



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

**CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE**

Prot. n. 328  
Spedito il 16.02.2009  
Parere generale n. 6

ALL'ON.LE MINISTRO  
S E D E

OGGETTO: Linee Guida del Governo per l'Università.

Adunanza del 12.02.2009

**IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE**

Il Consiglio Universitario Nazionale accoglie con la dovuta attenzione le "Linee guida del Governo per l'università", nella misura in cui esse possono costituire la premessa per affrontare la questione della ricerca e dell'alta formazione nel contesto di una visione organica, e dunque di un intervento riformatore *nei fatti*. La definizione di Linee Guida appare indispensabile per superare la diversità di approcci e atteggiamenti nei confronti del Sistema Università e Ricerca che ha contraddistinto le ultime legislature e quindi consolidare il suo ruolo di infrastruttura irrinunciabile per il progresso del Paese sia al suo interno che in relazione agli scenari internazionali. In particolare, si condivide l'esigenza di una profonda riforma dell'Università, derivante sia dalla necessità di assumere la dimensione europea come punto di riferimento per la impostazione dei problemi e per la ricerca delle soluzioni in grado di valorizzare adeguatamente il ruolo strategico della conoscenza e della formazione sia dalla dimensione dei mutamenti dovuti dalla globalizzazione e dalla dimensione generale della crisi in atto a livello mondiale.

La formazione superiore deve essere considerato un bene pubblico e una pubblica responsabilità. Il Sistema italiano dell'Università e della Ricerca deve essere fondato sui principi di autonomia e responsabilità, della valutazione come fattore di crescita e di qualità, della valorizzazione del merito.

Le Linee Guida consentono di meglio definire le disposizioni previste dalla legge 133/2008 in cui il Sistema dell'Università e della Ricerca era considerato solamente come luogo di risparmi e tagli indipendenti da ogni valutazione interna di finalità e fattibilità sostanziale e chiariscono in parte le motivazioni che hanno portato alla legge 1/2009, di cui costituiscono il presupposto politico, peraltro lasciando immutati i forti limiti di tale legge. Un ragionamento organico appare necessario proprio per evitare di dare segnali di una politica di drastici tagli, di delegittimazione dell'università pubblica e di ridimensionamento del suo ruolo nella società, senza nessuna strada alternativa che non sia la pura sopravvivenza. Sarebbe questa una visione miope che, lungi dal finalizzare tagli e sacrifici nel presente, ridimensionerebbe ciò che invece nella crisi dovrebbe essere potenziato, perdendo l'occasione di contrastare il declino affrontandolo all'interno di una visione strategica.

L'elencazione di problemi e di possibili interventi non immediati definisce il documento come il programma di legislatura del Governo e, su questa base, il Consiglio Universitario Nazionale porterà il proprio contributo istituzionale di organismo di rappresentanza democratica dell'intero sistema universitario alle singole iniziative che verranno messe in essere. Il presente testo ragiona sul complesso del progetto avanzato, discutendone i punti e tentando di individuare e giustificare una scala di priorità che, non emergendo chiaramente nelle Linee Guida, rischia di indebolirne l'opera riformatrice.

Condizione di partenza in qualsiasi ragionamento sul sistema universitario italiano è che la formazione superiore sia un bene ed una responsabilità pubblica, cui lo Stato non può abdicare in favore di meccanismi estranei alla pubblica responsabilità che riducano la spesa del sistema della formazione superiore, già ampiamente sotto-finanziato rispetto alla media europea e agli impegni ripetutamente assunti in sede internazionale. Sotto questo aspetto le Linee Guida non si confrontano con il problema della necessità per il sistema di poter disporre di programmazione pluriennale dei finanziamenti e della spesa al fine di affrontare le questioni relative alla qualità del sistema in termini organici e non funzionali ad esigenze estemporanee.

