



Consiglio
Universitario
Nazionale

Convegno organizzato dal
CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

**UNIVERSITÀ E SISTEMA PAESE:
per un governo partecipato dello sviluppo**

Roma, Aula CNR
18-19 giugno 2008

PROGRAMMA E ATTI

18 giugno 2008

- 12.00 - 13.30 Registrazione
- 13.45 Saluto di benvenuto
L. Maiani - Presidente CNR
- 14.00 Introduzione al Convegno
A. Lenzi - Presidente CUN
- 14.30 Intervento del Ministro MIUR
M. Gelmini

PER UNA CULTURA DELLA VALUTAZIONE: GOVERNANCE, QUALITÀ E RISORSE

- 15.00 Intervento del Sottosegretario di Stato al MEF
L. Casero
- 15.15 - 17.00 **Tavola rotonda** - *Presiede A. Lenzi*
GOVERNANCE E RISORSE FINANZIARIE
Moderatori: *L. Ruggiu, F. Favotto*
- L'analisi del CUN su:
 - Modelli di governo del sistema
 - Risorse: disponibilità, acquisizione, distribuzione*L. Ruggiu, F. Favotto*
 - Interventi preordinati
G. Trombetti, G. Muraro, G. Molinari
 - Discussione
- 17.00 Intervento del Segretario della Commissione VII Senato
G. Valditara
- 17.15 - 19.00 **Tavola rotonda** - *Presiede E. Siviero*
QUALITÀ E RISORSE UMANE
Moderatori: *E. Siviero, M. Realacci*
- L'analisi del CUN su:
 - Modelli e indicatori di qualità
 - Caratteristiche del corpo docente universitario*P. Rossi, M. Realacci*
 - Interventi preordinati
L. Biggeri, F. Cuccurullo, L. Modica, G. Catalano, C. Violani
 - Discussione
- 19.30 Chiusura Giornata

19 giugno 2008

IL BINOMIO RICERCA-DIDATTICA: UN PERCORSO PER IL RIASSETTO DEI SAPERI

9.00 - 11.00 **Tavola rotonda** - *Presiede E. Siviero*

PROPOSTE PER UNA REVISIONE FLESSIBILE DEGLI AMBITI DISCIPLINARI

Moderatori: *S. Costa, F. Pizzutilo*

- L'analisi del CUN su:
Nuovi modelli di classificazione degli ambiti disciplinari e della scienza
Equivalenza dei ruoli universitari e delle discipline un problema internazionale
A. Lenzi, E. Siviero
- Interventi preordinati
L. Berlinguer, O. Zecchino, F. Mussi, L. Frati, M. Scudiero
- Discussione

11.00 - 13.00 **Tavola rotonda** - *Presiede A. Lenzi*

OBIETTIVI FORMATIVI E SBOCCHI PROFESSIONALI: STATO DELL'ARTE DELLA RIFORMA ORDINAMENTALE

Moderatori: *A. Stella, V. Russo*

- L'analisi del CUN su:
Lauree e lauree magistrali
Specializzazioni, Dottorati e Master
A. Stella, V. Russo
- Interventi preordinati
*D. Celli, E. De Cleva, M. Morcellini, A. Pinchera, N. Vittorio, R. Matteucci,
G. Luzzatto, A. Cammelli*
- Discussione

13.00 Intervento del Sottosegretario di Stato MIUR
G. Pizza

13.30 Conclusioni
A. Lenzi - Presidente CUN

14.00 Chiusura Lavori

**UNIVERSITÀ E SISTEMA PAESE:
per un governo partecipato dello sviluppo**

Introduzione al Convegno

Andrea Lenzi

Presidente del Consiglio Universitario Nazionale

Signor Ministro, gentili Colleghe e Colleghi, Autorità,

voglio innanzitutto ringraziare il Ministro per aver cortesemente accettato l'invito a partecipare al nostro convegno. La sua presenza in questa sede conforta l'intero Consiglio Universitario Nazionale nella sua volontà di essere costantemente l'interfaccia istituzionale fra la politica e le diverse realtà universitarie che è delegato a rappresentare.

Il Consiglio Universitario Nazionale (CUN), che ho l'onore di presiedere, si trova, insieme all'intero sistema universitario, in un momento di passaggio tra un passato glorioso, un presente certamente difficile ed un futuro incerto ma ricco di interessanti prospettive ed opportunità. Un passato glorioso perché il sistema universitario italiano è tra le istituzioni più antiche e cariche di gloria del mondo occidentale. Mi piace ricordare, caro Ministro e cari Colleghi, che nel nostro quotidiano operare rappresentiamo un'istituzione che da mille anni è responsabile dello sviluppo e della trasmissione della cultura al più alto livello che si basa sull'inscindibile unione tra ricerca scientifica e attività didattica. In questo contesto, da mille anni i giovani affollano le aule della università italiana per ricevere da illustri maestri gli strumenti critici necessari non solo alla loro futura vita professionale, ma anche alla loro formazione di uomini e cittadini.

Ho voluto richiamare la nostra illustre tradizione proprio perché viviamo nei nostri Atenei un momento difficile ma, di fronte ad un Ministro appena insediatosi che si è dimostrato sin dai primi colloqui ricco di idee, di entusiasmo e volontà positiva, voglio trasmettere quell'ottimismo che nonostante tutto ancora abbiamo e desideriamo avere in questo momento politico che rappresenta un'occasione storica unica e forse ultima per il rilancio della nostra università. Un ottimismo che si rafforza nel nostro quotidiano impegno per il bene dell'università e nella consapevolezza di poter affermare, da un osservatorio nazionale quale è il CUN, che grandi sono il valore e la dedizione delle donne e degli uomini che riescono, nonostante tutto, a fare del nostro sistema educativo universitario un orgoglio nazionale.

Per questa ragione abbiamo organizzato questo convegno: per rendervi partecipi di come abbiamo cercato di operare al meglio nell'interesse del nostro sistema universitario e condividere con il Ministro e con tutti voi alcune delle riflessioni che abbiamo maturato nel primo anno e mezzo del nostro operare. Il convegno è articolato in due giornate ed in quattro tavole rotonde dove saranno affrontate alcune delle numerose problematiche del sistema universitario. Ci siamo limitati a quelle che appaiono in questo momento le maggiori criticità, ben sapendo di non potere essere esaustivi e riservandoci altre occasioni di incontro con il Ministro e con la comunità accademica e scientifica, la

prima delle quali, in un prossimo futuro, sarà incentrata sul sistema italiano della ricerca ed in particolare su quella universitaria. Per tornare a questo convegno, in ogni tavola rotonda due consiglieri del CUN sono stati designati dal Consiglio per approfondire brevemente l'argomento, riportando in maniera problematica ma anche propositiva, i dati ed i risultati derivanti dalle discussioni svolte nel CUN. A questi brevi interventi introduttivi, che troverete negli atti, seguiranno alcuni brevi interventi preordinati ed una discussione coordinata dai moderatori che si svolgerà tenendo conto anche delle problematiche poste attraverso le schede di adesione dai numerosissimi colleghi che hanno voluto dare il loro apporto al dibattito. Il successo di questa iniziativa, l'interesse e la passione che così tanti Colleghi hanno messo nel comunicarci i punti meritevoli di approfondimento, ben dimostrano come il CUN sia seguito nelle sue iniziative dalla comunità che rappresenta.

Fin dal momento del suo insediamento il CUN da me presieduto ha deciso, infatti, di configurarsi quale organismo fortemente rappresentativo del sistema universitario nei confronti del nostro interlocutore principale: il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; per meglio operare di concerto con la politica il CUN, oltre al suo specifico ruolo consultivo, sta gradualmente potenziando una sua specifica e autonoma capacità propositiva nei vari settori accademici, scientifici e formativi, la cui efficacia dipenderà sia dalla qualità delle proposte, sia dalla autorevolezza dell'organo, sia dall'autonomia del Consiglio e dei suoi componenti nei confronti di qualsiasi interesse sia pur legittimo, ma di parte.

Consapevole dell'importanza delle problematiche affrontate, il CUN continuerà comunque nell'impegno di agire *in tempo reale* sulle richieste e proposte su cui il Ministro lo vorrà consultare, fornendo i propri pareri, meditati e discussi, nel minor tempo possibile. In particolare ricordo con quanta celerità, nei mesi passati, il Consiglio abbia espresso i suoi numerosi ed articolati pareri sul FFO e Dpef, sui sistemi di valutazione, sul dottorato e sui numerosi altri numerosi provvedimenti portati alla nostra attenzione. Rimangono costanti le priorità che hanno orientato la nostra azione: contribuire al meglio ad una razionale allocazione delle scarse risorse disponibili; difendere strenuamente un incremento sostanziale del reclutamento; dare certezza di progressione di carriera per i meritevoli; elaborare, in modo condiviso, modelli di classificazione dei saperi che siano al passo con i tempi e modalità di valutazione ed accreditamento del sistema credibili e stabili. Continueremo a approfondire il nostro massimo impegno nel comunicare all'esterno la nostra attività con trasparenza e sollecitudine, sia attraverso il nostro sito web costantemente aggiornato, sia organizzando incontri come questo anche nelle sedi più periferiche. Sono convinto che il fervore e la sincerità di queste

iniziative stia annullando quella distanza del Consiglio dalla realtà universitaria che è stato spesso avvertito come uno dei maggiori difetti del nostro organismo.

Spiegato il significato della nostra iniziativa vorrei porre la vostra attenzione su alcuni temi che abbiamo scelto per questo convegno. Innanzitutto la consapevolezza che il miglioramento del sistema universitario passa attraverso l'attivazione di due meccanismi, uno dei quali è la presenza costante di risorse adeguate a cui, con varie argomentazioni, è dedicata tutta la prima giornata. Ritengo, peraltro, che il reperimento delle risorse non sia questione disgiunta da un secondo meccanismo, cioè dal modo in cui il sistema universitario nazionale è percepito dalla pubblica opinione: una delle ragioni dell'assegnazione di fondi così scarsi alle nostre università risiede nella inadeguatezza, come tutti quanti abbiamo constatato nell'ultimo decennio, di una corretta informazione e proposizione del sistema universitario italiano nei confronti della società civile. La mancanza di una obiettiva informazione non ha fatto percepire al singolo cittadino l'importanza del sistema di alta formazione universitaria, della ricerca scientifica e dell'investimento sui nostri giovani che ne deriva per una società avanzata come quella italiana. Questa mancanza di promozione ha concesso, a mio avviso, un eccessivo rilievo ai difetti del sistema che, per quanto gravi, sono sicuramente molto più limitati di quanto possano apparire. Al contrario non vengono sottolineati molti dei pregi del nostro sistema universitario che è tra i primi del mondo per qualità e fruibilità, anche per persone economicamente svantaggiate. Per questa ragione ritengo che, se vogliamo aumentare le risorse investite dalla politica nel sistema universitario italiano, dobbiamo convincere della bontà di questo investimento *in primis* l'opinione pubblica. Purtroppo, ogni somma investita nell'università e nella ricerca dà i propri frutti dopo molti anni e la politica necessita dell'immediato consenso del sistema Paese per un simile investimento a medio-lungo termine. Peraltro, questi investimenti sono essenziali per garantire il capitale umano e le idee indispensabili per la competizione nel mercato globale. Sono convinto che il nostro Ministro saprà portare questi giusti argomenti nell'agenda del dibattito politico del nostro Paese.

Caro Ministro e cari Colleghi, in questi anni, l'università italiana ha fatto ampiamente il proprio dovere istituzionale e l'introduzione della riforma degli ordinamenti didattici universitari conseguente al D.M. 509/99 ha avuto il grande merito, al di là degli episodi negativi enfatizzati sugli organi di stampa, di aumentare il numero degli studenti universitari iscritti, degli studenti universitari in corso e dei laureati e di ricondurre agli studi persone avanti negli anni per riconvertirli alle nuove esigenze del mondo del lavoro. La nostra università è riuscita a mantenersi al passo con i tempi e, pur in costante riduzione di risorse, si è fatta garante di una *rivoluzione culturale silenziosa* consentendo al sistema Paese di disporre di capitale umano culturalmente e professionalmente specializzato, in grado di

assicurare competitività a tutto il sistema produttivo. Tutto questo è stato reso possibile grazie all'impegno dei professori nell'insegnamento, all'allargamento della docenza ai ricercatori e ad una buona dose di abnegazione del personale universitario tecnico ed amministrativo.

Purtroppo, come detto, la cronica mancanza di risorse non ha fatto decollare il sistema come avrebbe potuto, per cui di recente, si stanno evidenziando nuove criticità che rischiano di riportare ad una diminuzione delle iscrizioni in concomitanza con la ripresa dell'aumento degli studenti fuori corso. Per contrastare tali tendenze, è stata messa in atto una ulteriore riforma (D.M. 270/04), adesso in fase di avanzata realizzazione, pur con un corpo docente sfiduciato da alcuni anni di blocco delle carriere e del reclutamento.

A questo punto la posta in gioco è semplice e chiara: o il sistema universitario con finanziamenti straordinari viene messo in condizione di riprendere il suo ruolo o il sistema produttivo presto non disporrà più a livello nazionale del *materiale umano* necessario per competere a livello globale. Tutto ciò non è certo una novità considerato che, fin dalla prima riunione che ha dato il via al *processo di Bologna*, l'Europa ha compreso questo cambiamento ed ha pianificato le tappe necessarie per riuscire a governarlo. L'adesione formale dell'Italia a tale processo non è stata tuttavia realmente supportata dai governi che si sono succeduti, per cui non si sta recuperando, anzi si sta ampliando la distanza che ci separa dal resto dell'Europa.

Non chiediamo al Paese uno sforzo straordinario di reperimento delle risorse senza porci il problema della loro gestione mediante una riforma della *governance* sui cui modelli la discussione è aperta e vivace e, soprattutto, del sistema di allocazione delle risorse mediante un sistema credibile di valutazione della qualità. Per un vero universitario la valutazione è il "pane quotidiano": non esiste un vero ricercatore, sia esso in campo umanistico o scientifico, che non sappia come la valutazione costituisca il cardine del nostro mondo. Ognuno di noi, quando propone per la pubblicazione un articolo o una monografia al comitato scientifico di una rivista internazionale o ad un editore, o quando presenta i propri risultati ad una conferenza, o quando richiede un finanziamento per un proprio programma di ricerca, si sottopone a momenti critici di valutazione. Il mondo universitario è profondamente convinto del valore e dell'utilità del sistema di valutazione ed il CUN stesso ha sostenuto fortemente, con proprie mozioni e pareri, tale importanza chiedendo con forza alla politica il mantenimento in essere degli attuali Comitati di valutazione in attesa che un sistema migliore sia attivato. Inoltre, come sentirete durante il convegno, da un lato stiamo studiando il sistema di ricerca universitario nelle sue varie articolazioni ed aree, per identificare indicatori oggettivi come supporto per il sistema valutativo, e dall'altro stiamo svolgendo con il massimo rigore ed attenzione la verifica

della qualità dei nuovi ordinamenti dei corsi che ci vengono sottoposti da parte degli Atenei per valutarne i requisiti, gli obbiettivi, gli sbocchi professionali, gli standard formativi nonché i conseguenti criteri di trasparenza delle proposte per l'utenza studentesca.

Tutto il sistema universitario chiede, quindi, a gran voce di essere valutato; possiamo quindi accettare ed approvare un'agenzia dedicata alla sola valutazione, senza peraltro poteri di indirizzo ed allocazione delle risorse, che sia terza rispetto sia all'università sia al potere politico. Purtroppo, come il CUN ha rilevato nel suo parere sullo schema di regolamento, il governo dell'agenzia di recente proposta (ANVUR) è deciso dal Ministro con il rischio che si valorizzino, di volta in volta, specifiche visioni strategiche della società o dell'università, orientando i criteri della valutazione ai bisogni della politica. Noi riteniamo che più distanziamo la valutazione, sia dal potere politico dirigente sia dagli enti che costituiscono l'oggetto di studio, più il sistema opererà correttamente. Inoltre, la valutazione non deve essere concepita come un sistema punitivo, come una scure che taglia e distrugge, bensì come uno strumento che accompagni le singole realtà del sistema universitario italiano verso l'eccellenza: il potere valutativo va a sua volta modulato da quello di indirizzo e ripartizione delle risorse. Questo perché un Ateneo si radica nel territorio, divenendo sia elemento essenziale della vita civile della Regione, della Provincia e della rete della società civile locale, sia motore di sviluppo e crescita culturale, economica e sociale. Tra le varie questioni che impegnano il CUN, come già anticipato, una riguarda la possibilità di stabilire indicatori condivisi per la valutazione della ricerca scientifica delle varie aree. Vogliamo che il sistema universitario sia in grado, al momento in cui l'ANVUR diventerà operativa, di proporre indicatori sui quali giudicarlo, evitando parametrizzazioni riconducibili ai soli calcoli statistici o a dati esclusivamente finanziari non correlati con la realtà territoriale in cui il singolo Ateneo opera.

L'università produce conoscenza e la produce in un mondo che da nazionale è diventato transnazionale ed in uno scenario in cui la realtà mutevole della scienza si trasforma ad una velocità straordinaria. In questa sede vogliamo affrontare con attenzione i problemi che emergono dal nostro programma di lavoro per la valutazione delle equivalenze ed equipollenze dei titoli accademici e scientifici sul piano internazionale. Mi rivolgo quindi al Ministro per sollecitarlo a rappresentare, presso la Comunità Europea, attraverso i canali che riterrà opportuni, l'indispensabile esigenza di una uniformità dei titoli a livello accademico. Dobbiamo fare di questa tematica, che il CUN sta approfondendo, uno dei punti cardine non solo di questo convegno, ma della politica del nostro Paese perché siamo consapevoli che, anche su questo, si gioca la partita dell'internazionalizzazione dell'università e della ricerca italiana favorendo la sua apertura alla globalizzazione.

Proprio in virtù del necessario confronto con il resto del mondo scientifico internazionale stiamo anche lavorando a una rivalutazione meditata e condivisa con tutta la comunità accademica delle aree e dei settori scientifici disciplinari (SSD). Certamente è necessaria una revisione della codifica dei SSD benché sia, a mio avviso, da rifuggire l'idea che la scienza debba essere codificata esclusivamente per legge. Da un lato il sistema ha necessità di una maggiore flessibilità, perché non possiamo ignorare che l'eventuale cancellazione o riduzione radicale dei SSD comporterebbe il crollo di decine di norme basate sulla loro attuale consistenza ed esistenza. Dobbiamo dunque trovare un modello di classificazione della scienza adeguato alla rapida evoluzione del sapere e a coprire, di conseguenza, quello spazio grigio che talora si crea in breve tempo e talaltra scompare altrettanto repentinamente fra un'area e l'altra, tra un settore e l'altro, modello che sia insieme compatibile con l'assetto normativo attuale. Come sentirete più ampiamente durante la giornata di domani, il modello che il CUN propone è costituito da una serie di *parole chiave* che possono identificare ogni docente, riducendo la rigidità degli attuali contenitori e mantenendo fra queste *parole chiave* anche i classici SSD, eventualmente aggiornati, proponendo una innovazione nella tradizione.

Un accenno particolare merita l'impegno che il CUN sta profondendo nella realizzazione della riforma ordinamentale derivante dalla applicazione del D.M. 270/04; infatti abbiamo studiato ed approfondito in poche sedute migliaia di ordinamenti e rivisto con pari rapidità altrettanti adeguamenti. Pur comprendendo a pieno le gravi difficoltà che questa continua modifica degli ordinamenti didattici ha creato nelle università, bisogna tuttavia considerare che venivamo da troppi anni di assoluto immobilismo e che dopo la riforma del '99 un aggiustamento di rotta era necessario. Sono convinto che, se il sistema universitario italiano dimostrerà di essere capace di proseguire e portare a termine questa riforma, ed il CUN darà il proprio contributo fattivo all'approvazione ragionata degli ordinamenti proposti dagli Atenei, daremo al Paese un forte segnale di efficienza, efficacia ed adeguatezza. È infatti un'occasione epocale per far comprendere al nostro Paese che il sistema universitario è in grado di rinnovarsi e di mantenersi al passo con i tempi, correggendo le derive negative.

La riforma del sistema di formazione e degli ordinamenti didattici che stiamo portando avanti, con grande impegno e fatica, credo abbia un senso logico rilevante sia per il sistema di mercato professionale, in cui i nostri laureati si dovranno proporre, sia per quello della scienza dove una parte di loro dovrà competere. Il nostro compito è di dare nozioni, creare competenze, sollecitare approfondimenti, formare dei professionisti, e ove ci siano le qualità e la vocazione, scienziate le cui capacità operative e critiche dovranno essere pienamente attuate in un futuro che è sempre più difficile

da immaginare. La nostra deve essere, quindi, una visione di lungo periodo e ancora una volta voglio dare un segnale ottimistico. L'università è l'unica istituzione in Italia che si rinnova continuamente perché ha la lungimiranza di pensare che cosa sarà tra trent'anni la società e le sue necessità professionali e culturali dall'area scientifica a quella tecnica a quella umanistica.