Fino a oggi la struttura dell'alta formazione italiana si è basata sul nesso inscindibile tra didattica e ricerca, per cui non è possibile avere un'università di qualità se nella stessa non viene svolta una ricerca avanzata. Nelle Linee Guida la ricerca – intesa come attività primaria degli atenei - viene sistematicamente sottintesa, rinviandone la discussione ad altri documenti. Tale approccio prefigura una sottovalutazione del ruolo della ricerca negli atenei italiani, riducendoli quasi a luogo di semplice formazione di laureati. La scelta di una simile via escluderebbe, nel giro di pochi anni, l'Italia dal confronto con gli altri paesi avanzati e costringerebbe il Paese ad importare le conoscenze da diffondere nei suoi insegnamenti e da utilizzare nello sviluppo dell'economia. Pertanto il Governo deve recuperare, come base fondante della sua azione, il legame tra università e ricerca.

Se da un'idea forte della ricerca (sia di base che applicata) discende un diverso approccio nei confronti dell'università, analogo atteggiamento deve essere manifestato nel rapporto tra alta formazione e sistema Paese, che deve sostanziarsi in una rinnovata capacità da parte del sistema universitario di trasformare le conoscenze in risorse, tramite il trasferimento al territorio dell'innovazione culturale, scientifica e tecnologica. Occorre riaffermare il rapporto tra Alta Formazione e sistema Paese, attraverso una nuova rete di relazioni, che consenta il pieno spiegamento delle potenzialità, promossa e garantita dall'azione del Governo.

In questo senso le questioni dell'Università, della Ricerca e del loro legame con il contesto socio-economico devono essere affrontate con un approccio complessivo, sulla base di un disegno strategico e coerente e di media - lunga durata, che consenta la costruzione e la gestione di un processo di riforma organica, nel quale la valutazione sia strumento oggettivo di promozione e sviluppo di cui tutti riconosciamo la necessità ed urgenza, ma che non può essere affrontato attraverso provvedimenti slegati ed estemporanei o all'esterno di un quadro di riferimento complessivo.

## 1. AUTONOMIA

L'odierno stato delle cose è un'occasione per ripensare le riforme e le politiche di questi anni, contribuire al dibattito sul disegno di università e tradursi in un programma meditato di priorità e gerarchie di intervento, di investimenti e di tempi necessari per conseguirlo. Le Linee Guida sembrano rimuovere completamente l'analisi delle riforme e delle politiche promosse in questi anni da Governi e Parlamento, chiamando in causa semplicemente le responsabilità accademiche, che certamente vi sono state e non mancano anche oggi. Tuttavia un'analisi seria non può dimenticare che esse hanno potuto manifestarsi grazie ad interventi legislativi talvolta casuali e spesso frammentari, incapaci di correggere a livello locale e accademico derive clientelari, dispersive e contraddittorie.

A questo contesto risalgono le cause della frammentazione del sistema universitario, con l'affermazione di microsistemi del tutto autonomi nei livelli della decisione politica ed il proliferare di atenei sulla base di spinte di carattere locale. Su questo punto, si deve riconoscere che la politica non è immune da responsabilità, in particolare nella dispersione delle sedi senza adeguate strutture, nella moltiplicazione di università telematiche, non come espressione di innovazione e di ampliamento delle opportunità di sapere, ma come risultato dell'impovertimento della qualità della didattica, in assenza di quell'inscindibile legame con la ricerca che alimenta e rinnova la didattica stessa.

Il Consiglio Universitario Nazionale condivide i principi generali relativi a "autonomia, responsabilità, merito e valutazione" che nelle Linee Guida sono posti a fondamento di una prospettiva di "riforme coraggiose e profonde" del Sistema Universitario. Allo stesso tempo rileva la necessità di precisare e approfondire l'istituto dell'autonomia e di completarne la realizzazione iniziata con la legge 168/1989. A questo proposito si osserva che una parte rilevante dei problemi del Sistema Universitario è legata alla frammentazione normativa e alla legislazione di emergenza, le quali non sempre si sono collocate in una chiara prospettiva di valorizzazione dell'autonomia e della responsabilità degli atenei e hanno contribuito a determinare nella vita delle università comportamenti contingenti e opportunistici più che programmati e mirati. È quindi importante che sia chiaramente enunciato anche il criterio guida della programmazione, sia per il cammino delle riforme, sia per la vita e lo sviluppo degli Atenei. Dai principi di autonomia, responsabilità, merito, valutazione e programmazione occorre far derivare le decisioni normative, finanziarie e di controllo, con l'obiettivo di sviluppare il Sistema Universitario nazionale nell'ambito dello spazio europeo della ricerca e della formazione.