Avviandomi alla conclusione voglio sottolineare uno dei punti sollevati nel nostro convegno e che riguarda uno degli aspetti salienti della vita universitaria. Il CUN, nelle sue analisi delle dinamiche universitarie, ha dimostrato chiaramente che, con qualsiasi sistema concorsuale adottato, l'esito finale è la fisiologica configurazione di una piramide del corpo docente. Infatti, dopo i primi anni del sistema delle valutazioni comparative che giungeva dopo altri anni di blocco del reclutamento e della progressione di carriera, il sistema era andato a regime e si stava formando un assetto della docenza con un numero di ordinari inferiore al numero degli associati, a sua volta inferiore al numero dei ricercatori. Per questo il mio motto valido in questo come negli altri campi toccati in precedenza è *meno riforme, più risorse, meno enfasi all'emergenze, più valutazione dell'eccellenza*. Un esempio emblematico è quanto accaduto nell'ultimo periodo in tema di reclutamento: nella prospettiva di reclutare nuovi ricercatori, cosa di per sé apprezzabile e fortemente meritevole, si sono bloccati i concorsi di progressione di carriera e reclutamento per più di due anni. Bisogna far capire che i concorsi non sono il problema dell'università, ma è la mancanza di reclutamento e di regole certe e costanti di progressione dei meritevoli che uccide l'università. Abbiamo bisogno di un sistema semplice di valutazione dei meritevoli e di un sistema flessibile di chiamata da parte degli Atenei che renda gli stessi consapevoli che la loro valutazione passerà anche attraverso la qualità dei docenti reclutati. Questo investe anche il problema della *fuga dei cervelli*: se ad un allievo valido non si aprono possibilità di carriera in Italia, sarò io stesso a indirizzarlo all'estero, dove può realizzare al meglio le sue potenzialità scientifiche e didattiche, ottenendo riconoscimenti economici e di carriera. Quando parlo del problema con i giornalisti, dico sempre che la presenza di ricercatori italiani all'estero significa che il sistema di formazione universitaria funziona in modo eccellente, perché altrimenti le istituzioni straniere non prenderebbero i nostri laureati migliori. D'altra parte, questo rappresenta indubbiamente un problema, perché è chiaro che se investiamo risorse per la formazione di un giovane che si trova costretto a mettere a frutto altrove le sue competenze, siamo di fronte ad una perdita secca per il nostro paese. La questione più grave è la mancanza di reciprocità, l'ideale sarebbe uno scambio reciproco di cervelli con il resto del mondo, quindi, il problema della fuga dei cervelli è ancora una volta inserito nel problema complessivo di carenza di risorse perché dovremmo poter dare ai nostri dottorandi e ricercatori una scelta fra un adeguato corrispettivo economico in sede e la possibilità di

andare all'estero e nel contempo attrarre i loro coetanei più competitivi dall'estero con stipendi adeguati. Dobbiamo quindi incentivare l'impresa e la pubblica amministrazione ad assorbire i nostri laureati, creare un numero di ruoli di ricerca adeguato al nostro sistema avanzato e lasciare alla fisiologia del sistema universitario il compito di risolvere nella competizione globale i problemi di fuga e rientro cervelli, ancora una volta senza mettere in campo iniziative contingenti ed emergenziali che non sono né coordinate né risolutive.

Per questo, e lo ripeto ancora una volta, sui piccoli problemi della gestione del sistema universitario italiano chiedo a questo governo che la politica ci lasci fare e che la politica non si occupi tanto del particolare quanto della strategia complessiva. Il sistema universitario e la ricerca scientifica sono un'arma potentissima per questo Paese storicamente privilegiato per i talenti che ha prodotto nei secoli, compito della politica è di approfittarne, mettendoci nelle condizioni di dare il meglio di noi, nella ricerca e nella formazione dei nostri giovani!

Voglio concludere questo mio intervento ricordando quanto detto alcune settimane fa dal Governatore della Banca d'Italia che, nella sua lucida analisi del sistema Italia, ha dato grande enfasi all'importanza dei giovani come risorsa fondamentale per il nostro Paese, peraltro, sottolineando come essi siano mortificati da una istruzione inadeguata e da un mondo del lavoro che li respinge e non li premia. Penso che a questa analisi si debba, però, aggiungere che, tra luci ed ombre, l'alta formazione universitaria ha saputo accompagnare ed assecondare la radicale trasformazione del mercato del lavoro avvenuta in questi ultimi anni, ampliando la sua offerta formativa ed implementando le sue *performance*. Se oggi la nostra economia è in grado di reggere la sfida della conoscenza lo si deve anche all'impegno che la struttura universitaria nel suo complesso ha messo in campo e, voglio sottolinearlo, il tutto *a costo zero*. Tutti i dati dicono che i giovani che concludono gli studi universitari trovano un lavoro più rapidamente e di migliore qualità, che spesso sono competitivi a tal punto che, purtroppo come già detto, vengono attratti da scelte migliori, in termini di carriera e di riconoscimento economico, all'estero. Responsabilità grande, invece, della politica e del mondo imprenditoriale è quella di sapere dare una prospettiva dignitosa a questi giovani che hanno spesso conseguito una buona laurea, di primo o secondo livello, o un dottorato di ricerca con sforzo e dedizione. Ritengo che le nostre imprese debbano considerare il valore aggiunto che hanno i nostri laureati per la tipologia di studi da cui provengono e che anche i nostri giovani debbano tenere conto, quando scelgono l'università italiana, che la tradizione dei nostri studi universitari, così attenti agli aspetti culturali delle singole materie, rappresenta il giusto mix di formazione professionalizzante e sapere critico che ha pochi uguali nel resto del mondo.

A tal fine il CUN vorrebbe, proprio per le sue caratteristiche, rappresentare il mezzo ideale attraverso cui si concretizzi il patto strategico con gli studenti e le loro famiglie, per aiutare la politica a compiere in questo campo le scelte migliori nell'interesse del Paese perché è indubbio che *le scelte hanno un costo, ma le non scelte lo hanno più alto.*

PER UNA CULTURA DELLA VALUTAZIONE DELLA VALUTAZIONE:

GOVERNANCE, QUALITÀ E RISORSE

TAVOLA ROTONDA

GOVERNANCE E RISORSE FINANZIARIE

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE LUIGI RUGGIU

La questione della *governance* non è primariamente un problema di ingegneria istituzionale, anche se ha dei necessari risvolti tecnico-organizzativi. La forma del governo del sistema è l'espressione in termini di strutture, norme e relazioni di quel sostrato complesso di istanze e bisogni che appartengono al mondo sociale, culturale e politico.

- Esiste uno stretto intreccio tra autonomia dell'Università e *governance*. Il rafforzamento e il rilancio dell'autonomia ha un suo passaggio obbligato nella riforma della *governance*.

- Ma nello stesso tempo la *governance* ha bisogno di un disegno compiuto e coerente costituito da una legge quadro dell'autonomia, in grado di superare sia le tentazioni ricorrenti di neocentralismo sia quelle di una *deregulation* selvaggia. Una legge quadro deve essere supportata da un ampio consenso culturale e politico, non subordinata ai cambi di Ministro o di maggioranza.

- L'Università è caratterizzata essenzialmente dall'assunto che la funzione della ricerca e della formazione superiore costituiscono, come dice la dichiarazione di Berlino, finalità di interesse pubblico, che debbono essere garantite attraverso un sistema di regolazione di principi a livello nazionale, sulla base di centri di ricerca e di formazione superiore dotati di effettiva autonomia. Soggetti autonomi ma nel contesto di un sistema dell'autonomia.

- La tutela del primario interesse pubblico può tuttavia assumere forme diverse nella caratterizzazione dell'intervento dello stato, sia a livello normativo sia a livello finanziario e di controllo.

- Il problema della *governance* è unico. La *governance* degli atenei difficilmente può essere affrontata a prescindere da una ridefinizione completa del quadro della *governance* di sistema.

- Occorre meglio definire le competenze degli organismi che hanno il compito di assicurare l'unità e la razionalità del sistema a livello centrale (MINISTERO, CUN, CRUI, CNSU, ANVUR). Senza dimenticare che l'intervento sulla *governance* necessariamente dovrà avere effetti di feedback nei confronti degli stessi organismi nazionali.

- Al Ministero spetterà il compito di indirizzo generale e la determinazione degli obiettivi di sistema, i cui risultati devono essere valutati da un'agenzia effettivamente terza. Il CUN costituirà l'anello di congiunzione tra il sistema e i soggetti dell'autonomia.

- Un sistema dell'autonomia implica l'accettazione di un *ethos* condiviso in cui entrano come momenti essenziali: l'assunzione dell'unità di ricerca e didattica; la consolidata presenza a livello sociale e accademico del principio meritocratico; l'accoglimento del principio della valutazione

affidato ad un'agenzia nazionale indipendente, e infine la piena accettazione del principio di competizione sia all'interno degli Atenei sia fra i diversi atenei.

- Sul piano europeo e internazionale, la questione della *governance* viene sempre più posta in stretta correlazione con l'interrogazione circa la crisi del modello europeo humboldtiano di università. L'ipotesi sottesa è che il deficit di *governance* richiede radicali modifiche a livello di modello. Su questa strada si sono avviati singolarmente Paesi come la Gran Bretagna, la Svezia, l'Olanda, l'Austria e la Danimarca.

- Manca tuttavia una volontà di revisione comune del modello unico di riferimento continentale. Il ritardo accumulato nel conseguimento dell'obiettivo concordato a Lisbona nel 2000, cioè quello di assumere un ruolo guida nell'"economia della conoscenza" entro il 2010, non può infatti essere disgiunto dal dubbio se il principale ostacolo al conseguimento di questo scopo comune non sia oggi quello stesso modello messo in discussione dalle sfide dell'università della globalizzazione.

- La globalizzazione, come è noto, induce reazioni ambivalenti: se per un verso comporta infatti un'attenuazione sempre più marcata da connotati di carattere nazionale e territoriale, forme di mobilità internazionale dei ricercatori e degli studenti, un ruolo sempre più decisivo del sapere nelle economie globali, il superamento dell'autoreferenzialità dei sistemi, per altro verso può spingere ad accentuare i connotati di tipo localistico. Ne deriva comunque, nel quadro di una competizione generalizzata, il costituirsi di una gerarchia delle istituzioni.

- Le graduatorie internazionali accreditate registrano una indubbia egemonia, permanente nel lungo periodo, del modello delle università degli Stati Uniti. Questo ha spinto diversi Paesi europei a chiedersi se le ragioni del successo non siano legate proprio a quel modello di riferimento. Che non è tuttavia facilmente esportabile, giacché è il risultato di un lungo processo sociale e politico. Il problema che si pone è quello di trovare le necessarie mediazioni culturali e gli adattamenti opportuni per sfruttarne gli aspetti positivi.

- La trasformazione è indotta dal mutamento del significato e del ruolo dell'università nella società. A ciò si aggiunge che nuovi soggetti e interessi della società civile chiedono di essere rappresentati in forme adeguate nella istituzione.

- Nell'economia della conoscenza il sapere assume sempre più un ruolo produttivo legato allo sviluppo complessivo del sistema, di cui la formazione e la ricerca sono momenti fondamentali.

- Si deve prendere atto oggi in Italia dello scarto che esiste tra le esigenze e i fatti: l'università di oggi è infatti divenuta sempre più punto di confluenza di istanze diverse, tra le quali assumono un ruolo sempre più marcato le spinte di nuovi soggetti, portatori tuttavia di interessi pubblici, che premono per

trovare forme di partecipazione più diretta; e il fatto di una ancora debole pressione spontanea della società. E dunque non basta enfatizzare la società civile e il mercato, ma occorre un intervento propositivo dello stato per aprire i nuovi canali.

- La presunzione della completa e compiuta autoreferenzialità delle università di tipo *humboldtiano* è messa in crisi dalle nuove istanze. Ci si chiede allora con più insistenza se le dinamiche esclusive tra i soggetti “interni” siano ancora in grado di tradurre e di rispecchiare in modo del tutto naturale le istanze universali e gli interessi generali dello stato e della società.

- Le disfunzioni che ne derivano si traducono in conflitti di interesse sempre più marcati e sempre meno componibili. Sono da considerare ancora come forme di degenerazione del sistema, oppure espressione della inadeguatezza strutturale del sistema stesso? Le questioni morali non debbono forse essere trattate in stretta connessione con quelle strutturali?

- È opportuno esprimere le istanze della società civile, delle istituzioni locali, delle forze produttive direttamente nella istituzione universitaria? I casi sono due: o l'attuale modello si rivoluziona e trova i modi effettivi per la traduzione di queste nuove istanze; oppure se la partecipazione dei nuovi soggetti deve essere riconosciuta, in forme e modi che dovranno essere studiati, questa tuttavia deve avvenire non per un atto di benevola concessione dall'alto, ma per la mutata ragione sociale dell'università. La prima risposta a questo problema sta nella profonda riforma della *governance*.

- L'intervento sul modello richiede insieme una riarticolazione del sistema a livello periferico, indotto dagli stessi processi di valutazione a posteriori. Questo processo richiede di essere governato, sia per favorire nuove forme di integrazione e di collaborazione, sia per evitare che possano imporsi a priori forme di selezione legate a discriminazioni di tipo territoriale o a meccanismi penalizzanti sulla base di motivi estrinseci, sganciato da una *deregulation* selvaggia.

- Senza la presa di coscienza circa il punto nevralgico della crisi, il rischio è di operare su questioni del tutto inessenziali e periferiche, confondendo gli effetti con le cause.

- Inoltre, la vastità e complessità del problema rende necessario un intervento strategico, con una valenza temporale congrua e una condivisione degli obiettivi strategici in grado di coinvolgere fin da subito un orientamento che superi le appartenenze politiche e sia perciò capace di appoggiare un processo coerente di cambiamento, attraverso tappe graduali ma ben definite.

- La determinazione di un quadro coerente di *governance* richiede in via preliminare che avvenga un processo di razionalizzazione delle troppe leggi, talvolta palesemente in contrasto reciproco, contraddittorie, spesso lesive dell'autonomia delle singole istituzioni. Sotto quest'aspetto, la mancanza

di una raccolta organica delle stesse norme attualmente in vigore non favorisce né l'azione di razionalizzazione né l'emergere in modo chiaro del modello di riferimento.

- La delimitazione di un quadro di riferimento nazionale del sistema dell'autonomia deve lasciare ai soggetti istituzionali ampio margine circa le decisioni sulla propria forma di organizzazione interna, sulle modalità di governo strategico dell'ateneo, sull'articolazione interna che salvaguardi e potenzi l'unità di ricerca e didattica e sulle forme di coordinamento, gestione e controllo, sulle modalità di espressione della partecipazione mirata delle sue componenti in forme non necessariamente legate alla rappresentanza per interessi e corporazione. Occorre comunque mirare alla semplificazione organizzativa e decisionale, superando la pleora di organismi con la sovrapposizione di competenze, combattendo l'indebolimento dei principi di efficienza e di efficacia, la lentezza e la difficoltà nell'assunzione delle decisioni, l'interferenza continua tra governo e controllo e quindi la proliferazione di micro e macro-conflitti di interesse continui.

- Occorre procedere ad una differenziazione tra i ruoli politico-strategici, i ruoli legati alla alle competenze finanziarie, amministrative e di controllo ed i ruoli dell'organizzazione della ricerca e della didattica, con una individuazione chiara delle responsabilità, la partecipazione in linea di principio ad un solo organo, senza reiterare in organismi diversi processi di ratifica.

In particolare, occorre che le eventuali componenti esterne, attraverso meccanismi opportuni di rappresentanza e di cooptazione, possano far parte dell'organo a cui competono le responsabilità di tipo strategico.

- Una determinazione coerente del principio di responsabilità richiede comunque che si attribuiscono maggiori poteri di indirizzo e di governo alla figura di colui che riassume e rappresenta il potere esecutivo dell'Ateneo.

- La predeterminazione delle forme e della durata è da demandare agli statuti. Il limite temporale deve rimanere fisso, in modo da assicurare innanzitutto la verifica e il controllo a fine mandato.

- Occorre insieme procedere ad un bilanciamento fra i diversi poteri attraverso strutture di partecipazione democratica e di controllo.

- La migliore determinazione dell'unità di ricerca e didattica, richiede che si studino modalità per superare ogni scissione, semplificando le forme di coordinamento e di controllo. Su questo terreno, dovrebbero cadere le rigidità normative a livello nazionale, attribuendo capacità organizzativa duttile e semplificata agli atenei.

- Sotto l'apparenza di una immutabile routine, in realtà si è accompagnata una situazione di sostanziale crisi finanziaria cui si accompagna quella di governabilità degli atenei, per il convergere

della mancanza di chiarezza della *mission* e degli obiettivi a breve e lungo termine. Il manifestarsi dei conflitti di interessi si risolve spesso nella conservazione degli equilibri e dello status quo.

- La frammentarietà degli interventi, unita ai tagli delle risorse a livello nazionale ha non poche responsabilità in questo assetto malfermo. Non si può ulteriormente assistere con preoccupazione impotente alla collocazione del sistema italiano progressivamente agli ultimi posti delle varie graduatorie che misurano le *performances* a livello europeo e mondiale delle università.

- Questo non è più accettabile. Occorre un intervento forte sulla *governance* del sistema che solo il parlamento può fare. Ma ciò richiede preliminarmente l'attivazione di un dibattito pubblico in grado di sollecitare un processo di vaste convergenze, per un intervento strategico che deve essere lungo nel tempo, graduale certo ma anche incisivo.

- Ciò richiede contestualmente un diverso ruolo dello stato, con una diversificazione del finanziamento pubblico, per obiettivi, per forme selettive legate alla valutazione, per una progressiva estensione del ruolo del mercato su quello dello stato.

- L'attuale forma di finanziamento pubblico nella forma preminente del FFO, tuttavia, non produce né assicura una vera autonomia né una assunzione precisa di responsabilità strategica. È ancora largamente inadeguata la cultura e gli strumenti concreti della valutazione. Rimane problematica l'attuazione di forme di redistribuzione delle risorse sulla base del merito. In sostanza la politica dell'autonomia rischia di esser fortemente carente della leva finanziaria, che opera prevalentemente come espressione di intervento assistito.

- Se si vuole modificare seriamente il sistema, occorre affrontare in via prioritaria il problema di come implementare con un arco di tempo ragionevole, la quota di finanziamento pubblico con quote di investimento produttivo.

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE FRANCESCO FAVOTTO

1. La specificità della risorsa finanziaria

La gestione delle risorse finanziarie rappresenta una delle leve di governo del Sistema Universitario italiano a maggior potenziale innovativo.

È una tesi solo apparentemente ovvia. Trova il proprio fondamento nella stagnazione - non più prorogabile - dei flussi che negli ultimi anni sono stati indirizzati all'Università e alla Ricerca scientifica, nella distanza - da superare - fra auspici di innovazione nelle procedure distributive e pratiche conseguenti e, infine, nella qualità - pure da migliorare - delle informazioni sui reali flussi in gioco.

È chiara la consapevolezza che la risorsa finanziaria è strumentale alla gestione delle variabili sulle quali ciascun ateneo elabora la propria strategia sulla base delle risorse disponibili e del contesto di riferimento (locale, nazionale o internazionale): l'avanzamento della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca scientifica, la qualità della didattica nel promuovere la crescita del patrimonio umano e culturale che ogni singolo studente capace e meritevole rappresenta, la qualità e la quantità dei servizi erogati, le politiche di reclutamento e avanzamento del personale, il rigore organizzativo e amministrativo, la reputazione, la credibilità e così via.

Ed è chiaro che la capacità di raccolta finanziaria di ogni ateneo dipende dalla politica finanziaria adottata entro le linee strategiche perseguite e le modalità di implementazione.

Precisato, quindi, che la risorsa finanziaria è condizione di fattibilità e di sostenibilità delle determinanti del successo di un ateneo va altrettanto ribadito che nel Sistema italiano il finanziamento centrale pubblico - che oggi contribuisce per circa il 50% della spesa complessiva del Sistema Universitario - gioca un ruolo determinante nella capacità del Sistema stesso di perseguire i propri fini istituzionali.

Ed è su questo che qui ci si soffermerà, non dopo aver ulteriormente precisato che in questa sede:

- non si approfondisce il tema della ricerca scientifica, fattore a sua volta del tutto centrale per lo sviluppo del Paese, sul quale il CUN organizzerà un incontro specifico;

- si parlerà della risorsa finanziaria relativa ai 67 atenei che ricevono quota parte del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), mentre resteranno per il momento fuori dell'analisi le simil-Università attivate presso altri Ministeri e/o Enti Pubblici (ad es. Economia, Finanza, Sanità, Beni Culturali,

Polizia, Esercito, ecc.), le Università pienamente private, le Università straniere, le Corporate Universities, ecc. tutte più o meno legate per aspetti normativi e talvolta anche finanziari all'iniziativa pubblica nonché spesso attivate da studiosi o comunque su competenze sviluppate da colleghi del Sistema universitario pubblico.

2. Quattro diagnosi

Sono quattro le tesi che in questa sede vanno ribadite:

- la prima è la più semplice perché di un'evidenza chiarissima: il Sistema Universitario italiano è sottofinanziato rispetto agli investimenti degli altri Paesi europei e a quelli dei Paesi più avanzati nel mondo; la quota assegnata da fonti pubbliche e private alla ricerca scientifica e all'alta formazione mettono l'Italia agli ultimi posti in Europa ed è una quota molto esposta in negativo alle congiunture le più estemporanee, si pensi di recente agli autotrasportatori, all'ICI e all'Alitalia; tutti gli indicatori di spesa effettiva in valori assoluti o pro capite o in % o di quota sul P.I.L. o altro, a livello UE e OCSE, lo mostrano con chiarezza; da un altro punto di vista, si può dire che il Sistema ha da qualche anno decisamente contribuito alla capacità dello Stato di contenere la spesa pubblica entro i vincoli dei patti europei e ciò - è un fatto che va sottolineato - senza perdere di capacità di iniziativa e di risultato sul piano della ricerca e della didattica; in proposito, le analisi comparate a livello europeo sulla produttività scientifica degli studiosi italiani sono del tutto incoraggianti, come resta positiva - pur nelle note sofferenze da "emergenza continua" - l'offerta didattica sui tre livelli formativi (triennale, magistrale e dottorato di ricerca); la stessa capacità del Sistema di attrarre risorse finanziarie complementari quasi al 50% del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) pubblico - contributi degli studenti, fondi di ricerca, contratti in conto terzi, contributi esterni, ecc. - testimonia di una credibilità e affidabilità di fondo di cui gode il Sistema, al di là dei ricorrenti processi sommari; a questo proposito, il grado molto positivo di soddisfazione dei laureati e delle famiglie che emerge dai dati ALMALAUREA - 180.000 risposte - mostra un Sistema incredibilmente migliore e più apprezzato di quello che viene presentato periodicamente dalla pubblicistica sulla base di situazioni o scandali puntuali; e anche le iniziative di discussione e approvazione in qualche ateneo di "codici etici" o "codici di autodisciplina" sono dimostrazioni della capacità di reagire ad una situazione di stagnazione e disagio diffuso;

- la seconda diagnosi è sulla capacità degli atenei di tenere sotto controllo la spesa per il personale docente, tecnico amministrativo, a contratto, ecc.; i dati diffusi nell'estate scorsa sui 23 atenei con

l'indice di AF/FFO (spesa fissa per personale a tempo indeterminato su quota assegnata del FFO) oltre il 90% - e di cui 4 anche oltre il 90% "rettificato" -, dati ripresi con vigore dalla stampa, possono far pensare ad un Sistema pressoché "fuori controllo", dato anche che i vincoli in oggetto sono una Legge dello Stato; il problema è reale ma non è esattamente così; se ad esempio calcolassimo l'incidenza delle spese totali per il personale – comprensiva del personale a tempo determinato e a contratto (assegnisti, borsisti, contratti a tempo determinato, affidamenti, contratti di docenza, ecc.), - sulle entrate totali del Sistema scopriremmo che la percentuale si muove intorno al 60% (61,7% dal 2001 al 2005, CNVSU, Ottavo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario, dicembre 2007), ordine di grandezza assolutamente da non sottovalutare, ma neanche così drammatico in Istituzioni per loro natura centrate sulle persone, sulla loro qualità, motivazione e produttività; la concentrazione sul tema delle spese per il personale non va allentata - i dati 2007 hanno avuto il pregio di mettere in luce la tensione sul lato più rigido e di lungo termine delle spese del personale - , così come vanno monitorati con rigore i casi degli atenei più a rischio, ma il tema va collocato entro schemi di ragionamento più complessi, con indicatori più puntuali e specialmente tarati su linee di programmazione-valutazione sui 10 e forse anche 20 anni; a questo proposito non è sbagliato ricordare che le università vanno studiate con criteri e metodi "ad hoc" perché sono per loro natura istituzioni "delicate", a gerarchia debole, a multi-strategie, a molteplicità di ruoli e funzioni (la "multiversità"), diverse dalle altre organizzazioni pubbliche e private e più assimilabili a "organizzazioni di *professional*", entro cui la programmazione del personale fra vincoli normativi e processi organizzativi deve applicarsi più sul medio-lungo periodo che su quello a breve e comunque con misure che legano risorse a risultati; giusto e salutare quindi un indicatore fermo, chiaro e generale, definito per Legge, specie sulla parte più rigida delle spese come l'AF/FFO, ma anche chiara la necessità di tenere sempre aperta la sua corretta interpretazione e il suo approfondimento all'interno dei contesti evolutivi in cui si applica;

- la terza diagnosi riguarda la grande articolazione interna al Sistema Universitario; la numerosità delle "tipologie di fatto" di università rende inefficace la definizione di criteri in vista di "assegnazioni medie" di risorse; inoltre, tale articolazione agisce spesso da freno alla "messa in moto" di processi di innovazione e modernizzazione, fino a creare l'impressione che il sistema sia "inerte" per l'endemica resistenza a ogni istanza e proposta che rompa lo "statu quo"; la piena consapevolezza delle diversità strutturali e vocazionali fra università fatica a tradursi in soluzioni differenziate e finalizzate; le diversità sono per dimensione, per articolazione interna, per diffusione territoriale, per vocazione verso la prevalenza della ricerca e/o della didattica, per capacità di governo, per capacità di ottenere risultati, ecc.; invece la politica nazionale vede il sistema come somma di 67 atenei pressoché eguali, ai quali

sembrerebbe chiedere una medesima funzione e finalità; i tempi sembrano maturi per una politica nazionale unitaria e differenziata insieme, su priorità e obiettivi strategici espliciti per il Paese, senza cadere in logiche di “doppia velocità”;

- infine, la quarta diagnosi riguarda la trasparenza e completezza informativa sulla spesa del SUR; pur avendo fatto passi da gigante in questi anni, anche per il ruolo attivo del MEF, l’informazione è di fatto limitata dal prevalere di aspettative latenti (e spesso prevalenti) di sanatorie finanziarie a posteriori, dal prevalere di logiche a valenza statistica piuttosto che amministrativo-contabile e dalla stessa evoluzione delle strategie di assetto e di iniziativa degli atenei che i bilanci annuali faticano a efficacemente rappresentare; l’evoluzione dei bilanci dalla versione limitata all’Amministrazione Centrale, alla versione consolidata a livello di Dipartimenti e Centri ad amministrazione autonoma alla più recente versione prevista dalla Finanziaria 2008 a livello di ateneo come “holding” comprensiva delle società ed enti controllati, se correttamente applicata, aiuterà a ricostruire le reali dimensioni della spesa complessiva; come pure stanno migliorando le banche dati di performance, le quali però necessitano di persone e di competenze specializzate data la specificità della istituzione universitaria; da questo punto di vista, è chiaro che trasparenza informativa, rendicontazione analitica e valutazione della performance sono tre facce dello stesso problema; in altre parole, vanno create le condizioni per stimolare ulteriormente gli atenei a perseguire obiettivi di efficace rendicontazione come auto-supporto per valutare il proprio posizionamento.

Altre diagnosi, pur diffuse, che vorrebbero che il sistema sia cresciuto troppo negli organici o che siano stati promossi, specie recentemente, troppi professori ordinari e associati con disagio sull’equilibrio finanziario degli atenei o che il sistema sia del tutto ingovernabile e così via non sono condivisibili perché l’analisi dell’evoluzione quantitativa del personale del sistema mostra la sua organicità strutturale; semmai si potrà criticare la qualità dei reclutamenti, peraltro non certo in tutti i Settori Scientifico Disciplinari o in tutte le sedi, mentre sul governo del sistema semmai questo è stato o troppo governato con eccessi normativi o lasciato “in balia” di malintese logiche di “libera formazione in libero mercato” promuovendo l’attivazione di molte iniziative senza una valutazione previa della loro consistenza e credibilità progettuale. Diagnosi frettolose di questo tipo portano a ritenere l’università italiana malata di nepotismo e di sola autoreferenzialità, ma singoli casi sbagliati non solo non spiegano il tutto, ma non devono impedire di scorgere le vitalità e le potenzialità latenti in un sistema dal quale dipende in larga parte il futuro del Paese.

3. Linee e scelte di intervento e iniziativa

Negli ultimi anni – specie nelle ultime due legislature – sono state sperimentate molteplici “politiche innovative” nel governo della risorsa finanziaria destinata al Sistema universitario. Conviene richiamarle.

Il Ministro Moratti - decreto legge 31 gennaio 2005 - ha avviato un cambiamento della procedura del finanziamento muovendo dalla logica di “finanziamento a priori secondo progetti presentati” – ma senza alcuna verifica poi dei risultati effettivamente ottenuti – verso una logica di “finanziamento a posteriori secondo performance ” lungo linee di indirizzo pre-definite.

Ha cioè proposto una linea di “programmazione-valutazione”, su base triennale 2007-09, indicando come linee generali di indirizzo cinque priorità:

- razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa secondo un set di indicazioni operative, rese poi più puntuali e stringenti dal Ministro Mussi;
- avanzamento della conoscenza col potenziamento della ricerca libera e di base e della formazione per la ricerca;
- sostegno e potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti;
- programmi di internazionalizzazione;
- fabbisogno di personale docente e non docente sia a tempo determinato che indeterminato, ivi compreso il ricorso alla mobilità.

Gli atenei sono stati invitati a coniugare queste linee di indirizzo secondo vocazioni, specificità e preferenze nei loro Piani Triennali 2007-09 e a rendicontare in un database specifico - nel sito www.ateneo.cineca.it/pro3 - i progressi ottenuti nella loro performance sulla base di 21 più 8 indicatori abbinati a ciascuna delle cinque linee di indirizzo (D.M. 18 ottobre 2007 n. 506 e con l'art. 11 del D.M. 31 ottobre 2007, n. 544).

A causa delle iniziali difficoltà operativo-organizzative e un ricambio di governo, l'avvio della nuova procedura è stato rimandato al 2009, anno in cui un terzo delle risorse disponibili a livello di “quota di programmazione” saranno distribuite secondo i risultati incrementali ottenuti sui 29 indicatori, mentre due terzi saranno distribuiti secondo il modello del CNVSU. Provvisoriamente, anche per consentire agli atenei di accumulare il necessario apprendimento, per il 2007 e il 2008 i fondi disponibili sono stati invece distribuiti in parte sulla base di quote proporzionali al FFO e in parte secondo il modello CNVSU.

Ma la procedura è in moto come evidente nella nota del Direttore Generale Masia n. 181 di meno di un mese fa - il 26 maggio 2008 - in cui si fornisce un “primo quadro informativo degli indicatori relativi alla programmazione e valutazione delle Università per il triennio 2007-2009” sulla base dei quali verrà distribuito l’1/3 della “quota di programma”, sulla quale pende un rischio reale del quale poi si dirà.

Per funzionare - ovvero per generare effettivi comportamenti decisionali che assumono a riferimento obiettivi e risultati - sono necessarie delle naturali pre-condizioni:

- una forte sintonia e convergenza fra gli attori interessati – governo, ministero, atenei, organi di valutazione – sulle finalità e sulla logica della nuova procedura;
- il loro stabile coinvolgimento nelle varie parti tecniche della implementazione;
- la piena trasparenza dei criteri e delle misure in gioco;
- l’analisi della performance della stessa nuova procedura in termini sia operativi interni sia sull’impatto nei comportamenti e risultati programmati lungo le linee di indirizzo;
- la messa a punto di proposte e miglioramenti per la reiterazione della procedura in almeno altri due trienni.

Il quadro applicativo della procedura prevede in effetti compiti e funzioni a livello di ministero e di atenei – non cita invece quelli del Governo e del Parlamento - e configura una rete di fasi e di flussi certamente innovativo il cui effetto andrà valutato appena possibile.

Tre dettagli appaiono peraltro problematici:

- la tenuta del Governo di fronte agli impegni programmatici; se tali importi, come sembra, passano da 116 milioni nel 2007 a 72 nel 2008 con incertezza sul 2009 - per cui l’1/3 nel 2008 si tradurrebbe in 24 meuro - in funzione del potere contrattuale di altri comparti della vita economica del Paese è chiaro che ciò mina non solo la fattibilità finanziaria degli intendimenti programmatici, ma la stessa credibilità della nuova impostazione; il consenso acquisito si tramuta facilmente in disagio se non in ostilità;
- la qualità anche tecnica nella gestione della procedura; spesso la non piena consapevolezza della crucialità dell’efficienza gestionale come pre-requisito per l’efficacia in vista dei risultati attesi limita a priori il potenziale di innovazione; la procedura richiede agli atenei e al loro management una nuova sensibilità, ma richiede anche una diversa attitudine al management del ministero e a quello del versante politico, i quali tutti devono impostare i loro ragionamenti e i loro comportamenti in chiave più di programmazione e valutazione che non di distribuzione e relazione;
- la modalità con cui gli atenei incorporano la nuova procedura: se come opportunità per incentivare nei meandri organizzativi di ogni struttura interna una cultura del risultato e della responsabilità

nell'uso delle risorse - attivando nuovi organismi e utilizzando nuove metodologie - oppure come necessità formale-burocratica da risolvere sul piano dei report e delle tabelle cercando di minimizzare il disturbo delle routine tradizionali e massimizzare la raccolta di fondi, soluzione questa del tutto comprensibile se il meccanismo metodologico - database, sito, flussi informativi, indicatori, algoritmi, ecc. - finisce per applicarsi a importi marginali e quindi con un impatto irrisorio sulle dinamiche distributive; tra l'altro il metodo degli indicatori incrementali, a causa della sua forte dipendenza anche da variazioni piccole e casuali, sollecita una attenta cautela applicativa al fine di cercare di evitare distorsioni di sistema.

Sarà specialmente su questi tre aspetti che si misurerà nel prossimo futuro la qualità della nuova procedura.

Diversa, ma sostanzialmente sulla stessa lunghezza d'onda, la logica seguita dal "Patto per l'Università" del luglio 2007 dei Ministri Mussi e Padoa-Schioppa sulla base dell'analisi e delle proposte contenute nel documento "Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario" della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP) del MEF.

Si è trattato di una approccio coerente e convergente con quello del modello appena illustrato, ma più centrato sulla risorsa finanziaria.

Sulla base di una diagnosi preoccupata sulla progressiva rigidità finanziaria del Sistema in virtù del peso delle spese fisse per personale su FFO, con effetti a valere anche su un crescente indebitamento di diversi atenei, vengono enucleati quattro *cluster* di atenei e viene avanzata una proposta mirata a conciliare:

- la stabilità finanziaria mediante il controllo della dinamica pluriennale delle entrate e delle spese e l'adozione sistematica del metodo della programmazione;

- l'effettiva applicazione delle regole di sana gestione;

- il rafforzamento dei meccanismi di incentivazione dei comportamenti virtuosi.

L'esito è stato l'attivazione di un fondo di 550 meuro annuali per il triennio 2008-10, a gestione "di concerto" fra MIUR e MEF, finalizzato a cinque indirizzi prevalenti:

- elevare la qualità globale del sistema universitario e il livello di efficienza degli atenei;

- incentivare il contenimento dei costi del personale a vantaggio della ricerca e della didattica;

- accelerare il riequilibrio finanziario tra atenei sulla base di parametri vincolanti e di valutazione realistiche e uniformi dei costi futuri con controllo dei casi di superamento del 90% di AF/FFO;

- ridefinire il vincolo dell'indebitamento alla luce di bilanci a livello di "università holding";

- adozione di un sistema programmatico integrato e monitorato.

Tale finalizzazione si è poi tradotta in un insieme di proposte articolate in:

- una destinazione finanziaria utile a garantire a tutti gli atenei il rientro da spese per aumenti salariali - tipo ISTAT e contratti - non dipendenti da scelte di governo della singola sede;
- metodi rigorosi di calcolo dei costi del personale in una logica di medio termine con pieno rispetto delle regole nel caso di superamento del 90 % di AF/FFO e in quello di forte indebitamento;
- una destinazione di circa 350 milioni secondo il modello CNVSU agli atenei “non soggetti a piani di risanamento”
- la “ripartizione di risorse addizionali da destinare esclusivamente ad atenei sottofinanziati in modo da attenuare le distorsioni ancor oggi derivanti dalla spesa storica”.

È noto come la articolazione delle procedure deliberative fra Governo e Parlamento, le dinamiche interne al Sistema e la limitatezza delle risorse complessive assegnate in Finanziaria 2008 - in particolare il differenziale fra consolidabile 2007 e stanziato 2008 - abbiano consentito di applicare la logica dell’incentivazione, del premio e del riequilibrio a soli 199 dei 550 meuro stanziati e abbiano, di fatto, disatteso l’impianto complessivo configurato dal Patto.

L’approccio però ha avuto anche il merito di:

- sollecitare gli atenei a impostare la programmazione - via modelli di simulazione - delle politiche di reclutamento su almeno 10 anni, fatto questo che consente di gestire con maggiore efficacia le risorse finanziarie che si rendono disponibili per effetto del turnover;
- sollevare il tema dell’aggiornamento delle regole sull’indebitamento degli atenei - la normativa di riferimento è del 1989 e 1991 - e delle modalità di rientro degli atenei che si trovano in situazioni finanziarie “a rischio” (su questi temi è atteso un decreto “di concerto” fra MIUR e MEF entro settembre 2008).

Anche queste sono occasioni importanti per non perdere la concentrazione sulle regole di funzionamento del Sistema dal punto di vista finanziario.

4. Alla ricerca di una “nuova continuità”

Quali proposte per il futuro?

I suggerimenti che il CUN si sente di proporre sono:

- innanzi tutto, una rivalutazione del ruolo del Sistema Universitario come infrastruttura strategica per il Paese con un congruo aumento finanziario complessivo, certo e sistematico, impostato su cinque-

dieci anni; è una dimensione che aiuterà il Sistema universitario a dosare aspettative e progettualità al livello delle attese del Paese; non vengono chiesti più fondi perché aumentano i costi, fatto questo che va combattuto con politiche gestionali attente e mirate a efficienza e produttività; lo stanziamento va impostato per mettere gli atenei nella condizione di contribuire in chiave strategica al rilancio strutturale e di medio termine del Paese;

- l'inopportunità di una "ri-partenza da zero" da parte della nuova Maggioranza Parlamentare; le legittime innovazioni andrebbero poste all'interno del divenire del Sistema, lungo i suoi punti di forza e di debolezza, sul potenziale, dentro ai processi di apprendimento e innovazione in corso e così via; in caso contrario, il Sistema rischia di subire l'ennesima "riforma" con il protrarsi di un senso di "emergenza strutturale" che ha come primo effetto la demotivazione dei singoli, specie i più bravi e impegnati, e come secondo l'espandersi di logiche solo opportunistiche, contingenti e spesso a valenza personale;

- l'opportunità di puntare all'integrazione dei molteplici provvedimenti/stanziamenti messi in atto negli ultimi anni da parte del MIUR - anche in concerto col MEF -, confermando, da un lato, la logica della programmazione-valutazione triennale entro linee guida su cinque-dieci anni e, dall'altro, la differenziazione fra stanziamenti rivolti al consolidamento della spesa corrente - senza riposare su una mera inerzia della spesa -, stanziamenti mirati all'incentivazione e al riequilibrio e, infine, stanziamenti che perseguono obiettivi di sistema (ricerca teorica e applicata, didattica, internazionalizzazione, mobilità, ecc.) aperti alla libera concorrenza fra atenei; questi ultimi dovrebbero pesare percentualmente molto più che nel passato anche per liberare le energie implicite nella logica dell'Autonomia;

- la definizione di una serie di principi e criteri di riferimento per la misurazione e rendicontazione, anche economico-finanziaria, della performance degli atenei, per la specificazione delle responsabilità anche patrimoniali di competenza dei vertici decisionali degli atenei e per il monitoraggio e la gestione dei casi di atenei in particolare "sofferenza".

Nel contingente dell'estate 2008 va raccomandata la più rapida possibile distribuzione del FFO 2008 e la previsione nel prossimo assestamento di bilancio di uno stanziamento sul 2008 da destinare esclusivamente a logiche di incentivazione e di riequilibrio.

L'impressione generale è che le strumentazioni concettuali e metodologiche per aprire una nuova stagione nel finanziamento del Sistema Universitario italiano, abbinata a regole centrate sul merito e sulla responsabilizzazione, ci siano tutte. Serve ora volontà politica e progettuale per specificarle e

metterle in pratica. Il Sistema universitario e il CUN sapranno certamente essere all'altezza della sfida, per quanto difficile possa rilevarsi il compito.

PER UNA CULTURA DELLA VALUTAZIONE DELLA VALUTAZIONE:

GOVERNANCE, QUALITÀ E RISORSE

TAVOLA ROTONDA

QUALITÀ E RISORSE UMANE

Premessa

Il presente intervento riporta i risultati di uno studio analitico dell'evoluzione del sistema della docenza universitaria. Lo studio è riferito al decennio 1998-2007, e quindi tiene conto degli effetti (di breve e di medio periodo) dei meccanismi di reclutamento introdotti dalla legge 210/98, che risulta ispirata al principio di una larga autonomia programmatica delle singole sedi universitarie.

Tale studio ha indicato l'esistenza di dinamiche interne al sistema che, analizzate su un arco di tempo sufficientemente lungo, rivelano una forte tendenza alla regolarità e alla stabilità dei comportamenti collettivi.

Si tratta di una valutazione puramente quantitativa, che non può quindi offrire indicazioni sulla qualità delle scelte effettuate, e che riguarda il sistema nel suo complesso, senza escludere che vi siano stati a livello locale casi di comportamento fortemente anomalo, anche sul piano quantitativo, rispetto alle medie nazionali.

Resta quindi inteso che i comportamenti specifici dei singoli decisori devono essere oggetto, sia sul piano quantitativo che, soprattutto, su quello qualitativo, di una valutazione sistematica e capace di effetti correttivi da parte di chi detiene i compiti di indirizzo e di governo complessivo del sistema.

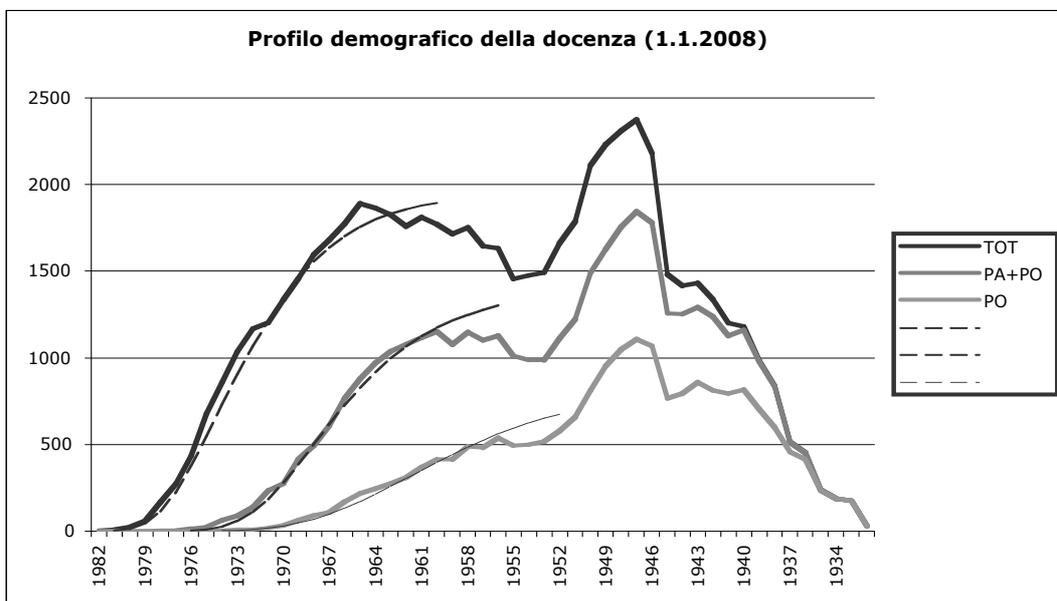
Ciò non ostante riteniamo che i risultati di questa analisi, seppure quantitativa e aggregata, siano sufficientemente significativi da poter essere utilizzati nella formulazione di politiche di programmazione di medio periodo, e comportino anche importanti ricadute ai fini di una definizione dello stato giuridico della docenza universitaria che sia adeguata alla realtà concreta del sistema.