Ragionare in questi termini impone una riflessione sul ruolo dell'autonomia universitaria sancita a livello costituzionale e riaffermata in molteplici leggi, sia in senso metodologico che contenutistico, attraverso la predisposizione di una legge quadro organica e agile in grado di tener conto delle acquisizioni e delle esperienze degli ultimi decenni ed allo stesso tempo di oltrepassare i limiti della legge 168/1989 sull'autonomia universitaria. Tale soluzione si può realizzare soltanto in conformità di un disegno organico che tuteli e valorizzi il principio secondo il quale la ricerca e l'alta formazione sono una risorsa per il paese e una responsabilità pubblica e che fa dell'università l'unica istituzione partecipe contemporaneamente del processo di produzione della conoscenza, di trasmissione del sapere, di trasformazione della conoscenza come risorsa per il territorio.

L'attuazione del disegno costituzionale dell'autonomia delle università, dovrà definire con chiarezza gli attori, i ruoli e le competenze delle attuali strutture di governo e di rappresentanza (Ministero, CUN, CNSU, CNVSU, CIVR, CRUI), accentuare i processi di responsabilizzazione delle istituzioni universitarie, configurare un nuovo sistema di valutazione. Questo potrà avvenire soltanto con il passaggio da un modello burocratico-centralista ad uno regolativo-valutativo, cioè di un governo caratterizzato più dalla valutazione dei risultati che dal controllo dei processi.

Al Governo centrale dovrà competere l'individuazione degli obiettivi strategici da perseguire, la determinazione delle regole inderogabili, il monitoraggio dell'osservanza delle regole e dei risultati degli Atenei, la distribuzione delle risorse in relazione alla valutazione. Alle istituzioni universitarie dovrà competere la realizzazione di una effettiva e diversificata offerta formativa, dei servizi e delle strutture offerte ai docenti ed agli studenti, con l'obbligo di render conto con trasparenza del corretto impiego delle risorse loro assegnate.

All'ente nazionale di valutazione, esterno ed indipendente rispetto al Governo centrale e agli Atenei, dovrà competere, con funzione di *authority*, la verifica e la valutazione della qualità del sistema, tramite indicatori di efficienza e di rendimento, della organizzazione delle strutture universitarie in modo tale da essere uno strumento essenziale di conoscenza e gestione strategica per il governo del sistema e dei singoli atenei.

## 2. L'OFFERTA FORMATIVA, LO STUDENTE AL CENTRO DELL'UNIVERSITÀ, IL DIRITTO ALLO STUDIO

Il Consiglio Universitario Nazionale riconosce che "l'investimento più importante che il Paese può fare è quello sul capitale umano e sui giovani che ne rappresentano il futuro". È necessario che gli studenti, dalla laurea al dottorato di ricerca, abbiano un ruolo centrale nella vita delle università e non sempre questo è apparso in modo convincente. In questa direzione occorre quindi un rinnovato e concreto sforzo, che sviluppi la qualità dell'offerta formativa e dei servizi. Tale qualità comprende la razionalizzazione dei corsi attivati e delle sedi, l'utilizzazione ottimale delle risorse, l'attenzione alle motivate esigenze e ai tempi degli studenti, la qualificazione dei docenti, un collegamento forte della didattica con la ricerca scientifica, la disponibilità di strutture, attrezzature e residenze. Tale qualità deve essere garantita come parte del diritto allo studio, adeguatamente ripensato con una riflessione organica e regolato complessivamente con nuove norme opportune, che tenga conto delle mutate condizioni sociali e delle competenze ora affidate alle Regioni. Occorre proseguire l'azione già intrapresa per aumentare i fondi destinati ai servizi e alle borse di studio in modo che queste possano essere attribuite a tutti gli idonei per requisiti di reddito. Inoltre il diritto allo studio deve superare il mero assistenzialismo e valorizzare i capaci e meritevoli, dal primo al terzo livello della formazione.

Il Consiglio Universitario Nazionale conviene con la necessità di razionalizzare corsi di studio universitari, sedi ed insegnamenti, avendo come obiettivo la qualità dell'offerta didattica e l'uso ottimale delle risorse. Un tale intervento potrà produrre una opportuna diminuzione numerica di corsi di studio, sedi e insegnamenti e dovrà essere conseguenza della razionalizzazione, la quale non potrà invece essere ottenuta grazie all'adozione di meri vincoli numerici. Alla luce dell'esperienza degli ultimi anni emerge infatti che cercare di indirizzare il comportamento degli Atenei soltanto stabilendo limitazioni numeriche ha spesso prodotto un rispetto puramente formale delle regole e ha causato effetti negativi, opposti a quelli che i provvedimenti si proponevano. Si ritiene quindi che i vincoli puramente numerici, pur in qualche misura utili, non siano in alcun modo sufficienti. Il Consiglio Universitario Nazionale ribadisce ancora una volta l'urgenza che si cambi radicalmente impostazione, passando da un approccio esclusivamente quantitativo ad uno che metta la qualità in primo piano, avviando al più presto un processo di rigorosa valutazione e accreditamento dei corsi di studio con modalità conformi a consolidati modelli europei di Assicurazione della Qualità.

Per quanto riguarda gli "abbandoni", gli studenti inattivi e quelli che non frequentano, il Consiglio Universitario Nazionale concorda con la necessità di affrontare con determinazione il problema, sul quale peraltro non è ancora disponibile un'analisi adeguata. Questa dovrebbe fondarsi su una raccolta di dati precisamente definiti, opportunamente disaggregati, facilmente disponibili, tempestivi, comparabili, sulla base dei quali definire gli obiettivi delle azioni da fare e valutarne i risultati. Inoltre dovrebbe comprendere un attento esame delle ragioni alla radice del fenomeno: l'inadeguatezza dell'organizzazione didattica, le difficoltà logistiche degli studenti, la mancanza di motivazioni e di una preparazione adeguata degli studenti, le eventuali attività di lavoro o d'altro tipo che questi ultimi svolgono contemporaneamente agli studi universitari.

In particolare, anche alla luce dell'articolo 2 della Legge 1/2007 e del Dlgs. 21/2008 è cruciale la questione dell'orientamento agli studi universitari in modo da superare la semplice offerta di informazioni o la consulenza attitudinale e in modo da arrivare, attraverso una collaborazione istituzionale organica di Atenei e Istituti scolastici, a un sistema diffuso di opportunità per lo sviluppo delle vocazioni, l'autovalutazione, verifica e consolidamento della preparazione degli studenti. Le relative attività di orientamento sono chiaramente indicate dai provvedimenti citati fra i compiti istituzionali degli istituti scolastici, con la collaborazione indispensabile del Sistema Universitario, attraverso i singoli atenei presenti nel territorio nazionale. La collaborazione tra scuole e università, documentata da esempi significativi, ha però bisogno di essere adeguatamente sostenuta negli atenei e negli istituti scolastici, nonché attraverso opportune azioni mirate che coinvolgano tutte le diverse competenti Direzioni Generali del MIUR.

Occorre anche valorizzare in ciascun ateneo le attività di orientamento *in itinere* e di *job placement* nell'ambito di un rafforzato collegamento tra università e mondo del lavoro, nonché tra ricerca e trasferimento tecnologico, attraverso progetti congiunti, *stages* e tirocini formativi.

Per quanto riguarda infine il punto delle Linee Guida nel quale si enuncia la possibilità di rivedere i meccanismi di spesa nella senso di potenziare il finanziamento della domanda di educazione rispetto al finanziamento dell'offerta, si conviene che la questione può essere affrontata solamente insieme a quella del diritto allo studio e della mobilità e, in particolare, dell'offerta di residenze e servizi, nonché del prestito d'onore. Per quanto concerne quest'ultimo punto, occorre guardarsi dal sopravvalutarne l'effettiva praticabilità, tenuto conto dei tassi di interesse applicati dagli istituti di credito e della difficoltà di restituzione nelle condizioni di incertezza di lavoro in cui molti giovani laureati si trovano.