I principali risultati dello studio

In estrema sintesi i risultati che ci appaiono più significativi sono i seguenti:

- Il numero medio annuo di reclutati per ciascuna fascia docente risulta stabile se lo si valuta depurandolo dagli effetti anomali dovuti all'interruzione e alla successiva brusca ripresa del reclutamento negli anni tra il 1993 e il 2002. I valori attuali del reclutamento corrispondono alla media del periodo 1993-2007, e sono quindi apparentemente valori "fisiologici", che il sistema universitario tende a ripristinare anche in presenza di forti perturbazioni.

- Dopo un periodo di significativo innalzamento nel corso degli anni '90 l'età media dei docenti al momento del reclutamento appare anch'essa stabile nell'ultimo quinquennio, a conferma del carattere fisiologico, almeno sul piano quantitativo, dei processi in atto.
- In termini numerici, il reclutamento dei ricercatori è prossimo alle 2000 unità per anno, con età media all'ingresso di circa 36 anni. I corrispondenti valori per gli associati sono di circa 1500 reclutati con età media di circa 44 anni, mentre per gli ordinari vi sono circa 850 reclutati con età media intorno ai 50 anni.
- V'è una forte tendenza alla stabilità geografica (91%) nei passaggi di carriera, ma non è affatto trascurabile il reclutamento extrauniversitario nelle fasce superiori della docenza: non erano ricercatori il 17% degli associati, e non erano associati il 5% degli ordinari.
- Si osserva un significativo squilibrio di genere nel reclutamento, squilibrio che cresce al progredire della carriera: all'atto del reclutamento sono donne il 43% dei ricercatori, il 34% degli associati e il 24% degli ordinari, e questi valori, dopo un periodo di crescita, tendono ormai a stabilizzarsi.



Le proiezioni

Assumendo, come ipotesi di lavoro, che i risultati descritti siano elementi di caratterizzazione stabile delle dinamiche operanti nel sistema della docenza, ne consegue la possibilità di effettuare

proiezioni ed estrapolazioni per individuare un possibile assetto a regime del sistema stesso, assetto che si raggiungerebbe in arco di tempo presumibilmente inferiore a un decennio nel caso in cui le politiche fossero volte a sostenere gli andamenti attuali.

Innanzitutto è chiaro che il complesso del corpo docente (che nell'ultimo decennio è già cresciuto di oltre il 25%) tenderebbe a crescere ancora (anche se più lentamente) per qualche anno, in quanto il *turnover* non è ancora in grado di coprire il fabbisogno indicato dalle analisi e dalle proiezioni. Con una crescita media annua dell'1% (circa 600 nuovi posti ogni anno, oltre il *turnover*) si giungerebbe a regime nell'arco di 6-7 anni, con il reclutamento annuo di circa 1.700 ricercatori, circa 1.350 associati (inclusi 250 esterni) e circa 850 ordinari (inclusi 50 esterni).

L'assetto della docenza a partire dal 2015 vedrebbe circa 26.500 ricercatori (40% del totale della docenza) con età media d'ingresso stabile intorno ai 34-35 anni, circa 21.000 associati (32%) con età media al reclutamento di 41-42 anni, e circa 18.500 ordinari (28%) con età media al reclutamento di 49-50 anni. Si tratterebbe quindi di un assetto moderatamente piramidale, nel quale comunque ben difficilmente, sulla base delle tendenze in atto, la componente femminile a regime supererebbe il 45% degli associati e il 25% degli ordinari.

Il risultato delle proiezioni ci offre quindi un possibile scenario per l'assetto futuro della docenza universitaria. Non si intende qui asserire che questo assetto sia un *optimum* teorico, ma si può affermare con sufficiente certezza che esso sia ciò verso cui tenderebbe spontaneamente il sistema universitario italiano, se lasciato evolvere in regime di autonomia e con adeguate risorse finanziarie.

Fascia	Recl. Ext.	Recl. int.	Reclut. TOTALE	Età recl.	Prom.	Età prom	Cessaz.	Età cess
Ricercatori	1700	---	1700	34	1100	41,5	600	67
Associati	250	1100	1350	41,5	800	49	550	70
Ordinari	50	800	850	49	---	---	850	72

Fascia	Attuale	%	Modello	%
Ricercatori	23.541	38%	26.500	40%
Associati	18.744	30%	21.000	32%
Ordinari	19.625	32%	18.500	28%
TOTALE	61.910	100%	66.000	100%

È importante prendere atto del fatto che interventi normativi e finanziari non allineati con queste linee di tendenza non necessariamente aprirebbero la strada alla realizzazione di un differente modello, e più probabilmente introdurrebbero nel sistema elementi di instabilità, come è avvenuto in passato in circostanze analoghe.

In particolare una crisi finanziaria che rendesse non sostenibili i volumi di reclutamento sopra indicati non produrrebbe una riduzione, se non marginale, del numero di reclutati per anno di nascita, ma quasi sicuramente condurrebbe a un ulteriore innalzamento dell'età media al reclutamento.

Ciò vale in particolare per i ricercatori, ma si applica anche ad associati e ordinari, per cui un tentativo di forzare composizioni numericamente più ristrette delle rispettive fasce, avrebbe come probabile effetto predominante l'innalzamento dell'età media dei loro componenti, che già non può considerarsi certo bassa se confrontata con gli *standard* internazionali.

Proiezioni dei costi

Uno degli aspetti più comunemente contestati della gestione finanziaria delle Università riguarda la politica del reclutamento, che avrebbe in molti casi privilegiato le promozioni alle fasce superiori della docenza, più onerose e improduttive, a sfavore delle nuove assunzioni di giovani. Proprio a questa politica si è talvolta imputato il dissesto finanziario di alcuni Atenei, giunti a superare con le spese per il personale di ruolo il limite legale del 90% del Fondo di Finanziamento Ordinario, stabilito dalla Legge Finanziaria 1997

Di fronte a una contestazione così rilevante è parso opportuno analizzare con cura tutti i dati quantitativi a disposizione, per capire in che misura si sia esercitato un arbitrio decisionale, e quali margini rimangano per le scelte future, sia che restino nelle mani degli attuali decisori, anche se soggetti a più sostanziali vincoli, che nell'ipotesi di decisioni ricondotte a più alte e responsabili autorità. Tale analisi è stata effettuata applicando alla base di dati della docenza una procedura di calcolo volta a implementare l'insieme delle norme che presiedono alla formazione della retribuzione dei docenti, e quindi alla definizione del costo per le Amministrazioni.

Si è fatto uso di un modello statistico delle dinamiche di pensionamento, verificato empiricamente per lo scorso decennio, che prevede nel complesso circa 20.000 pensionamenti nel periodo 2008-2018. La procedura permette di calcolare il costo annuo (reale e deflazionato) della docenza per ogni Ateneo e per ogni anno solare.

I costi del personale tecnico-amministrativo per lo stesso periodo sono stati stimati per ogni Ateneo

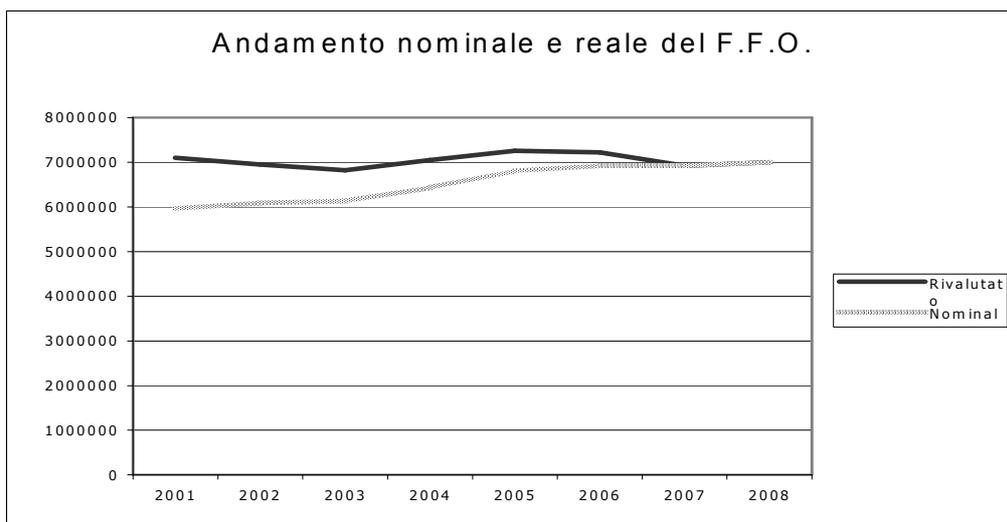
nella plausibile ipotesi che rimangano stabili le attuali proporzioni, di fatto invariate nel corso del passato decennio.

Le principali conclusioni che si possono trarre dall'analisi sono le seguenti:

- L'aumento complessivo dei costi del personale docente di ruolo nel decennio 1998-2007, misurato in termini reali (usando come coefficiente inflattivo quello definito annualmente dall'ISTAT per gli adeguamenti stipendiali) è stato del 19%, e quindi inferiore all'aumento numerico del personale (26%).

- La dinamica della spesa dei singoli Atenei (calcolata dal 1998 al 2018 mediante proiezioni basate sul personale attualmente in servizio) segue una curva universale, valida per tutti gli Atenei con budget superiore ai 5 milioni di euro, con andamenti che differiscono solo per la collocazione temporale del massimo della spesa: mentre gli Atenei più grandi e più vecchi tendono a raggiungere prima il massimo (con la crisi finanziaria ad esso associata), ma anche a iniziare prima una parabola di spesa calante, gli Atenei più piccoli e più giovani, collocati sullo stesso percorso ma con un ritardo nei tempi, non sono per ora in crisi, ma avranno ancora a lungo spese crescenti.

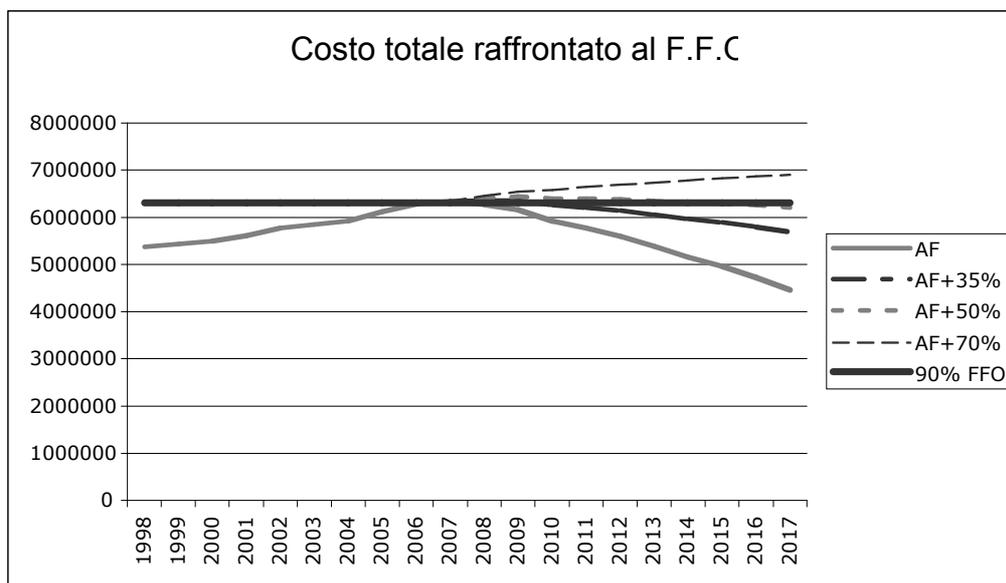
- Il finanziamento pubblico del sistema nello scorso decennio non è stato in grado di accompagnare questa dinamica, pur nel complesso fisiologica, e quindi l'intero sistema è giunto a toccare il limite legale del 90%, anche perché il valore reale (deflazionato) del Fondo di Finanziamento Ordinario è rimasto di fatto costante almeno a partire dal 2000.



- L'opzione di mantenere una quota adeguata e stabile di reclutamenti e di promozioni, se l'investimento pubblico resta costante al netto dell'inflazione, può essere resa possibile nella maggior

parte dei casi da una realistica politica di programmazione, che parta da una stima attendibile del volume dell'impegno finanziario incomprimibile per i prossimi anni.

○ In particolare le proiezioni indicano con chiarezza che l'innalzamento al 50% (al posto dell'attuale 35%) della quota delle risorse liberate dai pensionamenti che può essere utilizzata per il reclutamento è nel medio periodo non soltanto economicamente sostenibile, ma anche condizione necessaria al mantenimento degli attuali (non certo esorbitanti) livelli numerici complessivi della docenza.



Conclusioni

Appare a questo punto abbastanza chiaro che le rigidità strutturali e normative del sistema universitario determinano dinamiche fortemente inerziali, con esiti largamente indipendenti dalle volontà e dalle decisioni di singoli e gruppi. L'impatto (prevedibilmente limitato) degli interventi messi volontariamente in atto risulta in realtà valutabile solo per confronto con l'evoluzione prevista teoricamente sulla base delle dimensioni e della storia pregressa di ogni Ateneo.

Sembra quindi pericoloso ai fini dell'efficienza e dell'efficacia gestionale associare meccanismi premiali e/o punitivi alla sola distanza da un obiettivo generico e indifferenziato, senza tener conto delle caratteristiche specifiche di ciascun Ateneo, che invece permetterebbero la definizione di *target* individualizzati e realisticamente raggiungibili nel medio periodo.

Reclutamento e pre-ruolo

Un'indicazione che non può a nostro avviso essere trascurata è quella relativa all'esistenza di un periodo non breve tra il completamento del percorso formativo (dottorato) e l'ingresso in ruolo a tempo indeterminato. Anche risorse molto maggiori di quelle disponibili o ipotizzate potrebbero incidere solo debolmente sull'età media al reclutamento dei ricercatori: ogni mille nuovi posti aggiuntivi oltre quelli già ipotizzati abbassano di circa sei mesi tale età media. D'altra parte è evidente la necessità di un ringiovanimento, in assenza del quale si può già parlare di fallimento del sistema universitario.

Pare quindi fortemente opportuna la previsione di una singola figura contrattuale pre-ruolo di durata poliennale prevalentemente orientata alla ricerca, ed in subordine alla didattica, dotata delle garanzie normative, assicurative e retributive proprie dei contratti di lavoro a tempo determinato e definitivamente sostitutiva della pleora di forme di lavoro, precario e per lo più privo di sbocchi realistici, che sono oggi presenti in tutti gli Atenei. Sia pure senza alcun automatismo, il numero di tali posizioni a tempo determinato dovrebbe essere programmato dai singoli Atenei con vincoli numerici plausibili in relazione alle prospettive di reclutamento a tempo indeterminato, locali e nazionali.

Pur ribadendo che tali contratti non dovrebbero dar luogo a diritti in ordine all'immissione in ruolo a tempo indeterminato, essi dovranno costituire titoli valutabili ai fini dell'accesso alle posizioni accademiche. Inoltre, questi contratti dovrebbero costituire un titolo valutabile adeguatamente per l'ingresso anche in ambiti esterni al sistema universitario, ad esempio negli Enti pubblici di ricerca ed in altre amministrazioni.

Il riconoscimento di tale attività pre-ruolo potrebbe rappresentare un soluzione del problema dell'età di pensionamento, senza la quale ci potrebbero invece essere pesanti contraccolpi sul piano retributivo e pensionistico, in quanto sarebbe assai arduo per la maggioranza dei docenti maturare più adeguati livelli pensionistici, soprattutto ove non fosse definito un percorso standard di riconoscimento dei servizi pre-ruolo a tali fini.

Attualmente, i giovani ricercatori vengono retribuiti in prevalenza tramite Assegni di Ricerca: prendendo in considerazione il profilo delle età degli assegnisti di ricerca, il CNVSU ha osservato che "colpisce l'età avanzata dei soggetti con un massimo a 33 anni e percentuali consistenti con età prossima ai 40 anni".(2477 tra 35 e 39aa, circa 1000 oltre i 40aa)

Non è accettabile che un ricercatore non più giovane, con un bagaglio professionale di diversi anni e che spesso riveste importanti responsabilità all'interno del dipartimento in cui opera, sia assunto senza adeguate tutele assistenziali, senza sicurezze, senza autonomia ed infine senza adeguato stipendio.

Gli assegnisti di ricerca tendono a costituire un importantissimo canale di reclutamento del personale docente delle università. Dalla loro istituzione (Legge 449/97 art.51) al luglio 2007, infatti, sono stati attivi in tutto il sistema oltre 30.000 assegnisti, di cui circa il 20% è transitato nei ruoli del personale universitario (docente e non docente). Fra i 22.744 (66,4% del totale) non più assegnisti, infatti, 6.923 (20% del totale generale ed il 30% degli "usciti") sono inquadrati nei ruoli del personale degli atenei (docente e non), con la seguente distribuzione: Professori ordinari 63 (0,9%), Professori associati 1010 (14,6%), Ricercatori 5.415 (78,2%), Tecnici Amministrativi 435 (6,3%).

Per il Reclutamento è fondamentale che sia offerta al sistema universitario italiano la garanzia della disponibilità di risorse finanziarie adeguate a sostenere le linee di tendenza identificate nella relazione di Paolo Rossi. Se teniamo conto del fatto che le nuove posizioni dovrebbero essere quasi tutte corrispondenti al livello dei ricercatori, possiamo stimare che, una volta coperto il maggior onere annuo derivante da processi inflattivi, il fabbisogno addizionale netto degli Atenei per il reclutamento di un migliaio di nuovi ricercatori sarebbe di circa l'1% all'anno in più ogni anno per i prossimi 4-5 anni del costo totale del personale.

Successivamente a tale periodo, il sistema sarebbe già quasi in grado di auto sostentarsi, ed in seguito i costi non dovrebbero più aumentare, se non per effetti inflattivi. Si noti infatti che a regime (e solo a regime) anche il costo degli automatismi stipendiali (classi e scatti) è compensato dal turnover.

Non dimentichiamo poi che uno dei compiti fondamentali dei docenti universitari è la ricerca e che anch'essa richiede risorse adeguate. I finanziamenti attualmente previsti non sono sufficienti a garantire l'attività di ricerca, per cui in sede di programmazione complessiva dei costi del sistema ci pare realistico raddoppiare la cifra sopra indicata, proprio al fine di garantire tali risorse.

Stato giuridico

Altro punto molto importante è la garanzia di regolarità e di stabilità dei meccanismi di avanzamento di carriera, perché ogni fase di instabilità (come ad esempio il blocco dei concorsi, passato e attuale) introduce perturbazioni i cui effetti si possono ripercuotere anche su archi di tempo molto lunghi. Ne siano prova gli effetti ancora ampiamente osservabili degli eccessi e dei difetti di

reclutamento verificatisi rispettivamente intorno al 1980-81 e nel quinquennio immediatamente successivo.

Vogliamo sottolineare il fatto, spesso sottovalutato, che una limitata opportunità di promozione, in un sistema come quello della docenza, che giustamente si vuole meritocratico, ma proprio per questo non può prescindere da adeguate motivazioni all'impegno, rappresenta un attacco alla funzionalità del sistema stesso altrettanto grave di quello prodotto da un eccesso di promozioni: non è da escludersi il rischio di future crisi di sistema per un *deficit* numerico dei soggetti preparati a svolgere le funzioni di gruppo dirigente, quando l'ampia generazione attuale si avvierà al pensionamento (di questi 20.000 docenti circa la metà saranno professori ordinari).

Sempre con l'obiettivo di garantire la stabilità delle dinamiche di reclutamento a tutti i livelli della docenza, appare indispensabile che i meccanismi relativi al reclutamento iniziale siano completamente disaccoppiati da quelli volti a offrire opportunità di progressione di carriera a un numero adeguato di docenti universitari. Se le risorse destinate ai due processi non sono adeguatamente bilanciate e programmaticamente distinte il rischio che si producano dinamiche destabilizzanti è sempre presente, soprattutto a livello locale o di singole aree disciplinari.

In una prospettiva di ampio respiro sarebbe a nostro parere immaginabile un modello di docenza in cui le progressioni di carriera, effettuate su base valutativa ma non necessariamente comparativa, e basate su un numero di livelli non necessariamente ancorato alla realtà attuale, potrebbero diventare completamente sostitutive dell'attuale regime di automatismi salariali, con un effetto di reale valorizzazione delle professionalità e al tempo stesso con l'eliminazione della finzione di una nuova assunzione a ogni passaggio di carriera, che produce perdita di anzianità e lunghi periodi di straordinariato (oltre che costi e paradossali lungaggini burocratiche).

In una prospettiva di tipo europeo, ricordiamo che le Università italiane, riunite il 7 luglio 2005 presso l'Università di Camerino, hanno deciso di condividere le valutazioni e le prospettive indicate nella Raccomandazione della Commissione europea riguardante la Carta Europea dei Ricercatori ed un codice di condotta per l'assunzione dei principi da questa definiti.

In particolare ricordiamo che per quanto riguarda:

1) la carenza del numero dei ricercatori: la Carta Europea mira a favorire la creazione delle condizioni necessarie per carriere più sostenibili e interessanti contribuendo così ad assumere e trattenere ricercatori di elevata qualità in ambienti veramente favorevoli alle prestazioni e alla produttività;

2) la stabilità e continuità dell'impiego: la Carta Europea richiede la garanzia che le prestazioni dei ricercatori non risentano dell'instabilità dei contratti di lavoro impedendo così che i lavoratori a tempo determinato siano trattati meno favorevolmente dei lavoratori a tempo indeterminato analoghi;

3) lo sviluppo della carriera: la Carta Europea prevede la necessità di introdurre ed attuare nuovi strumenti per lo sviluppo della carriera dei ricercatori, con la valorizzazione della loro responsabilità e professionalità, anche nell'intento di indurre un atteggiamento positivo del pubblico nei loro confronti;

4) il sostegno di tutte le forme di mobilità: la Carta Europea prevede la necessità di sostenere tutte le forme di mobilità (a livello nazionale, regionale ed istituzionale) integrando queste opzioni nell'apposita strategia di sviluppo professionale valutando e riconoscendo pienamente tutte le esperienze di mobilità nell'ambito di valutazione/avanzamento della carriera. Pertanto è necessario creare gli strumenti amministrativi che consentano la trasferibilità dei diritti in materia di previdenza sociale e retribuzioni;

5) la necessità di prevedere Sistemi di valutazione: la Carta Europea prevede che i datori di lavoro e/o i finanziatori adottino per tutti i ricercatori dei sistemi di valutazione che consentano ad un comitato indipendente di valutare periodicamente e in modo trasparente le loro prestazioni professionali, nonché dei loro datori di lavoro.

Gli Stati membri si sono impegnati a recepire questi principi generali e requisiti rientranti nel loro ambito di competenza, nel quadro normativo e regolamentare nazionale o nei principi e orientamenti settoriali e/o istituzionali.

È un processo lungo che può avere successo solo se esiste la convergente volontà di perseguirlo e vi sono molti nodi e molti ostacoli da superare, né ci si deve nascondere che rispetto a tali principi esistono oggi molti comportamenti divergenti. Se non sapremo darvi attuazione avremo sprecato una ulteriore importante occasione per collocarci al centro dello spazio europeo della ricerca.

Qualità del reclutamento e della progressione di carriera

Chiaramente in tale prospettiva acquisisce ancor maggiore importanza l'individuazione di meccanismi di valutazione nazionale capaci di garantire la qualità al primo ingresso nel sistema (comprese le incentivazioni, anche normative, al distacco dalla sede in cui è avvenuta la formazione), come pure di garantire la possibilità di primo ingresso a livelli più elevati, per soggetti di adeguata competenza provenienti dal mondo delle professioni e della ricerca extrauniversitaria e per ricercatori di altri Paesi intenzionati (come auspicabile) a lavorare in Italia.

Crediamo fermamente nella necessità di predisporre un sistema di valutazione della qualità della ricerca e della didattica che dovrebbe garantire una selezione di ricercatori e docenti basata sul merito.

È necessario, quindi, impegnarsi a compiere i passi fondamentali per garantire il perfezionamento dei metodi di reclutamento ed i sistemi di valutazione delle carriere al fine di istituire un sistema di assunzione ed uno sviluppo professionale più trasparenti, aperti, equi ed accettati a livello internazionale,

È infine indispensabile individuare meccanismi atti a favorire un riequilibrio di genere, che le sole dinamiche interne, proprio per la naturale tendenza a ripetere il modello esistente, non sono capaci di assicurare, se non su scale di tempi estremamente lunghe.

IL BINOMIO RICERCA-DIDATTICA:
UN PERCORSO PER IL RIASSETTO DEI SAPERI

TAVOLA ROTONDA
PROPOSTE PER UNA REVISIONE FLESSIBILE DEGLI AMBITI DISCIPLINARI

Premessa

Classificare omogeneamente la mutevole realtà culturale è una condizione imprescindibile per la strutturazione e la diffusione della conoscenza che, per la nostra cultura occidentale, ha avuto il suo inizio con la suddivisione delle arti del trivio e del quadrivio avvenuta all'inizio del V secolo D.C. Questa necessità si è storicamente incarnata in un processo centenario che ha dato luogo alla realizzazione delle discipline di insegnamento universitario intorno alle quali si sono raccolte le singole comunità di studiosi unite da interessi e linguaggi comuni.

L'opportunità di codificare il sapere in termini facilmente fruibili, e rivedere nel tempo tale classificazione, è quindi un dovere dal quale ogni collettività accademica non si può esimere, consapevole del fatto che, ogni volta che si ridefiniscono gli ambiti di competenza delle discipline, si compie un'operazione culturale le cui ricadute sono di lungo periodo. Il mondo accademico è, peraltro, perfettamente cosciente che questa esigenza si scontra con la difficoltà, quasi insormontabile, di cristallizzare il continuo divenire del sapere e della scienza e che, ai valori della semplicità e dell'utilizzabilità, si potrebbero dovere sacrificare, anche se in modo temporaneo e contingente, realtà culturali importanti e di assoluto rilievo.

Questa classificazione è, in ogni caso, un'operazione necessaria in un processo di mediazione tra il pragmatismo delle regole di una organizzazione universitaria e le elevate istanze culturali del mondo accademico. Non è un caso che in Italia la legge abbia individuato nel CUN il luogo dove questa mediazione, e le suddette contraddizioni, devono trovare la loro soluzione e dove gli interessi primari della realtà accademica italiana devono avere la loro camera di compensazione.

Investire il CUN di questa funzione significa riconoscere ai suoi componenti non soltanto una loro specifica competenza tecnica, ma anche quell'altissimo valore di rappresentanza elettiva della comunità intellettuale che spesso dimentichiamo di sottolineare e che questo organo possiede, come dimostrato in alcuni dei suoi lungimiranti interventi.

Proprio per sottolineare quanto sopra voglio iniziare il mio intervento riprendendo alcuni dei concetti presenti nei documenti che portarono il CUN nel biennio 1999-2000 alla precedente revisione e riduzione dei settori scientifico-disciplinari (SSD). In quel caso, dieci anni fa, l'*input* che portò ad affrontare la rideterminazione dei SSD derivò dall'applicazione della nuova normativa ordinamentale,

avviata dai Decreti d'area poi messa in atto dal DM 509/99, e dalla revisione delle norme concorsuali conseguente all'applicazione della legge 210/98.

Il CUN giudicò allora necessario, prima di procedere alle modifiche dei SSD e a determinarne le affinità, precisare alcuni indirizzi di comportamento.

Di seguito sono riportati i principali punti di riflessione così come furono riassunti nella delibera del 1998 preliminare ai pareri sul riordino dei SSD:

... omissis

1. *Ciascun settore deve rappresentare un insieme disciplinare ben riconoscibile e coerente, dotato di un'omogeneità in termini di tematiche di ricerca, metodologie e linguaggio sufficienti a consentire razionali valutazioni e confronti al suo interno.*

2. *La consistenza numerica dei docenti che appartengono ad un settore deve essere tale da configurare un'effettiva comunità scientifica.*

3. *Dai principi 1 e 2 scaturisce che si dovranno accorpate eventuali settori scientifico-disciplinari attualmente distinti, che siano omogenei per tematiche di ricerca, metodologie e linguaggio, specialmente se la consistenza numerica dei docenti afferenti ad uno di essi è modesta.*

4. *Sono da considerare le diverse caratterizzazioni, tradizioni e realtà delle singole aree.*

5. *L'eventuale aggiornamento dei singoli settori consistente in soppressioni, modifiche di denominazione e/o inserimenti di nuove discipline dovrebbe portare tendenzialmente ad una diminuzione o comunque ad un incremento limitato del numero attuale delle discipline del settore.*

6. *Si deve evitare, per quanto possibile, la presenza delle stesse discipline in diversi settori, anche se deve essere evitato che discipline di frontiera siano ricondotte esclusivamente ad un settore egemone.*

7. *Per quanto riguarda i rapporti tra settori scientifico-disciplinari e grandi aree, anche in relazione all'emanazione dei decreti di area, i settori possono superare i confini delle stesse in quanto l'ambito scientifico e culturale di alcuni settori può essere di interesse per varie aree.*

8. *Le "affinità" tra i settori scientifico-disciplinari devono essere definite tenendo presente che sono affini i settori, che pur essendo abbastanza diversi da non consentire un unico ambiente di valutazione e confronto della ricerca, sono sufficientemente vicini da permettere che la ricerca effettuata nell'uno possa alimentare la didattica universitaria offerta nell'altro.*

9. *In particolare, per quanto concerne le affinità fra settori, è da osservare che esse sono state definite in passato soprattutto con riferimento ai concorsi e quindi in termini prevalenti di "vicinanza" sul piano scientifico. Oggi, con l'aumento dei corsi di studio, la limitazione delle risorse e la crescente assegnazione di più compiti didattici in differenti discipline alla stessa persona, le affinità vanno rivedute con maggiore riferimento ai rapporti di "vicinanza" fra ricerca scientifica e didattica universitaria. È evidente che la dichiarazione di affinità tra settori diversi accredita i docenti dei settori in questione all'insegnamento delle discipline degli stessi settori. Problema completamente diverso è l'affidamento ad un docente di un insegnamento afferente ad un settore "non affine". In questo caso si deve evitare che le autonomie decisionali degli atenei creino il rischio di istituire sedi improprie di valutazione con il pericolo di scadimento del livello della didattica. Pertanto, l'eventualità dell'affidamento ad un docente di un insegnamento di un settore "non affine" richiede una valutazione specifica della produzione scientifica del docente con regole predeterminate a livello nazionale.*

...omissis

(NDR: le discipline furono poi sostituite nel 2000 dalle declaratorie dei singoli settori)

Oggi, a dieci anni di distanza, siamo di fronte ad una situazione analoga a quella del 1998 in conseguenza della nuova revisione ordinamentale derivante dalla prima applicazione del DM 270/04 (e relativi Decreti applicativi) e dalla normativa sui concorsi prevista dalla L 230/04 e dal D.Lgs 164/06 nella prospettiva di una sua prossima messa a regime ed applicazione.

La situazione attuale e la proposta di un modello

I punti della delibera del CUN del '98 sopra riportati sono in larga parte condivisibili ancora oggi a dimostrazione delle solide motivazioni culturali ed intellettuali che animano le decisioni del Consiglio.

Il CUN nel 2007, su richiesta del Ministro pro tempore, ha costituito un elenco di aggregazioni dei SSD (così detti macrosettori) al solo scopo di consentire l'avvio della revisione della normativa per il reclutamento dei Ricercatori Universitari (vedi parere generale n. 3 del 7 giugno 2007). In quel parere il CUN sottolineò come tale aggregazione era del tutto straordinaria ed avanzata solo in via sperimentale, limitatamente alle esigenze della nuova normativa sul reclutamento ricercatori che, come è noto, non ha avuto alcun seguito.

Il CUN in quella fase sottolineò che tale intervento non poteva minimamente configurarsi quale premessa al riordino complessivo dell'impianto scientifico-disciplinare, il quale era da realizzarsi in tempi adeguati alla complessità del problema, anche in relazione agli sviluppi del Sistema Universitario e della Ricerca, che in quel momento non era sufficientemente definito a causa di un assetto normativo in continua evoluzione.

Peraltro, quella fase convulsa ha avuto il merito di aprire una ampia ed articolata discussione nell'ambito del CUN e fra il CUN e la comunità scientifica ed anche all'interno delle varie aree disciplinari che la compongono. Questa discussione ha portato ad una profonda riflessione sulla classificazione dei saperi, sul suo ruolo nella classificazione della scienza e sulle modalità con cui affrontarne una revisione condivisa.

I presupposti sono che:

1) sarebbe riduttivo, inopportuno e difficilmente applicabile un modello di esclusiva diminuzione numerica dei SSD basata sull'accorpamento di quelli esistenti (l'esperienza dell'aggregazione in macrosettori è stata in questo senso molto istruttiva) anche se una potenziale riduzione numerica, per aggregazione di alcuni dei SSD esistenti, è possibile e forse anche auspicabile e potrebbe rappresentare uno degli aspetti positivi di questa operazione;

2) sarebbe, invece, opportuno creare un modello più flessibile, più adatto ai tempi, basato sulla logica di altri sistemi universitari e di valutazione della ricerca europei (ERC, RAE, ecc.) che, pur avendo finalità differenti (valutazione performance scientifica o del finanziamento dei progetti di ricerca), possono rappresentare una linea guida per un confronto internazionale;

3) sarebbe inopportuna una radicale modifica dei SSD, così come sono stati rimodulati nel DM 4 ottobre 2000, in quanto essi rappresentano il cardine di decine di norme anche recentissime ed una loro revisione sostanziale comporterebbe ulteriori instabilità in un sistema universitario, che vive sempre in una fase di *cantiere permanente*, accentuando la confusione e creando il rischio di ulteriori rallentamenti fino ad un collasso del sistema;

4) è sempre più difficile da sostenere la logica di considerare le Aree, che raccolgono gli attuali SSD, come steccati invalicabili; questo perché contraddice, sia sul piano scientifico sia culturale, la sempre maggiore multidisciplinarietà dell'attuale evoluzione della scienza. Peraltro ancora una volta numerose normative esistenti, basandosi sulle Aree, le rendono difficilmente cancellabili in modo radicale e definitivo.

Per tutto quanto sopra esposto, il *modello* discusso e proposto dal CUN cerca di rispettare l'esistente, introducendo elementi di flessibilità e cercando di valorizzare contemporaneamente le esigenze della valutazione scientifica, didattica e formativa.

Tale *modello* è incentrato prevalentemente sul docente e sulla sua attività scientifica e didattica ed ha, come primo scopo, quello di iniziare il processo di eliminazione dell'attuale sistema di contenitori *rigidi* in cui sono inclusi forzatamente i docenti stessi.

La nostra proposta si basa sull'identificazione di ogni docente mediante una serie di *parole chiave*.

La sequenza di queste *parole chiave* sarebbe, nel suo complesso, una sorta di *codice identificativo* del docente con una parte fissa ed una parte variabile. Un paragone possibile sarebbe quello che, alcune delle *parole chiave* rappresenterebbero una sorta di *codice fiscale* pressoché immutabile nel tempo e proprio di ogni docente, mentre altre costituirebbero una sorta di *codice genetico* variabile in grado di adattarsi e modificarsi in funzione delle situazioni ambientali.

Di queste *parole chiave* le prime quattro, relativamente fisse, sarebbero assegnate al docente dal MIUR e sarebbero modificabili solo dal CUN. Altre tre sono derivanti dal CV del docente e sono verificate e confermate dal CUN, ma modificabili su proposta del docente; le ultime *parole chiave*, fino ad un massimo di tre, sono definite autonomamente dal docente traendole da un elenco di *parole chiave* basate sulla specifica competenza scientifica e direttamente modificabili in qualsiasi momento sul sito informatico del docente stesso.

Tutte queste *parole chiave* dovrebbero essere in italiano ed in inglese.

Per scendere nel dettaglio, le prime quattro *parole chiave* (dalla 1° alla 4°) corrispondono a:

1) Macro-area (superamento delle attuali Aree) che corrispondono a grandi aggregazioni che abbiano in comune linguaggi basilari e fondamentali di valutazione scientifica e di gestione didattica e che consentano di evidenziare eventuali interazioni fra le Aree;

2) Area, derivanti dalle attuali aree CUN;

3) Sotto-Area, una sorta di *Macrosettore ragionato*, che non deve necessariamente essere coincidente con l'elenco proposto l'anno passato in emergenza. Queste Sotto aree potrebbero, invece, essere utili per stabilire le eventuali affinità didattiche. Le stesse Sotto-Aree potrebbero consentire intersezioni fra le Aree per gli ambiti scientifici innovativi e di frontiera. Questa Sotto-Area potrebbe essere identificata da una lettera da porre al termine del codice dell'attuale SSD;

4) Settore Concorsuale, derivante da una revisione ragionata delle attuali declaratorie con una possibile riduzione numerica per accorpamento degli attuali SSD.

Le *parole chiave* successive (fino ad un massimo di tre, dalla 5° alla 7°) sarebbero inserite in una lista predisposta dal CUN in base agli ambiti di interesse scientifico descritti nelle declaratorie dei SSD tenendo conto degli elenchi internazionali che descrivono l'attività scientifica (es. ERC, RAE, OCDE, ecc.); esse dovranno, ovviamente, essere coerenti con il CV scientifico del docente. Sarebbero, quindi, proposte dal docente e confermate dal CUN con una verifica automatica e incrociata fra le parole stesse ed elementi del CV indicati dal docente. Esse saranno utili per identificare, attraverso una sorta di autodichiarazione, l'esperienza scientifica del singolo docente.

Le *parole chiave* successive, massimo tre (dalla 8° alla 10°), potrebbero essere liberamente indicate dal docente e rappresentare la sua super specializzazione didattica e di ricerca. Questa terza serie opzionale ed introdotta solo se ritenuta opportuna potrebbe essere utile per implementare e rimodulare ogni 1-2 anni la lista delle *parole chiave precedenti* fra la 5° e la 7°. Queste ultime *parole chiave* possono anche costituire una banca dati allargata per la presentazione dei progetti di ricerca nazionali (PRIN, FIRB, ecc.).

Le ultime due serie di *parole chiave* potrebbero consentire, infine, di proporre con più facilità i nostri docenti in ambito nazionale ed internazionale (es. UE) come revisori dei progetti di ricerca (es. dei programmi quadro europei).

L'intera lista di *parole chiave*, invece, consentirebbe di individuare con facilità sovrapposizioni grossolane di aree e di ambiti disciplinari e di ricerca. Come detto costituirebbe una sorta di *codice* di ogni docente con *parti fisse* e parti a *bassa ed alta variabilità* e consentirebbe una migliore gestione

anche di momenti accademici rilevanti che richiedano una caratterizzazione dei docenti condivisa fra la comunità scientifica ed il docente stesso: dai concorsi alle chiamate in ruolo (in questo modo meno contestabili e contestate) fino ai passaggi di settore scientifico disciplinare o di Area più consoni con l'effettivo percorso scientifico e didattico del docente.

Il sistema didattico, scientifico ed anche concorsuale ne risulterebbe più flessibile e meno ingessato, in quanto sarebbe evidente la sovrapposizione culturale e scientifica di alcuni SSD e quindi la possibilità di scambi osmotici fra di essi fino a renderne facile l'accorpamento in caso di eccesso di coincidenza. L'eventuale scomparsa di *parole chiave* del primo gruppo (dalla 1° alla 4°) deriverebbe, infatti, da uno "svuotamento" totale e progressivo o da una loro sovrapposizione. Le *parole chiave* dalla 5° in poi, proposte dai docenti, potrebbero a loro volta, assurgere al ruolo di *parole chiave* fisse se considerati ambiti scientifici "stabilizzati" e portare alla comparsa di veri e propri nuovi SSD.

Il sistema consentirebbe l'incrocio fra Aree e SSD e renderebbe evidenti gli ambiti scientifici condivisi attraverso la messa in comune di una o più *parole chiave*.

La flessibilità di questo sistema ne consentirebbe un utilizzo anche per il reclutamento in quanto le stesse *parole chiave* potrebbero, per i colleghi non in ruolo, essere legate al tipo di dottorato conseguito e/o all'attività scientifica svolta (assegnisti, contrattisti ecc.) venendo così a costituirsi una vera anagrafe generale per il reclutamento dei ricercatori italiani.

Infine, sarebbe indispensabile introdurre una norma di revisione del sistema classificativo da parte del CUN a scadenze fisse (es. ogni 2 anni). Questo potrebbe quindi diventare un compito specifico e regolare del nostro Consiglio e non un *trauma epocale* come avviene adesso in vista di ogni revisione dei SSD.

Conclusione

Vorrei concludere affermando che il CUN, pur essendo consapevole che i settori scientifico-disciplinari hanno il significato di elementi cardine, sia di tipo organizzativo accademico che culturale per la didattica e la ricerca universitaria, ritiene necessario procedere all'apertura di un confronto con tutta la comunità scientifica ed accademica per un loro aggiornamento condiviso.

Il CUN ritiene, pertanto, che sia opportuna un'approfondita ed estesa riflessione tesa ad adeguare il sistema dei SSD alla nuova realtà universitaria quale va configurandosi in relazione sia all'applicazione delle riforme in atto sia al processo di armonizzazione europea.

Normativa di riferimento

D.M. 4 ottobre 2000 - Settori scientifico-disciplinari Pubblicato su G.U. n. 249 del 24 ottobre 2000 – Supplemento ordinario 175.

D.M. 18 marzo 2005 - Modificazioni agli allegati B e D al D.M. 4 ottobre 2000, concernente rideterminazione e aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari e definizione delle relative declaratorie.

D.M. 02 settembre 2002 - Integrazione allegato D del D.M. 4/10/2000 (settore IUS/02 e settore IUS/21) D.M. 15 maggio 2002 - Integrazione allegato D del D.M. 4/10/2000 (settore IUS/10 e settore IUS/09) D.M. 19 novembre 2001 - Integrazione allegato D del D.M. 4/10/2000 (settore N20X).

D.M. 19 novembre 2001 - Integrazione allegato D del D.M. 4/10/2000 (settore M11B).

D.M. 22 ottobre 2001 - Integrazione allegato D del D.M. 4/10/2000 (settori NO9X, N11X, N08X).

D.M. 21 settembre 2001 - Integrazione allegato D del D.M. 4/10/2000 (settori ING-INF/03, ING-INF/02).

D.M. 20 marzo 2001 - Proroga del termine per l'applicazione dei nuovi settori alle procedure di valutazione comparativa.

D.M. 1 febbraio 2001 - Modifiche all'allegato C del D.M. 4/10/2000.

D.M. 9 gennaio 2001 - Modifiche all'allegato C del D.M. 4/10/2000.

D.M. 26 giugno 2000 - Rideterminazione dei settori scientifico-disciplinari.

D.M. 23 dicembre 1999 - Rideterminazione dei settori scientifico-disciplinari.

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE ENZO SIVIERO

Le cosiddette “chiamate dirette” hanno costituito uno degli impegni più significativi del CUN, con riferimento al dispositivo di legge che regola, sia il cosiddetto “rientro cervelli”, che la chiamata di docenti italiani e stranieri che hanno conseguito l’idoneità scientifica all’estero.