La mobilità nazionale e internazionale deve essere sviluppata e valorizzata come parte integrante della qualità dell'offerta formativa e del diritto allo studio. Quella degli studenti, insieme alle necessità già enunciate di avere un'alta qualità dell'offerta formativa e di programmare le risorse e lo sviluppo degli atenei, comporta inevitabilmente la necessità di affrontare in generale anche la questione del numero programmato per l'accesso ai corsi di studio universitari. Infine la realizzazione di una effettiva mobilità studentesca è condizione necessaria per ridurre la proliferazione delle sedi ed è quindi funzionale ad un più efficace utilizzo delle risorse.

### 3. GOVERNANCE

Il Consiglio Universitario Nazionale da tempo ha manifestato la convinzione della necessità di una profonda riforma dell'Università, anche a livello di governance, la cui ridefinizione deve avvenire a livello di sistema, mantenendo chiara la distinzione tra università statali o non statali e coinvolgendo tutti gli attori nei diversi momenti, centrali e periferici. Tutto ciò richiede una definizione ed una delimitazione chiara dei compiti di indirizzo e di scelta strategica generale di sistema che spettano al Ministro, l'individuazione di forme e modi di autogoverno della istituzione, la distinzione delle funzioni di valutazione e controllo affidate ad un'agenzia effettivamente terza, l'individuazione delle forme, dei soggetti e dei modi del raccordo tra l'autonomia delle sedi e il sistema nel suo insieme ai fini del mantenimento della coerenza dello stesso nel suo funzionamento.

L'obiettivo cui mirare è un provvedimento che fissi i punti chiave relativi alle strutture centrali universitarie in cui la suddivisione ed il bilanciamento dei poteri e la chiara attribuzione delle responsabilità rappresentino i principi fondamentali su cui strutturare il nuovo sistema di governo degli atenei. Tali principi devono esplicitare i nodi relativi alle funzioni di indirizzo strategico, gestionale, di controllo e di valutazione, evitando la possibilità di sovrapposizione e commistione di funzioni e responsabilità. Nell'ambito di un simile quadro istituzionale di riferimento, gli atenei potranno organizzare il proprio governo e le funzioni di indirizzo e supervisione strategica, di gestione, controllo, valutazione a seconda delle proprie peculiarità, risorse e contesti.

Occorre innanzitutto chiarire quale significato potrà assumere la “facoltà” di trasformazione in fondazione, prevista dal dispositivo della legge 133/2008, che allo stato sembra addirittura porre in conto la possibilità della convivenza di una doppia struttura all'interno del sistema, senza fare alcuna previsione circa il suo funzionamento e grado di tenuta.

La ridefinizione del ruolo del Rettore deve essere successiva al chiarimento del ruolo di controllo e di indirizzo del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione, le cui funzioni devono essere chiaramente distinte. Nel rispetto dell'articolazione del nostro Sistema universitario, una diversa organizzazione delle strutture di governo può consentire, in base ad una nuova valenza dell'autonomia, diverse scelte gestionali, tra le quali il maggior o minor accentramento delle responsabilità può diventare una delle opzioni.

Nelle Linee Guida poco viene detto circa gli interventi che, a partire dal modello humboldtiano di università, correttamente basato sullo stretto rapporto tra didattica e ricerca, ma connotato dalla forte autoreferenzialità, ne superino i limiti aprendo il sistema universitario a un'effettiva partecipazione della società civile nel governo delle scelte strategiche. Ciò può avvenire sia attraverso le strutture di partecipazione e di associazione e le diverse forme di imprenditorialità pubblica e privata, sia mediante il contributo dei poteri territoriali a livello locale e regionale.

Senza questi riferimenti che stanno a monte di ogni intervento sulla *governance*, infatti, il rischio è che ben poco possa mutare nell'articolazione e definizione delle competenze tra i vari organi di governo delle università.

Sono pienamente condivisibili le preoccupazioni circa la necessità di sviluppare in linea prioritaria norme di comportamento condivise che rendano trasparente la responsabilità non soltanto verso la comunità scientifica di riferimento, ma davanti l'intera società. In questo contesto, vanno messi a punto strumenti tecnico-organizzativi che realizzino la piena trasparenza degli Atenei sia sotto l'aspetto dei risultati, sia delle forme e dei modi di finanziamento e di gestione, con procedure contabili adeguate. Tali scelte però, in particolare quelle relative ai codici etici, devono essere condivise e non imposte dall'alto.

La ridefinizione dell'autonomia consentirebbe una ridiscussione delle forme interne di organizzazione, sulla base della riunificazione delle funzioni della didattica e della ricerca in una sola struttura coerente, che elimini la dispersività delle competenze, la reiterazione delle decisioni in organismi pletorici. In particolare si ritiene superata l'attuale ripartizione di compiti tra facoltà, corsi di laurea e dipartimenti, mentre è auspicabile la promozione di forme di coordinamento e di razionalizzazione delle decisioni per aree omogenee, evitando la costituzione di strutture ingestibili quali i macroatenei, anche sulla base delle esperienze messe in atto da alcune università, e promuovendo, all'interno di un sistema valutativo, forme sperimentali di aggregazione federativa.

In questo senso la trasformazione delle scuole dottorali in ulteriore struttura organizzativa appare antitetica rispetto ad un processo di razionalizzazione.

#### 4. RECLUTAMENTO, PROGRESSIONE DI CARRIERA, VALUTAZIONE

Da tempo le Università italiane hanno recepito la Raccomandazione della Commissione europea riguardante la Carta Europea dei Ricercatori, in relazione alla carenza del numero di personale addetto alla ricerca, alla stabilità e continuità dell'impiego, allo sviluppo della carriera, al sostegno di tutte le forme di mobilità. Le Linee Guida recuperano in parte queste tematiche e quindi è lecito aspettarsi che i provvedimenti futuri si svilupperanno in funzione di tali indirizzi, in quanto la loro mancata attuazione rappresenterà la perdita di un'ulteriore importante occasione per collocarci al centro dello spazio europeo della ricerca.

Il risultato delle proiezioni sull'assetto futuro della docenza universitaria indica uno scenario che, sulla base delle linee di tendenza già presenti nel Sistema Universitario italiano, appare coincidente con un assetto della docenza moderatamente piramidale, come chiaramente dimostrato al convegno del Consiglio Universitario Nazionale del giugno 2008. Interventi normativi e finanziari non allineati con tale tendenza non aprirebbero la strada alla realizzazione di un differente modello, ma probabilmente introdurrebbero nel sistema elementi di instabilità. Ciò vale in particolare per i ricercatori, ma anche per professori associati e ordinari, per cui un tentativo di forzare lo stato delle cose al fine di arrivare a composizioni radicalmente 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 standards internazionali. Al riguardo, le previste limitazioni nell'assunzione di ricercatori e professori ordinari e associati rischiano di aggravare il gap esistente rispetto alla popolazione docente dei paesi più evoluti, significativamente più numerosa di quella italiana.

Il richiamo generale alla Carta Europea dei Ricercatori e l'accento dato dalle Linee Guida alla mobilità internazionale della docenza, come pure degli studenti, indicano la necessità di far seguire alle semplici dichiarazioni d'intenti l'identificazione di provvedimenti atti a rendere attrattiva per docenti europei l'inserimento nel sistema italiano dell'università e della ricerca. L'ingresso nella carriera accademica in Europa avviene in generale a un livello retributivo significativamente più alto di quello previsto in Italia, con una successiva progressione meno collegata all'anzianità e più al merito scientifico - didattico, valutato da strutture adeguate e che non richiede valutazioni concorsuali. Ciò detto, ne consegue che l'inserimento competitivo del Sistema Universitario italiano ai livelli internazionali più evoluti richiede modifiche nelle modalità d'ingresso e di sviluppo di carriera e retribuzione.

Sotto questo aspetto diventa particolarmente urgente "ripensare il ruolo dei ricercatori universitari", a tutt'oggi in attesa di una precisa definizione dello stato giuridico, verso la cui assunzione è destinata la gran parte delle quote che si liberano col turnover, nonostante la figura del ricercatore universitario, ai sensi della legge 230/2005, sia destinata all'esaurimento nel 2013.