È questo uno strumento a carattere eccezionale che il legislatore ha inteso promuovere e sul quale il CUN ha agito con particolare attenzione data la peculiarità del tema e le sue implicazioni relativamente alle attuali procedure concorsuali sostanzialmente “bloccate” da oltre un biennio e solo recentemente riattivate in una finestra temporale molto limitata. Il numero complessivo di proposte pervenute dai vari atenei ed esaminate dal CUN è di poco superiore alle 100 unità nel periodo 2007-2008.

Il CUN, con le mozioni del 26 marzo 2007 [1] e del 9 gennaio 2008 [2], ha già evidenziato le difficoltà dell’applicazione delle norme, sottolineando l’opportunità di una modifica della normativa stessa e la necessità di una lettura chiara ed univoca della legge. In una ipotesi di revisione, si potrebbe, ad esempio, operare con una azione forte, quale l’incentivazione delle chiamate per chiara fama, anche a tempo determinato, che presentano infatti minori aspetti problematici rispetto alle chiamate dirette.

Le chiamate per “chiara fama”, costituiscono un valido strumento di osmosi in ambito scientifico e didattico, potendo contare su professionalità di assoluta e riconosciuta eccellenza e l’auspicio è che esse andrebbero incentivate con cofinanziamento ministeriale e budget prefissato anno per anno.

Inoltre si potrebbero prevedere contratti a tempo determinato cofinanziati, per quei docenti ai quali sia riconosciuta una competenza specifica atta a trasmettere un sapere innovativo e sperimentato nell’azione diretta, così come la promozione della ricerca in settori tradizionalmente poco trattati nel mondo accademico.

Entrando nel merito dell’intervento richiesto al CUN, va osservato che in generale non è particolarmente difficile la valutazione del profilo scientifico e del curriculum di ricerca dei candidati, mentre non è altrettanto semplice la valutazione, rispetto al sistema italiano, della equivalenza delle idoneità per i ruoli accademici di paesi di diversa tradizione universitaria.

In effetti, la questione riguarda unicamente il ruolo dei professori di 1° fascia (ordinari) e di 2° fascia (associati), mentre non è prevista la “chiamata” relativamente al ruolo dei ricercatori.

Ancora più complicata è la chiamata di coloro che sono rientrati in Italia con un contratto triennale nell’ambito del provvedimento denominato “rientro dei cervelli”.

Il CUN, quindi, ha espresso per ciascun singolo caso una valutazione che ha riguardato separatamente il rispetto del limite del 10% dei posti di professore ordinario o associato, l'equivalenza dell'idoneità accademica estera, l'attestazione dello svolgimento del periodo di docenza nelle università italiane a seguito di chiamata autorizzata dal Ministero (per le procedure di "rientro cervelli"), e la presenza di peculiarità di contributi del candidato tale da giustificare il ricorso alla procedura di chiamata diretta.

Tenuto conto della delicatezza della questione e delle implicazioni, anche giuridiche, delle delibere da assumere, il CUN, con il supporto della Commissione Rapporti Internazionali, si è mosso acquisendo preventivamente ogni informazione utile a chiarire soprattutto compiti e responsabilità in capo alle varie figure presenti nel panorama internazionale.

A ben vedere, sul piano del professore ordinario (full professor) non sembra esserci particolare difficoltà, trattandosi della figura di riferimento ai vertici della carriera accademica, con compiti e responsabilità sufficientemente chiari e con una discreta omogeneità in ogni paese.

La questione è molto più difficile da valutare allorché il ruolo richiesto è quello del professore associato.

In Italia la distinzione tra 1° e 2° fascia è nel ruolo e nelle responsabilità gestionali ma non nei compiti didattici e scientifici.

All'estero, la figura intermedia tra il ricercatore e il professore ordinario è spesso declinata in due o più posizioni. Si va, con qualche variante, dal "senior lecturer" all'"assistant professor" ed al vero e proprio "associate professor".

A titolo di mera esemplificazione, per gli studiosi che hanno conseguito una idoneità accademica in Francia la valutazione dell'equivalenza del titolo è ancora più complessa, dato che la figura di "maître de conference" può abbracciare un intero campo: dal nostro ricercatore fino ad una figura parzialmente assimilabile al professore ordinario a tempo definito. Su questo specifico tema il dibattito in aula è stato ampio e articolato, proprio in relazione alla peculiarità del ruolo ed alle sue implicazioni, che hanno richiesto ogni volta la necessità di un approfondimento delle competenze con relativo convincimento collegiale.

Vi è poi una questione assai "delicata". Mentre in Italia i ruoli sono a tempo indeterminato, all'estero talvolta il docente ha contratti anche pluriennali e rinnovabili, ma a tempo determinato.

Spesso, soprattutto negli Stati Uniti, non irrilevante è in quale Università il docente è impegnato, essendo ivi molto selettivo l'accesso con periodiche verifiche di "produttività scientifica" pressoché estranee alla tradizione culturale italiana.

Si è pertanto ritenuto, nei casi dubbi, di richiedere la documentazione contrattuale onde poter valutare una “equivalenza sostanziale”, relativamente a compiti e responsabilità del docente di cui viene richiesta la chiamata diretta da parte dell’ateneo interessato.

La valutazione è entrata anche nel merito temporale ritenendo, in taluni casi, che pur in mancanza di un rapporto a tempo indeterminato, la pluriennalità del contratto per un periodo ragionevolmente esteso (oltre 3 anni), possa essere sufficiente per definire l’equivalenza al ruolo sempre ovviamente, in presenza di un curriculum scientifico di indiscutibile livello.

È chiaro che in questi casi, onde non cadere nell’equivoco di compiti assimilabili a quelli del nostro “professore a contratto” (che esplica la propria attività ai soli fini didattici), è imprescindibile che il contratto preveda “esplicitamente” sia attività didattica sia attività di ricerca e che la stessa sia ben documentata, condivisa e di alto livello.

Il lavoro sin qui svolto dal CUN consente oggi una maggior sicurezza nel giudicare le singole situazioni. Ulteriore esperienza consentirà di valutare in modo più rapido i casi particolari. Tuttavia non si può nascondere che in qualche caso sia affiorato il dubbio che questo strumento fosse utilizzato dagli Atenei come canale di reclutamento sostitutivo in situazioni di blocco dei concorsi, blocco che evidentemente ci si augura che un sistema ben funzionante non debba mai sopportare.

Per quanto attiene l’ambito europeo, è appena il caso di segnalare che, in sede di armonizzazione, così come il processo di Bologna [3-9] ha posto in essere la tematica degli ordinamenti didattici, altrettanto dovrebbe essere attivato in sede politica relativamente ai diversi ruoli della docenza universitaria, anche per assicurare condizioni di reciprocità per i nostri docenti.

Solo così sarà oggettiva la definizione dell’equivalenza, quanto meno in ambito europeo.

Anche in tal senso il CUN potrà dare un utile contributo alla discussione in atto. In effetti, per le sue caratteristiche di organismo di rappresentanza dell’intero sistema universitario nazionale e per le numerose connessioni già in atto a livello internazionale, il CUN intende attivarsi quale soggetto proponente di un quadro organico di armonizzazione dei ruoli accademici a livello europeo. Sulla stessa linea potrà essere sviluppata contemporaneamente una verifica complessiva estesa a un livello internazionale ben più ampio.

Riferimenti

[1] “*Mozione sulle chiamate dirette*”, Consiglio Universitario Nazionale, 3 aprile 2007, www.cun.it/Documenti/Delibere/2007/mo_2007_04_03.pdf.

- [2] “*Mozione sulle chiamate dirette*”, Consiglio Universitario Nazionale, 9 gennaio 2008, www.cun.it/Documenti/Delibere/2008/mo_2008_01_09.pdf.
- [3] “*Sorbonne Joint Declaration - Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system*”, by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom, Paris, the Sorbonne, May 25 1998.
- [4] “*The European Higher Education Area - The Bologna Declaration*”, Joint declaration of the European Ministers of Education, Bologna, 9 June 1999.
- [5] “*Lisbon European Council - Presidency Conclusions*”, Lisbon, 23-24 March 2000.
- [6] “*Towards the European Higher Education Area*” Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education - Prague, 19 May 2001.
- [7] “*Realising the European Higher Education Area*” - Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education – Berlin, 19 September 2003.
- [8] “*The European Higher Education Area - Achieving the Goals*” - Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education - Bergen, 19-20 May 2005.
- [9] “*Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*” - Communiqué of the Ministers responsible for Higher Education in the countries participating in the Bologna Process - London 18 May 2007.

IL BINOMIO RICERCA-DIDATTICA:
UN PERCORSO PER IL RIASSETTO DEI SAPERI

TAVOLA ROTONDA
OBIETTIVI FORMATIVI E SBocchi PROFESSIONALI:
STATO DELL'ARTE DELLA RIFORMA ORDINAMENTALE

Il processo di Bologna e il quadro europeo della formazione superiore

Il sistema universitario italiano è inserito a pieno titolo nell'Area Europea della Formazione Superiore (*European Higher Education Area - EHEA*), alla cui ideazione e creazione il nostro paese ha dato un fondamentale contributo con la dichiarazione della Sorbona [1] e con l'avvio del *Processo di Bologna* [2]. Si tratta di un processo culturale di ampio orizzonte inteso non come omologazione e appiattimento della formazione europea, ma piuttosto come sforzo di armonizzazione e di riconoscimento reciproco dei percorsi formativi; la ricchezza dell'Europa è la grande varietà delle esperienze e delle culture dei popoli che la compongono e tale varietà va difesa e valorizzata come patrimonio comune. Il Processo di Bologna si pone inoltre l'obiettivo di rendere il Sistema Europeo della Formazione Superiore visibile e attraente, oltre ai confini dell'Europa, anche per i paesi terzi non appartenenti all'Unione.

Si tratta dunque di un processo necessariamente dinamico, in un contesto in perenne evoluzione che, nella direzione indicata dall'*Agenda di Lisbona* [3], anno dopo anno, si arricchisce di nuovi obiettivi miranti ad elevare progressivamente il livello qualitativo della formazione superiore e della ricerca. Una tale impostazione emerge con chiarezza nelle conclusioni sottoscritte dai Ministri degli Stati Membri dell'Unione Europea responsabili della Formazione Superiore al termine delle conferenze biennali che si sono svolte a Praga (2001) [4], Berlino (2003) [5], Bergen (2005) [6] e Londra (2007) [7].

L'Università Italiana, per poter svolgere un ruolo importante nel mondo di oggi, in così rapida evoluzione, deve anch'essa costituire un sistema fortemente dinamico ed essere posta nelle condizioni di auto-aggiornarsi e auto-correggersi con continuità, flessibilità ed efficienza, sulla base di esigenze che cambiano giorno dopo giorno. Pertanto anche i provvedimenti legislativi e normativi che la riguardano, se si vuole evitare che siano superati prima ancora di essere operativi, vanno rivisti ed aggiornati con continuità.

La struttura della formazione superiore fondata sui due cicli secondo il DM 509/99

Per fare riferimento alla struttura su due cicli della formazione superiore viene spesso utilizzata l'infelice espressione "3+2". L'uso di tale espressione è collegato ad una concezione della riforma

secondo la quale i due cicli costituiscono due percorsi rigidamente sequenziali e fortemente concatenati tra loro e rivela al tempo stesso l'incapacità di pensarli come segmenti formativi indipendenti l'uno dall'altro. Una tale impostazione comporta, come immediato corollario, una grave svalutazione del valore formativo e formale del primo livello di laurea e ad essa può venire attribuita la responsabilità principale di macroscopici errori commessi nella progettazione dei corsi di studio durante la fase iniziale di applicazione del DM 509/99 [8].

Tra il primo e il secondo livello di formazione vi è oggi scarsissima mobilità e tale situazione deriva principalmente dall'impostazione data, secondo la quale ad ogni corso di primo ciclo corrisponde un ben definito corso di secondo ciclo; nel progettare i corsi secondo il DM 509 si è infatti per lo più proceduto a suddividere i corsi di laurea di vecchio ordinamento in due segmenti formativi, ripartendone i contenuti tra i due livelli. Ma tale errore, del quale il sistema universitario deve assumersi la propria parte di responsabilità, è stato anche indotto dal legislatore che, articolando i corsi di laurea specialistica su 300 CFU, ha dato una chiara indicazione che essi andavano comunque intesi come continuazione di uno specifico corso di laurea di primo ciclo, del quale dovevano essere integralmente riconosciuti 180 CFU.

La struttura rigida che è stata impostata, nell'ostacolare la mobilità, sta conducendo gli Atenei ad un marcato provincialismo. Sarebbe stato più opportuno progettare e attivare un minore numero di corsi di primo ciclo e più corsi di secondo, senza introdurre tra essi una transizione rigidamente vincolata, e offrire varie e articolate possibilità di scelta, con ampia incentivazione alla mobilità all'interno dell'Ateneo e tra Atenei diversi. Dopo aver constatato che una tale impostazione ha prodotto molti danni sotto il profilo formativo è necessario essere consapevoli che la nuova riforma ordinamentale costituisce un'occasione importante per correggere gli errori commessi, individuando rapidamente le criticità e ponendovi rapidamente rimedio.

A tale proposito preoccupa l'atteggiamento, che sembra talora emergere, secondo il quale la risposta agli errori compiuti sarebbe il ritorno alla struttura a ciclo unico del vecchio ordinamento; è invece necessario progettare la revisione degli ordinamenti strutturandoli in processi formativi di primo ciclo a carattere generalista e autoconsistente, che garantiscano competenze e conoscenze tali da consentire svariate opzioni per la prosecuzione degli studi. Tra i nodi principali che il nostro sistema universitario è chiamato ad affrontare vi è pertanto quello della diversificazione della formazione tra laurea e laurea magistrale e di conseguenza quello dei requisiti e dei criteri di ammissione a quest'ultima.

Ma al tempo stesso è necessario garantire ai laureati di primo ciclo l'acquisizione delle competenze fondamentali per accedere al mondo del lavoro, lasciando il compito di fornire più specifiche professionalità ad altri percorsi professionalizzanti, come i *Master universitari di primo livello*, collocati prima di iniziare l'attività lavorativa o in parallelo ad essa.

La transizione dal DM 509 al DM 270

La revisione degli ordinamenti didattici e dell'offerta formativa era stata avviata dal Ministro Moratti già nel 2002 e le prime bozze del DM 270 erano già note nella primavera del 2003, quando ancora non vi erano laureati DM 509 e ancora non vi era una chiara percezione e tanto meno il riscontro delle criticità che si sarebbero più tardi manifestate in tutta la loro evidenza. L'anno successivo viene pubblicato il DM 270/04 [9], ma per la pubblicazione dei Decreti Ministeriali sulle classi di laurea e di laurea magistrale si deve attendere fino al 16 marzo 2007 [10,11].

Il principale motivo ispiratore della revisione, esplicitamente dichiarato dal Ministro, stava nella scelta di garantire agli Atenei la possibilità di istituire i propri ordinamenti con flessibilità maggiore rispetto a quanto consentisse il DM 509. In tale ottica la determinazione dei crediti attribuiti alle *Attività formative affini o integrative* e le *Altre attività formative*, che rimangono obbligatorie, viene affidata agli Atenei.

Una delle novità di maggior impatto introdotta dal DM 270 sta nella separazione netta che viene posta tra laurea e laurea magistrale, dato che il percorso formativo di quest'ultima è ora formulato su 120 CFU e non più su 300 CFU, come avveniva in precedenza, consentendo percorsi formativi ben disgiunti, articolati e differenziati tra primo e secondo livello, garantendo una maggiore mobilità all'interno di uno stesso Ateneo e tra Atenei.

Un'ulteriore rilevante novità sta nel fatto che per il corso di laurea viene indicato "*l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, anche nel caso in cui sia orientato all'acquisizione di specifiche conoscenze professionali*", stabilendo così una chiara gerarchia ed una priorità tra l'esigenza di garantire a tutti una solida formazione di base e quella di impartire una formazione di carattere professionale.

Anche la possibilità di istituire un corso di studio come appartenente a due classi (corso interclasse) costituisce un'ulteriore interessante novità introdotta dal DM 270; in taluni casi si riscontra infatti la necessità di corsi di studio i cui obiettivi formativi non trovano adeguata collocazione in una sola classe ma, essendo trasversali a più classi, richiedono una collocazione in posizione bilanciata tra esse. La

norma recepisce pertanto una sentita e reale esigenza, ma porta con sé il rischio che possa essere utilizzata come espediente per offrire due corsi sostanzialmente indipendenti tra loro, ricorrendo allo strumento dei curricula all'interno di un unico contenitore.

Dopo la pubblicazione del DM 270, durante la complessa e lunga fase istruttoria che ha condotto alla revisione delle classi e alla pubblicazione dei relativi Decreti, si è assistito ad un sostanziale ripensamento e ad una netta inversione di rotta rispetto all'impostazione precedente, che si sono tradotti in un progressivo irrigidimento dei vincoli imposti alle *Attività formative*, con l'obbligo di vincolare un numero di CFU molto superiore rispetto a quello che i *Tavoli Tecnici* avevano proposto. Tale imposizione è stata particolarmente invasiva nel caso delle classi che hanno diretta attinenza con le *Professioni regolamentate*, come quelle di Ingegneria, ed ha trovato significativa conferma con la pubblicazione del DM 25 novembre 2005 [12], con il quale è definita una nuova vincolatissima classe per i *corsi di laurea magistrale in giurisprudenza a ciclo unico*.

Nell'intervallo temporale di quasi tre anni, trascorso tra la pubblicazione del DM 270 e i decreti sulle classi, si sono manifestate nuove criticità, evidenziatesi progressivamente attraverso la sperimentazione dei nuovi corsi di studio avviati con il DM 509, ma si è anche ulteriormente sviluppato il processo di armonizzazione nell'Area della Formazione Superiore Europea, conducendo i diversi governi italiani che si sono succeduti ad assumere nuovi impegni.

I fattori di criticità emersi e gli impegni assunti sono stati affrontati e recepiti in parte dagli stessi decreti sulle classi ed in parte da successivi decreti, tra i quali il DM 386/07 [13], e il DM 544/07 [14]. Il complesso dei provvedimenti adottati comporta un'impostazione dei corsi di studio per molti aspetti marcatamente diversa rispetto a quella dei corsi progettati ai sensi del DM 509/99; basti osservare che la costituzione dell'Europa della Formazione Superiore nell'ambito del *processo di Bologna* richiede la definizione dell'ordinamento didattico in termini di apprendimento dello studente, anziché in termini di insegnamento dei docenti e che, a tale scopo, sono stati definiti specifici descrittori ai quali gli Atenei sono tenuti ad attenersi. Si tratta di un'innovazione di grande rilievo che, ponendo lo studente al centro del processo formativo, capovolge il modo stesso di organizzare la didattica dei corsi di studio ed ha un grande impatto sui metodi di verifica dell'apprendimento degli studenti.

Il quadro normativo complessivo che emerge, sia pure in maniera non sempre del tutto coerente, si pone come obiettivo una formazione universitaria di elevata qualità, garantita da un idoneo numero di docenti di ruolo di elevata qualificazione e certificata da una solida e verificabile articolazione del processo formativo, dall'idoneità delle strutture disponibili e dalla congruità delle risorse ad essa destinate.

La situazione esistente

L'impegno che l'Italia aveva assunto nel 2003 al convegno di Berlino [5] presieduto dall'Italia, allora presidente di turno dell'Unione Europea, di istituire un sistema di *Assicurazione della Qualità* (*Quality Assurance*), è stato per lungo tempo completamente disatteso e solo recentemente un provvedimento normativo che istituisce l'*Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR)*, previsto dalla Legge Finanziaria 2007, è divenuto definitivo [15].

In assenza di una Agenzia indipendente, in grado di valutare nel merito la qualità dei processi formativi, come già da tempo avviene nella larghissima maggioranza dei principali paesi Europei, si è ritenuto di poter supplire ad essa stabilendo per gli Atenei parametri puramente quantitativi. Si sono così indicati, in luogo della valutazione, criteri premiali della qualità assai discutibili, quali il numero di studenti e la frazione degli studenti che conseguono il titolo di studio "in corso", rispettando i tempi previsti. Si tratta di indicazioni che, prese da sole, possono diventare fuorvianti e pericolose perché possono indurre ad allargare le maglie della verifica della preparazione degli studenti, incentivando così comportamenti che vanno nella direzione di abbassare la qualità.

Un secondo elemento critico è costituito dall'introduzione del concetto di "*requisiti minimi*" di docenza necessaria per l'attivazione dei corsi di studio, che ha avuto l'effetto, opposto a quello desiderato, di far proliferare il numero di corsi, dato che i "*requisiti minimi*" sono stati interpretati dagli Atenei come *indice di sostenibilità* dei corsi anziché come soglia minima dalla quale stare a debita distanza. Uno degli effetti collaterali di tale impostazione è stata anche la spinta ad espandere l'offerta formativa, anche in sedi diverse da quella amministrativa, con l'obiettivo di attrarre un numero maggiore di studenti, pur in assenza di adeguate garanzie di qualità. La proliferazione dei corsi di studio ha comportato l'esplosione degli insegnamenti e, in cascata, un maggior carico didattico per i docenti, nuove esigenze di personale, necessità di spazi e risorse aggiuntive per la didattica, con improprio aumento degli oneri ed effetti spesso gravi per i bilanci degli Atenei. Sono questi i motivi principali per quali gli Atenei sono spesso accusati di aver dato luogo ad un'eccessiva proliferazione dei corsi di studio.

Tuttavia una più attenta analisi porta a dover parzialmente rettificare tali conclusioni. Gli studenti iscritti sono infatti circa 1.800.000, i corsi di nuovo ordinamento nel 2005/06 erano 5545 (3082 di laurea, 2281 di laurea specialistica e 182 a ciclo unico) [16], per un totale prossimo ai 15.000 anni di corso impartiti e gli studenti per anno di corso mediamente 120. Si tratta in ogni caso di un numero

molto elevato, che rende certamente problematico introdurre modalità didattiche diverse da quelle tradizionali ed in linea con gli standard europei per i quali sono indispensabili mezzi strumentali, personale di sostegno e tutors in misura assai maggiore di quella di cui il nostro sistema dispone. Anche questo spiega la cautela se non la riluttanza con la quale gli Atenei si sono mossi su questa strada.

Al di là delle considerazioni svolte, l'aver conferito crescente autonomia, senza istituire idonei strumenti di valutazione esterna e senza la disponibilità di risorse aggiuntive, ha portato in ogni caso ad una situazione ricca di storture e di contraddizioni, alla quali è ora necessario porre rimedio.

Il CUN di fronte alla trasformazione in atto

Il Consiglio Universitario Nazionale, per quanto di sua competenza, intende promuovere la cultura della valutazione e, con particolare riferimento alle problematiche della formazione, incoraggiare gli Atenei ad orientarsi subito con decisione nella direzione della qualità e della certificazione della propria offerta formativa, senza attendere che l'ANVUR divenga operativa. Intende perciò rendersi parte attiva del processo di revisione in atto e dare un contributo importante alla sua realizzazione, ad iniziare degli ordinamenti didattici; a tale scopo, pur nel rispetto dell'autonomia che la legge riconosce agli Atenei, si è ritenuto di non doversi limitare alla mera verifica del rispetto formale dei limiti numerici stabiliti dalla norma, ma di dover entrare nel merito degli ordinamenti proposti, esaminandoli sotto il profilo della qualità più che della quantità e valutando sia la coerenza interna di ciascuno di essi sia quella del loro inquadramento nel complesso del Sistema Universitario.

Il CUN, con tale azione, ha inteso fornire agli Atenei circostanziate e motivate indicazioni, utili per migliorare e rendere più efficace l'offerta formativa, proponendosi al tempo stesso come punto di riferimento nazionale; inoltre ha anche inteso porre le condizioni per una effettiva trasparenza dell'offerta formativa nei confronti degli studenti, delle loro famiglie e dei portatori di interesse in generale. Si tratta di un compito di grande importanza e responsabilità che costituisce al tempo stesso un'occasione unica per comprendere, da un osservatorio privilegiato, come gli Atenei si stanno orientando per affrontare questa ulteriore revisione dell'offerta formativa.

In linea con tali indirizzi generali il CUN ha predisposto e reso pubblico con largo anticipo un documento nel quale sono stabiliti i criteri ai quali si sarebbe attenuto per garantire una valutazione omogenea degli ordinamenti didattici [17]; si è voluto in tal modo perseguire il duplice obiettivo di rendere omogenei e condivisi i criteri di valutazione degli ordinamenti didattici all'interno del CUN e

di fornire agli Atenei informazioni su come gli ordinamenti da loro proposti sarebbero stati esaminati ed anche una guida utile alla loro progettazione.

Dati statistici sul processo di revisione degli ordinamenti

Ad iniziare dal febbraio 2008 il Consiglio Universitario Nazionale è stato chiamato ad esaminare ben 1845 ordinamenti di corsi di studio che gli Atenei italiani hanno proposto di istituire ai sensi del DM 270; la loro ripartizione tra laurea e laurea magistrale è indicata in Tabella 1, nella quale è indicata anche la numerosità dei corsi interclasse proposti.

Tabella 1 - Distribuzione dei corsi di laurea per classe

<i>Corsi di studio</i>	<i>totale corsi</i>	<i>di cui interclasse</i>
<i>Corsi di laurea</i>	946	43
<i>Corsi di laurea magistrale</i>	899	51
<i>Totale corsi di studio</i>	1845	94

Gli Atenei hanno fatto nel merito scelte diversificate, dato che 20 di essi non hanno presentato ordinamenti DM 270, 37 ne hanno presentati da 1 a 33, 12 da 34 a 81 e 4 da 82 a 274.

Ai fini della formulazione della proposta di parere gli ordinamenti sono assegnati per competenza ai *Comitati d'Area Referenti*, rispettando criteri stabiliti a priori sulla base della classe di appartenenza; la loro distribuzione è riassunta sinteticamente in Tabella 2.

Tabella 2 - Distribuzione dei corsi di studio per Comitato d'Area Referente

<i>Comitato d'Area</i>	<i>Totale corsi</i>	<i>Totale corsi %</i>
<i>01 Scienze Matematiche e Informatiche</i>	68	3,69%
<i>02 Scienze Fisiche</i>	49	2,66%
<i>03 Scienze Chimiche</i>	74	4,01%
<i>04 Scienze della Terra</i>	77	4,17%
<i>05 Scienze Biologiche</i>	99	5,37%
<i>06 Scienze Mediche</i>	25	1,36%
<i>07 Scienze Agrarie e Veterinarie</i>	110	5,96%
<i>08 Ingegneria Civile e Architettura</i>	131	7,10%
<i>09 Ingegneria Industriale e dell'Informazione</i>	193	10,46%
<i>10 Scienze dell'Antichità Filologiche Letterarie e Storico Artistiche</i>	304	16,48%
<i>11 Scienze Storiche, Filosofiche, pedagogiche e psicologiche</i>	267	14,47%
<i>12 Scienze Giuridiche</i>	34	1,84%
<i>13 Scienze Economiche e Statistiche</i>	221	11,98%
<i>14 Scienze Politiche e Sociali</i>	193	10,46%
<i>Tutti i Comitati</i>	1845	100%

Pareri formulati dal CUN

Il CUN ha stabilito di articolare i propri pareri sugli ordinamenti proposti secondo le seguenti tre tipologie:

1. **da approvare**: se non vi sono significativi rilievi;
2. **da adeguare**: se si individuano specifiche carenze sulle quali vengono formulate puntuali e circostanziate richieste di modifica;
3. **da riformulare**: se si riscontrano così significativi profili di non conformità da richiedere una revisione complessiva dell'intero ordinamento.

Tutte le proposte di parere sono formulate dai *Comitati d'Area Referenti*, tenuto conto delle eventuali osservazioni degli altri Consiglieri. La *Commissione Didattica* esamina quindi tali proposte e, se ritenuto necessario, propone propri emendamenti, concordandoli con i Comitati Referenti, sempre attenendosi a criteri di omogeneità e imparzialità di giudizio. Gli ordinamenti approvati in *Commissione* sono quindi portati in Aula in seduta plenaria per il parere definitivo. A conclusione di tale procedura gli ordinamenti non approvati, dopo adeguamento al parere del CUN, possono essere riproposti per il riesame.

In sede di primo esame gli ordinamenti sono stati giudicati in larghissima maggioranza “*da adeguare*”, ma la quasi totalità di essi è stata poi approvata in sede di riesame, dato che gli Atenei hanno dato in larga misura positivo riscontro ai rilievi formulati. I dati riassuntivi dell'iter di approvazione, sono sintetizzati in Tabella 3.

Tabella 3 – Tasso di approvazione dei corsi di studio

Ordinamenti	Primo esame	Primo riesame	Secondo riesame	Totale
<i>Approvati</i>	102	1680	15	1782
<i>Da adeguare</i>	1699			
<i>Da riformulare</i>	44	33	18	18
Totale esaminati	1845	1713	33	

Una prima analisi della trasformazione in atto

Dall'esame degli ordinamenti presentati e dai rilievi di merito che con maggior frequenza il CUN ha formulato è possibile sviluppare un'analisi preliminare sulle modalità con le quali gli Atenei hanno interpretato ed affrontato l'adeguamento al DM 270.

Appare innanzitutto evidente che vi è stata una riprogettazione contestuale dei corsi di laurea e di laurea magistrale, dato che la loro numerosità appare già da ora bilanciata. È utile ricordare a tale proposito che nel caso del DM 509 la progettazione contestuale non fu possibile anche per l'emanazione in tempi diversi dei decreti sulle classi. Si tratta in ogni caso di un primo segnale che fa buon sperare che gli Atenei, nel ripensare la propria offerta didattica, abbiano saputo individuare per la laurea e per la laurea magistrale il ruolo formativo che loro compete. Un positivo segnale è anche rappresentato dal crescente numero di corsi offerti integralmente in lingua inglese, segno dell'attenzione crescente che gli Atenei stanno riservando al problema dell'internazionalizzazione.

La banca dati del CINECA, nella quale gli Atenei inseriscono gli ordinamenti, è stata pensata e strutturata in modo che le informazioni siano inserite nella stessa sequenza nella quale il corso di studio dovrebbe essere progettato. In tale ottica sono dapprima indicate le motivazioni che stanno alla base dell'istituzione del corso e le sintesi dei pareri del nucleo di valutazione, delle organizzazioni rappresentative della produzione dei servizi e delle professioni e del comitato di coordinamento regionale; seguono quindi gli obiettivi formativi specifici del corso, la descrizione del percorso formativo, espressi in termini di risultati di apprendimento attesi tramite i descrittori europei del titolo di studio, gli sbocchi occupazionali e professionali previsti. Sono infine indicate le attività formative, nelle quali i crediti sono attribuiti ai diversi settori disciplinari in misura tale da garantire il raggiungimento degli obiettivi formativi previsti.

In molti casi tuttavia l'esame degli ordinamenti ha evidenziato una certa incoerenza tra gli obiettivi formativi dichiarati e l'attribuzione dei crediti ai SSD, dando la sensazione che il corso di studio non sia stato progettato alla luce di un organico quadro complessivo.

Talora sembra che non sia stata pienamente compresa la rilevanza delle novità introdotte dal DM 270/04 e che ci si sia limitati a modesti aggiornamenti dell'esistente, spesso dettati da dinamiche interne piuttosto che dall'esigenza di revisione dell'offerta formativa complessiva. In altri casi si è proceduto senza tenere conto degli elementi innovativi introdotti dal DM 270, eludendo nei fatti la norma o introducendo elementi difforni rispetto ad essa.

Nella maggior parte dei casi il CUN ha evidenziato obiettivi formativi non adeguatamente formulati in termini di risultati di apprendimento attesi, come richiesto nell'ambito del processo di Bologna. Tale impostazione richiederebbe infatti un radicale cambiamento di prospettiva, per molti aspetti estranea alla tradizione accademica italiana, del quale non vi è ancora sufficiente consapevolezza e consuetudine; esso richiede certamente tempi lunghi per essere metabolizzato e non è neppure di semplice attuazione, poiché richiederebbe anche risorse logistiche e finanziarie di cui gli

Atenei difficilmente dispongono. Il CUN tuttavia, nella consapevolezza del fatto che la nuova impostazione costituisce un passaggio obbligato verso la valutazione e l'accreditamento dei corsi di studio, a cui il sistema universitario italiano dovrà approdare in tempi brevi, nel formulare i propri pareri ha costantemente incoraggiato gli Atenei a muoversi in tale direzione.

Un frequente rilievo ha riguardato l'assenza della verifica della preparazione iniziale degli studenti per l'iscrizione ai corsi di laurea e di conseguenza la mancata previsione di attribuzione di obblighi formativi aggiuntivi, come richiesto dalla norma. In alcuni casi sembra che gli Atenei non si siano resi conto che il DM 270/04 ha reso obbligatoria tale verifica ma in altri la riluttanza ad adottarla sembra dipendere dalla difficoltà di organizzare prove di accesso su larga scala per tutti gli studenti dell'Ateneo. Il CUN ritiene peraltro che una seria ed attenta verifica della preparazione iniziale costituisca un elemento di qualità poiché consente una migliore calibrazione della didattica del primo anno, rende consapevoli gli studenti della propria personale preparazione ai fini del corso prescelto, consente loro di concentrarsi sui punti deboli e costituisce un importante implicito elemento di valutazione della qualità delle scuole di provenienza degli studenti. Su questo punto il CUN ha sistematicamente richiamato gli Atenei al rispetto dell'obbligo di legge.

Anche in relazione ai criteri di accesso alla laurea magistrale, che la nuova normativa lascia totalmente all'autonomia dell'Ateneo, sono state riscontrate numerose incongruenze e difformità: in alcuni casi è prevista l'iscrizione con obblighi formativi aggiuntivi, possibilità esplicitamente esclusa dalla legge, e in altri sono stabiliti criteri eccessivamente rigidi e vincolati ad una specifica formazione di primo livello, riproponendo di fatto in maniera surrettizia il corso di laurea a ciclo unico, incompatibile con gli obiettivi di mobilità e flessibilità. In quest'ultimo caso si riscontra usualmente anche uno scarso peso attribuito alla prova finale per il conseguimento della laurea, implicito indice di una scarsa considerazione della potenzialità formativa del primo ciclo.

Si è riscontrata spesso un'eccessiva indeterminazione del percorso formativo, usualmente caratterizzato da un'immotivata duplicazione nelle attività affini o integrative di settori scientifico disciplinari già presenti tra le attività di base o caratterizzanti, dalla selezione di settori scientifico disciplinari o crediti loro attribuiti in misura non adeguata a garantire gli obiettivi formativi e/o gli sbocchi professionali e occupazionali indicati per il corso di studio. Tale situazione è indice di una sostanziale assenza di chiarezza nella progettazione del corso di studio.

Un'osservazione di carattere generale, che peraltro non sempre ha potuto trovare esplicita menzione nei pareri espressi sugli ordinamenti, riguarda il fatto che troppo spesso è stato attribuito un peso eccessivo a settori scientifico disciplinari considerati fondamentali per il corso di studio proposto,

a scapito di una più equilibrata articolazione dell'offerta formativa complessiva. In particolare risultano sovente penalizzate le attività formative di contesto, quelle relative alla conoscenza delle lingue straniere e perfino quelle che la legge riserva in via esclusiva alla scelta degli studenti.

Infine appare opportuno evidenziare in questa sede come negli ordinamenti esaminati quasi non si trovi traccia di attività pensate nell'ottica della formazione permanente e ricorrente (Life Long Learning), che pure costituisce uno dei punti qualificanti del processo di Bologna.

Conclusioni

L'Italia è in grave ritardo su molti obiettivi che essa stessa si è data e in relazione a tanti impegni che i diversi governi hanno sottoscritto con l'Europa; in particolare, siamo in ritardo nel dotarci di un sistema di *Assicurazione della Qualità (Quality Assurance)*. Allo stato attuale è necessario lasciare che i corsi di studio trovino la loro strada e il loro corretto equilibrio attraverso un processo lasciato all'autonomia, alla quale deve al più presto fare da contrappeso la valutazione da parte dell'ANVUR, che deve diventare operativa nel più breve tempo possibile, evitando che gli Atenei siano obbligati a continue variazioni di rotta a causa di vincoli improvvisati ed estemporanei.

Ma siamo in ritardo anche su tanti altri temi, come la trasformazione del Dottorato di Ricerca in un effettivo terzo ciclo della formazione superiore, siamo in ritardo sul problema della Formazione permanente o ricorrente, siamo in ritardo rispetto all'esigenza di aumentare il grado di coinvolgimento degli studenti nell'organizzazione dei processi formativi universitari e siamo infine in ritardo sulla modalità di reclutamento dei ricercatori, dato che non rispettiamo i principi contenuti nella Raccomandazione della Commissione Europea [18].

Anche se su alcune di tali tematiche si nota qualche timido tentativo di recuperare i ritardi, non si deve ignorare che gli altri paesi europei si muovono più velocemente di noi e soprattutto lo fanno investendo sul futuro e sui giovani con molto maggiore lungimiranza e con investimenti molto più consistenti dei nostri. Se vogliamo continuare fare parte a pieno titolo dell'Area Europea della Formazione Superiore dobbiamo comportarci in maniera coerente. Il CUN è pronto a fare la sua parte, aiutando il sistema universitario ad assumere maggiore consapevolezza del processo in corso e ad agire di conseguenza, ma è anche indispensabile che il Governo e il Parlamento mantengano gli impegni assunti dall'Italia.

Normativa di riferimento

- [1] “*Sorbonne Joint Declaration - Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system*”, by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom, Paris, the Sorbonne, May 25 1998.
- [2] *The European Higher Education Area - The Bologna Declaration*”, Joint declaration of the European Ministers of Education, Bologna, 9 June 1999.
- [3] “*Lisbon European Council - Presidency Conclusions*”, Lisbon, 23-24 March 2000.
- [4] “*Towards the European Higher Education Area*” Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education - Prague, 19 May 2001.
- [5] “*Realising the European Higher Education Area*”- Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education – Berlin, 19 September 2003.
- [6] “*The European Higher Education Area - Achieving the Goals*” - Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education - Bergen, 19-20 May 2005.
- [7] “*Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*” - Communiqué of the Ministers responsible for Higher Education in the countries participating in the Bologna Process - London 18 May 2007.
- [8] DM 3 novembre 1999, n. 509: “*Regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei*”
- [9] DM 22 ottobre 2004, n. 270: “*Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509*”.
- [10] DM 16 marzo 2007 (S.O. alla G.U. n. 155 del 6 luglio 2007): “*Disciplina delle classi dei corsi di laurea*”.
- [11] DM 16 marzo 2007 (S.O. alla G.U. n. 157 del 9 luglio 2007): “*Disciplina delle classi dei corsi di laurea magistrale*”.
- [12] Decreto Ministeriale 25 novembre 2005: “*Definizione della classe del corso di laurea magistrale in giurisprudenza*”.
- [13] DM 26 luglio 2007, n. 386: “*Linee guida per la progettazione dei nuovi ordinamenti didattici dei corsi di laurea e di laurea magistrale*”.
- [14] DM 31 ottobre 2007, n. 544: “*Definizione dei requisiti dei corsi di laurea e di laurea magistrale afferenti alle classi ridefinite con i DD.MM. 16 marzo 2007, delle condizioni e criteri per il loro inserimento nella Banca dati dell'offerta formativa e dei requisiti qualificanti per i corsi di studio attivati sia per le classi di cui al D.M. 3 novembre 1999, n. 509 e sia per le classi di cui al D.M. 22 ottobre 2004, n. 270*”.
- [15] DPR 21 febbraio 2008, n. 64: “*Regolamento concernente le strutture ed il funzionamento dell'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)*”.
- [16] CNVSU: “*I requisiti necessari per l'attivazione dei nuovi corsi di studio universitari: percorso verso l'obiettivo dell'accreditamento*” - DOC 7/07, settembre 2007
- [17] Consiglio Universitario Nazionale: “*Criteri per una valutazione omogenea degli ordinamenti didattici dei corsi di studio formulati ai sensi del decreto ministeriale 22 Ottobre 2004, n. 270*” - Roma 14 dicembre 2007.
- [18] “*Raccomandazione della Commissione dell'11 marzo 2005 riguardante la Carta europea dei ricercatori e un codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori*” (Testo rilevante ai fini del SEE) (2005/251/CE).

INTERVENTO DEL CONSIGLIERE VINCENZO RUSSO

Il dottorato di ricerca e i master universitari sono titoli post laurea, che, pur con finalità e valenza diversa, rivestono un ruolo strategico nel settore dell'alta formazione universitaria, nel processo armonizzazione europea della formazione superiore e nelle stesse strategie di sviluppo economico dell'Unione Europea e dell'Italia.

Dottorato di ricerca terzo livello della formazione universitaria

Il dottorato di ricerca è stato introdotto nel sistema universitario italiano nel 1980 dal DPR 382 [1]. L'istituzione, gli obiettivi formativi, le modalità di accesso, la programmazione e la ripartizione del numero di dottorati e di borse, la costituzione delle commissioni per la valutazione dei dottorandi, il conferimento del titolo, erano determinati con decreti ministeriali.

Successivamente in conformità all'introduzione dell'autonomia universitaria con l'art 4 della legge 3 luglio 1998, n° 210 [2] e il decreto ministeriale 30 aprile 1999, n° 224 [3], che hanno abrogato quasi tutta la normativa preesistente, le suddette funzioni sono state demandate alle singole Università.

Ciò ha consentito alle Università di proporre modelli diversi e una ricca varietà di programmi di dottorato, che hanno portato il numero d'iscritti e di titoli di dottori di ricerca conferiti annualmente a livelli quantitativi importanti. Le statistiche ministeriali indicano per l'anno accademico 2004-2005 36941 iscritti e 8346 titoli conferiti.

La ricca varietà di esperienze dottorali è sicuramente un aspetto positivo e testimonia la volontà delle università di formare una figura professionale in grado di svolgere attività di ricerca nell'università e negli enti pubblici e privati di ricerca, al fine di promuovere le innovazioni necessarie per vincere le grandi sfide che la globalizzazione pone al Paese.

Tuttavia a oltre venti anni dall'istituzione il giudizio sul dottorato di ricerca non è pienamente soddisfacente per varie ragioni, tra cui quelle più comunemente segnalate sono: la non sufficiente chiarezza degli obiettivi, la frammentazione dei corsi per sede e per disciplina, il basso numero di studenti iscritti per dottorato, le carenze nell'organizzazione delle attività formative, la gestione in alcuni casi personalistica e iperspecialistica da parte dei docenti, la limitata idoneità scientifica di alcune sedi o di alcuni collegi dei docenti, la bassa attrattività di studenti stranieri o di altre sedi

universitarie italiane, e lo scarso interesse finora dimostrato dalle imprese (Miceli e Pedreschi, Convegno Camerino, 2007 [4]; Modica, 2007 [5]).

Da queste considerazioni sorge l'esigenza di interventi riformatori, ma una spinta ancora più forte ad una riforma del dottorato di ricerca in Italia viene dal processo di Bologna [6] e dalla cosiddetta Strategia di Lisbona [7]. In particolare nell'ambito del *Bologna Seminar di Salisburgo* [8] del febbraio 2005 sono stati indicati per i dottorati di ricerca dieci principi di base, "Principi di Salisburgo", di cui bisogna tener conto in qualsiasi intervento riguardante questo titolo di studio. Nell'ambito del processo di Bologna è stato compiuto un passo decisivo verso la valorizzazione e la corretta collocazione del dottorato di ricerca, divenuto il terzo livello della formazione superiore europea. Si è ritenuto, infatti, che l'attività di ricerca sia fondamentale ai fini della crescita tecnologica, sociale e culturale e che pertanto secondo i Ministri dell'Unione Europea, responsabili per la formazione superiore, eventuali ostacoli a far decollare il dottorato di ricerca devono essere rimossi dai governi nazionali e dall'Unione Europea, intervenendo anche con sostegni finanziari per coprire oneri ai quali gli atenei non sono in grado di far fronte in maniera autonoma. Con la strategia di Lisbona, l'Unione Europea si è impegnata a basare l'economia dell'Europa sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo per assicurare sviluppo sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro, una maggiore coesione sociale. In altri termini il dottorato di ricerca, ha assunto per l'Unione europea una valenza strategica sia per l'armonizzazione dell'istruzione superiore sia per il successo dello sviluppo economico e sociale.

Il CUN subito dopo il suo insediamento, partendo dal documento "Dottorato di ricerca. Indicazioni per un programma d'interventi" preparato dall'allora Sottosegretario Modica [5], ha espresso e inviato al Ministero una serie di riflessioni [9] affinché auspicabilmente se ne tenesse conto nella predisposizione dei futuri provvedimenti legislativi. Un altro contributo del CUN alla riforma del dottorato di ricerca è stato fornito con il parere, espresso in data 13/12/2007 [10], sullo Schema di regolamento "Criteri generali per la disciplina del dottorato di ricerca" sottoposto al CUN dal Ministero nel mese di novembre del 2007 [11].

Inoltre sempre in riferimento alla presentazione del suddetto Schema di regolamento di riforma del dottorato di ricerca, con mozione approvata in data 13/12/2007 [12] il CUN ha messo in evidenza la necessità e l'utilità di costituire, anche in lingua inglese, una banca dati dei dottorati esistenti in Italia anche ai fini di favorire la mobilità e attirare studenti da altri paesi.

Quest'intervento riassume l'analisi e la posizione del CUN sul dottorato di ricerca.

Il CUN ritiene che i principi generali ai quali occorre ispirarsi per gli interventi normativi debbano essere: l'autonomia delle università, la qualità delle attività formative, la valutazione rigorosa dei dottorati da parte di un organismo terzo. Inoltre deve essere prestata la massima attenzione all'inserimento dei dottori di ricerca nel mondo del lavoro.

Il CUN ritiene che il Ministro debba dare linee di coordinamento per la promozione di uno sviluppo adeguato del dottorato di ricerca e per la salvaguardia del profilo generale e di una certa uniformità del dottorato a livello nazionale. Sottolinea tuttavia come ogni intervento ministeriale d'indirizzo debba fondarsi su un quadro di riferimento coerente del sistema dell'autonomia, di cui valorizzare i processi di differenziazione.

L'autorizzazione a conferire il titolo di dottore di ricerca va riservato esclusivamente alle Università perché è il livello più elevato della formazione universitaria e perché l'università, come recita l'articolo 1 della legge 4 novembre 2005, n. 230 [13], come "sede della formazione e della trasmissione critica del sapere, coniuga in modo organico ricerca e didattica, garantendone la completa libertà". Tuttavia, è importante incentivare con apposite convenzioni gli scambi e le collaborazioni tra Università e altri enti pubblici di ricerca per svolgere attività di ricerca e tesi in cotutela.

Coerentemente con la decisione dell'Unione Europea di superare l'attuale sistema di formazione superiore basato su due cicli, con l'inserimento del dottorato di ricerca come terzo livello, occorre dare a questo corso una struttura stabile e a tempo indeterminato, abolendo l'attuale organizzazione in cicli.

L'organizzazione dei dottorati in scuole per ampi settori di ricerca è indispensabile per valorizzare insieme agli orientamenti specialistici anche gli approfondimenti di tipo multidisciplinare, nelle aree di confine tra i diversi saperi. Le scuole di dottorato costituiscono lo strumento più idoneo per garantire masse critiche e per consentire l'organizzazione di corsi strutturati su tematiche d'interesse generale, finalizzati alla formazione del ricercatore. Le scuole di dottorato hanno anche il merito di sottrarre il dottorando a personalismi accademici. Tuttavia per superare l'attuale microframmentazione tematica dei dottorati non è sufficiente un semplice intervento d'indirizzo, ma si rendono necessari anche importanti interventi d'incentivazione finanziaria che favoriscano le scuole. Si rende peraltro indispensabile definire i requisiti qualitativi nazionali per l'istituzione delle scuole di dottorato, per il loro accreditamento ex-ante e per la valutazione ex-post.

Oltre alle scuole multidisciplinari d'ateneo sarebbe opportuno incentivare scuole monodisciplinari tra atenei consorziati.

In vista della modernizzazione del sistema, occorre sollecitare uno sforzo convinto di partecipazione degli Atenei, promovendo tra loro forme di competizione e soprattutto d'interazione,

atte a favorire la competitività internazionale del sistema della ricerca italiana. Coerentemente a tale contesto, le scuole di dottorato devono svilupparsi nell'ambito di strutture dipartimentali con consolidate tradizioni di ricerca, a livello d'eccellenza nazionale e internazionale. Inoltre è essenziale la costituzione di reti e consorzi, capaci di accrescere l'integrazione fra i progetti e l'uso razionale delle risorse. Fondamentale è, inoltre, una più marcata cooperazione non solo tra i processi interni alle strutture di ricerca, ma anche con le imprese private e le strutture pubbliche, nella consapevolezza del ruolo primario che oggi la ricerca riveste quale forza produttiva.

Le scuole di dottorato devono godere di ampia autonomia gestionale e organizzativa, ma non di quella amministrativa, come era previsto dallo Schema di regolamento "Criteri generali per la disciplina del dottorato di ricerca" predisposto dal Ministro del precedente governo. Infatti, l'attribuzione della autonomia amministrativa alle scuole di dottorato "...non inferiore a quella dei dipartimenti..." aumenterebbe i costi di gestione, creando complicazioni e conflitti con altre strutture universitarie o sovrapposizioni con i dipartimenti. Questi, in particolare, devono rimanere la sede prioritaria della ricerca. Le scuole devono perciò, in collaborazione con i dipartimenti, predisporre i progetti formativi e coordinare i corsi di dottorato. Le competenze amministrative delle scuole di dottorato e i rapporti tra queste e i dipartimenti devono essere regolati autonomamente dagli atenei.

Analogamente a quanto avviene per i primi due livelli di formazione superiore, sarebbe opportuno prevedere il parere del CUN per l'approvazione delle scuole di dottorato.

Occorre inoltre introdurre un sistema d'accreditamento e valutazione efficace ai fini di promuovere la premiazione della qualità delle scuole e dei dottorati di ricerca, assegnando a tutti i soggetti coinvolti (ministero, CUN, ANVUR e nuclei di valutazioni di ateneo) ruoli e funzioni precise e definite.

La formazione dei dottorandi deve avvenire essenzialmente attraverso la ricerca, evitando modelli didattici di esclusiva acquisizione passiva delle conoscenze e inserendo i dottorandi nei progetti di ricerca nazionali e internazionali. Questo può attuarsi soprattutto sollecitando e promovendo le pratiche dell'autonoma attività di ricerca da parte dei dottorandi e valorizzando la responsabilità tutoriale del collegio docente. Pertanto le scuole dovranno avere un notevole grado di flessibilità nel proporre i curricula dei singoli dottorati di ricerca.

Elementi molto qualificanti, da valorizzare e considerare ai fini della valutazione della qualità, sono pure la mobilità nazionale e internazionale dei dottorandi. A tal fine è assolutamente necessario assicurare a tutti i dottorandi italiani la possibilità di acquisire una seria e sufficientemente lunga esperienza all'estero, prevedendo adeguate risorse finanziarie. Per una reale internazionalizzazione

bisogna promuovere accordi e consorzi con università straniere, in particolare europee, per il conferimento di titoli congiunti.

L'internazionalizzazione del dottorato va vista anche come capacità di attrarre studenti stranieri, ma per far ciò occorre avere sedi e dottorati conosciuti all'estero, che garantiscano condizioni di ricerca ottime per laboratori, entità dei finanziamenti, capacità dei gruppi di ricerca ecc. È un processo a medio-lungo termine che necessita di interventi a più ampio respiro sul sistema universitario, che includano anche la creazione di adeguate strutture di accoglienza. Occorre inoltre sganciare l'ammissione degli studenti stranieri dalle regole di ammissione per quelli italiani, prevedendo criteri efficaci e trasparenti, ma diversi dal classico esame di ammissione, che comporta spese notevoli per coloro che provengono da paesi lontani, quali ad esempio Cina e India, cui bisognerebbe prestare particolare attenzione per la loro rilevanza nell'economia mondiale. Per favorire questo processo si potrebbe riservare agli studenti stranieri una quota di posti pari almeno al 10%. Esistono anche problemi di leggi sull'immigrazione che pongono serie difficoltà ai dottorandi stranieri che bisogna rimuovere.

Per andare nella direzione indicata è indispensabile accrescere il numero e l'importo delle borse e altre forme di incentivazione. L'adeguamento dell'importo delle borse di studio agli standard europei, il loro aggiornamento periodico al costo della vita e l'adozione di altre forme di incentivazioni, comprese quelle derivanti dal diritto allo studio, costituiscono punti fondamentali per favorire l'iscrizione al dottorato e attrarre i migliori studenti italiani e stranieri.

L'attribuzione di una borsa di studio rappresenta la condizione migliore e da incentivare per seguire un corso di dottorato. Tuttavia lo scopo prioritario del dottorato di ricerca è quello di selezionare e formare i migliori talenti. Può dunque essere utile che le scuole di dottorato ammettano studenti anche senza borse di studio, nei limiti consentiti dalla disponibilità di strutture e di finanziamenti e rapportati all'attività di ricerca dei dottorandi e al numero di docenti impegnati nella ricerca e in grado di svolgere funzioni di supervisione.

Occorre inoltre definire con chiarezza i diritti e i doveri dei dottorandi facendo riferimento alla Carta europea dei ricercatori, considerando che i dottorandi sono "*early stages researchers*".

Un altro fronte importante da affrontare riguarda l'inserimento dei dottori di ricerca nel mercato del lavoro. Attualmente il dottorato di ricerca viene visto essenzialmente come il primo passo per l'avvio alla carriera universitaria. Tale percezione è confermata dall'indagine dell'Associazione dottorandi e dottori di ricerca [14], che mette in evidenza come i due terzi dei dottori di ricerca, che hanno conseguito il titolo tra il 1998 e il 2003, lavora a vario titolo nelle Università (borsisti, post-dottorato,

assegnisti, ricercatori, ecc.), mentre il restante terzo ha un'occupazione in altri enti pubblici e in imprese private. Altri punti critici riguardano la precarietà dell'occupazione, che interessa quasi la metà dei dottori di ricerca, e la coerenza del lavoro con il titolo, che è totale per chi resta all'università, mentre è inesistente o del tutto insoddisfacente per oltre la metà di coloro che hanno un'occupazione fuori dell'università

Per correggere questa situazione sono necessari interventi di incentivazione e provvedimenti normativi che attribuiscono al dottorato di ricerca il più ampio riconoscimento non solo per il reclutamento dei ricercatori nell'Università e negli enti pubblici di ricerca, ma anche per tutti gli altri settori pubblici e privati in cui si richiede attività di ricerca, elevata capacità innovativa e alti livelli di professionalità. Il titolo di dottorato dovrebbe avere una valutazione esplicita e premiante nei concorsi universitari e degli enti pubblici di ricerca.

Malgrado vi sia ormai ampia condivisione circa la centralità della ricerca per l'innovazione, lo sviluppo e la crescita, le aziende continuano a mostrare scarsa propensione ad assumere dottori di ricerca. In Italia le aziende tendono ad innovare i processi produttivi attraverso l'acquisizione di competenze e brevetti sviluppati da altri, rinunciando a promuovere l'innovazione attraverso la promozione e lo sviluppo di una propria ed autonoma attività di ricerca.

Su questo versante bisogna prevedere forme di incentivazioni per indurre le aziende ad assumere i dottori di ricerca, con compiti e retribuzioni adeguati, quali sgravi fiscali, valutazione dei dottorati assunti ai fini di accedere a finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, ecc.

Infine bisogna affrontare con consapevolezza il nodo delle risorse finanziarie necessarie. L'ampiezza e la rilevanza di una riforma del dottorato di ricerca impongono di reperire in via prioritaria le risorse necessarie. Basti pensare soltanto ai costi di adeguamento e funzionamento delle scuole di dottorato, all'incremento del numero e dell'importo delle borse, alla necessità di una valutazione periodica da parte di referee di alta qualificazione internazionale, all'auspicabile presenza di un *International Advisory Committee*, agli incentivi per favorire la mobilità interna e internazionale e per attrarre studenti stranieri, agli interventi premiali della qualità ecc. Tutti costi esemplificativi che non possono ricadere sulle disponibilità, invero molto scarse, delle università né possono essere affidati esclusivamente al meccanismo degli incentivi. In altri termini la riforma del dottorato di ricerca richiede la disponibilità di ingenti risorse finanziarie aggiuntive, senza le quali si rischia di rimanere nell'ambito dei buoni propositi e delle velleitarie intenzioni.

In conclusione è giudizio comune che l'attuale impianto del dottorato di ricerca in Italia necessita una di una profonda revisione. Il dibattito che si è sviluppato sul ruolo, sullo stato e sulle prospettive del dottorato di ricerca, le riflessioni e le indicazioni del CUN e lo stesso schema di decreto predisposto dal Ministro Mussi hanno messo in evidenza gli elementi fondamentali per un intervento di riforma.

Master universitari

I master universitari di primo e di secondo livello sono titoli di studio post laurea, rilasciati dalle Università a conclusione di corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente (DM 270/2004 [15]). Per conseguire il master universitario, lo studente deve acquisire almeno 60 crediti oltre a quelli acquisiti con la laurea o la laurea magistrale (DM 270/2004). Sui corsi finalizzati al conseguimento dei master l'autonomia universitaria si è dispiegata al massimo livello. Le Università hanno recepito il master nei loro regolamenti, stabilendo le modalità di istituzione, attivazione, funzionamento dei corsi e precisando le finalità del titolo in modo più specifico. L'offerta di master è piuttosto ricca e riguarda tutti i campi del sapere e tutti gli ambiti professionali. Esiste un buon grado d'interesse e una certa richiesta da parte di enti pubblici e di imprese, che in molti casi partecipano al finanziamento dei master e collaborano all'attività formativa, offrendo l'esperienza professionale di dirigenti e tecnici di alto profilo e possibilità di tirocinio. Pure consistente è la propensione dei laureati a voler proseguire gli studi in corsi di master, che, come indica il "Profilo dei laureati 2007" appena pubblicato da Alma Laurea [16], rappresentano il 7,2 e il 10,8%, rispettivamente dei laureati post-riforma di primo e secondo livello. Le motivazioni che inducono i laureati a proseguire gli studi in un corso di master sono essenzialmente il desiderio di completare la propria formazione (70,9%) e il convincimento che il titolo è necessario per poter accedere al mondo del lavoro (14,3%).

In generale i master universitari hanno assunto le caratteristiche di modelli molto flessibili di alta formazione culturale e professionale, in grado di adattare l'offerta formativa dei laureati alle richieste del mercato del lavoro e delle realtà territoriali.

Questo ruolo a parere del CUN va ulteriormente sviluppato e perfezionato. Il master è tanto più efficace se riesce a dare una formazione prontamente spendibile in termini di possibilità d'occupazione. In particolare i master di primo livello possono costituire uno strumento prezioso per un perfezionamento professionale più specifico, che i corsi di laurea, volti essenzialmente ad assicurare

agli studenti un'adeguata padronanza di metodi e di contenuti scientifici generali, non possono garantire.

I master di primo e secondo livello possono rappresentare lo strumento più idoneo per la riqualificazione e per il superamento dell'obsolescenza professionale e, quindi, trovare congrua collocazione e svolgere un ruolo importante nell'ambito della formazione permanente e ricorrente (*lifelong learning*), uno dei nodi principale che il sistema universitario italiano è chiamato ad affrontare. Ormai da parecchi anni questo peculiare segmento formativo è stato inserito dall'Unione Europea come elemento fondamentale del processo di Bologna; tuttavia i ministri che si sono succeduti nel tempo non hanno adottato alcun provvedimento normativo nel merito. C'è un gran lavoro da sviluppare su questo tema perché oggi è chiaro che esiste un'utenza potenziale molto ampia, che può usufruire di questo tipo di formazione.

Altri punti critici su cui il CUN intende focalizzare la propria attenzione riguardano e la caratterizzazione e la valorizzazione del master universitario.

In Italia altri enti pubblici e soggetti privati offrono corsi con la stessa denominazione, creando notevole confusione sul valore legale del titolo. Questi corsi, infatti, non possono rilasciare alcun titolo di studio perché tale facoltà in Italia è riservata esclusivamente alle università pubbliche e private. È necessario introdurre una maggiore trasparenza nel settore per evitare il rischio di trasformare i master in un mercato senza regole e controlli, con danno della bontà e serietà dell'offerta formativa universitaria. A tal fine assume un ruolo strategico la valutazione della qualità dei master universitari da parte dei nuclei di valutazione, che dovrebbe essere rafforzata con la predisposizione di criteri e metodi oggettivi, trasparenti e uguali per tutte le università e da azioni di coordinamento a livello nazionale che prevedano anche un parere del CUN. Sotto questo profilo può essere molto utile, come auspicato dalla mozione CUN del 13/12/2007 [11] anche la creazione e il funzionamento di una banca dati dei corsi di master universitario offerti dalle università italiane.

Un altro punto, che il CUN intende porre all'attenzione come elemento di potenziamento dei master universitari, riguarda la loro valorizzazione nei concorsi pubblici. A tal fine il primo atto importante potrebbe essere una regolamentazione valida per tutti i concorsi.

Conclusioni

Il CUN ritiene che è necessario una revisione della normativa riguardante il dottorato di ricerca e il master universitario.

Per il master universitario si richiede una revisione minima per inquadrare meglio il loro ruolo nella formazione superiore, anche in relazione agli altri titoli universitari postlaurea, per la valutazione dei corsi, per valorizzare il titolo nei concorsi pubblici e per rendere ancora più trasparente la distinzione dei corsi e dei titoli universitari rispetto ad altri corsi organizzati da enti pubblici e da svariati soggetti privati, che peraltro non possono rilasciare alcun titolo con valore legale.

Il dottorato di ricerca necessita invece di una profonda revisione, per adeguarlo all'evoluzione che è in corso nell'Unione Europea per il settore della formazione superiore e della ricerca, alle strategie di sviluppo economico della società e anche per correggere alcuni aspetti negativi manifestatesi dopo venti anni dalla sua introduzione nel sistema universitario italiano. La revisione dovrebbe riguardare tutti gli aspetti del dottorato: finalità, organizzazione, finanziamenti, borse di studio, diritti e doveri degli studenti, internazionalizzazione, qualità e valutazione e inserimento dei dottori di ricerca nel mondo del lavoro.

Il dibattito che si è sviluppato su tutti questi aspetti, le riflessioni e le indicazioni del CUN e lo stesso schema di decreto predisposto dal Ministro Mussi hanno messo in evidenza gli elementi fondamentali per un intervento di riforma.

Il CUN auspica, pertanto, che il nuovo governo, partendo da questa base, ponga la riforma del dottorato di ricerca tra le priorità da affrontare, sia sul piano normativo sia su quello delle risorse, per lo sviluppo dell'Università e della società.

Normativa di riferimento

[1] DPR 11 luglio 1980, n. 382: *“Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”*.

[2] Legge 3 luglio 1998, n.210: *“Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo”*.

[3] DM 30 aprile 1999, n. 224: *“Regolamento in materia di dottorato di ricerca”*

[4] Miceli C. e Pedreschi.D: *“Il terzo ciclo e le scuole di dottorato. Il Paese vuol crescere?”* Giornata di lavoro *“Università Italiana, Università Europea” – Le convergenze dei percorsi formativi da Bologna 1999 a Londra 2007”* – Camerino 1 febbraio 2007.

[5] *“Dottorato di ricerca: indicazioni per un programma di interventi”* Dattiloscritto Sottosegretario Modica L., gennaio 2007.

[6] *The European Higher Education Area - The Bologna Declaration*”, Joint declaration of the European Ministers of Education, Bologna, 9 June 1999.

[7] *“Lisbon European Council - Presidency Conclusions”*, Lisbon, 23-24 March 2000.

[8] *Bologna Seminar on “Doctoral Programmes for the European Knowledge Society”*, Salzburg, 3-5 february 2005:

- [9] Consiglio Universitario Nazionale: *Riflessioni sul documento "Dottorato di ricerca: indicazioni per un programma di interventi" del Sottosegretario L. Modica*, Riunione CUN 5 aprile 2007.
- [10] *"Parere sullo schema di regolamento recante "criteri generali per la disciplina del dottorato di ricerca"*, Consiglio Universitario Nazionale, Parere generale 13 dicembre 2007, n.5, www.cun.it.
- [11] *Schema di regolamento recante "criteri generali per la disciplina del dottorato di ricerca"*. MIUR 13 novembre 2007 Prot.n.Gab/12785.
- [12] *"Mozione sulle banche dati dei dottorati di ricerca e dei master universitari"*, Consiglio Universitario Nazionale, Mozione 13 dicembre 2007, www.cun.it.
- [13] Legge 4 novembre 2005, n.230: *"Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari"*.
- [14] Della Ratta-Rinaldi F: *"L'inserimento professionale dei Dottori di ricerca"* ADI, Roma,2007, www.dottorato.it
- [15] DM 22 ottobre 2004, n. 270: *"Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n°509"*.
- [16] AlmaLaurea: *"Profilo dei laureati 2007"*, Vol.1 – Rapporto, Consorzio interuniversitario AlmaLaurea, Bologna, 2008

Gli Atti sono scaricabili dal sito www.cun.it



Per informazioni e scheda di adesione
www.cun.it