Una "riflessione sull'assetto complessivo della carriera" deve partire dallo stato odierno delle cose, ovvero dalle condizioni e stato giuridico del personale docente attualmente assunto a tempo indeterminato, ma deve anche regolamentare in modo adeguato le attività pre-ruolo per evitare un precariato disordinato e insostenibile. Le competenze acquisite nei periodi *post lauream*, attraverso il dottorato o analoghi momenti di ricerca, devono essere valorizzate e diventare determinanti. Le attuali e molteplici forme di precariato, quasi sempre esterne a ogni programmazione e quindi alla lunga economicamente non sostenibili e prive di ogni realistico sbocco occupazionale, devono essere ridotte al minimo e superate in favore di una singola figura preruolo di durata pluriennale prevalentemente orientata alla ricerca, dotata delle garanzie proprie dei contratti a tempo determinato.

Un modello di docenza in cui le progressioni di carriera vengano effettuate su base rigorosamente valutativa e non soltanto comparativa e che si basino su un numero di livelli non necessariamente ancorato alla realtà odierna potrebbe sostituire efficacemente l'attuale regime di automatismi salariali. Si avrebbe una reale valorizzazione delle professionalità e al contempo l'eliminazione dell'anomalia, che non ha altri riscontri nel pubblico impiego, di una nuova assunzione a ogni passaggio di carriera, che produce perdita di anzianità e plurimi - ed al momento inutili - periodi di straordinario (oltre che costi e paradossali lungaggini burocratiche). La progressione di carriera potrebbe avvenire sulla base di valutazioni periodiche, con momenti di verifica locali alternati a quelli nazionali e non andrebbe confusa, né amministrativamente né finanziariamente, con il reclutamento iniziale. Occorre premiare il merito evitando, però, un'esasperata logica "concorsuale" basata su una burocratica distinzione di ruoli. Ciò comporta una chiara separazione delle allocazioni di risorse tra i capitoli destinati al reclutamento e quelli destinati alla progressione economica.

Il Consiglio Universitario Nazionale è da sempre favorevole alla valutazione dell'attività dei docenti universitari, come di recente dimostrato con la produzione di un primo documento di lavoro sugli indicatori di attività scientifica e di ricerca. La piena implementazione della valutazione dell'attività di ricerca attualmente prevista procede in una direzione condivisibile, ma va rapportata alla complessità della funzione docente, ovvero integrata con la previsione di una finestra temporale modulabile per la rilevazione dell'attività scientifica e con la considerazione anche di quella didattica e degli impegni istituzionali accademici. La costruzione di adeguate e credibili procedure di valutazione dei risultati, sia didattici che di ricerca e di gestione, è condizione preliminare all'introduzione di meccanismi premiali di ripartizione delle risorse, a loro volta necessari anche ai fini della incentivazione della mobilità nazionale ed internazionale. E' importante prevedere la necessità di sostenere tutte le forme di mobilità (a livello internazionale, nazionale, regionale ed istituzionale) integrando queste opzioni nell'apposita strategia di sviluppo professionale e riconoscendo pienamente tutte le esperienze di mobilità nell'ambito di valutazione /avanzamento della carriera. Pertanto è necessario creare strumenti amministrativi che consentano la trasferibilità dei diritti in materia di previdenza sociale e retribuzioni.

Benché l'argomento non sia esplicitamente affrontato nelle Linee Guida, va notato come i provvedimenti legislativi degli ultimi anni, con blocchi o limitazioni del turnover, abbiano portato alla riduzione di personale tecnico - amministrativo di ruolo. Questa tendenza rischia di produrre, ed in parte ha già prodotto, un ricorso abnorme da un lato all'utilizzo di forme di lavoro precario, dall'altro all'impoverimento della stessa offerta complessiva di servizi da parte dell'istituzione universitaria. Il rapporto tra personale docente e personale tecnico - amministrativo non è una variabile indipendente. Se cresce il numero complessivo di docenti universitari e di compiti formativi e didattici assegnati all'Università è incongruo e sbagliato adottare politiche di organico sul personale T.A. in assoluta controtendenza

Per quanto riguarda la ridefinizione e riduzione dei Settori Scientifici Disciplinari il Consiglio Universitario Nazionale ha avviato una riflessione fino dall'elezione dell'attuale Consiglio. Questo necessario intervento, però, non può limitarsi ad una semplice ricomposizione in misura contratta dell'attuale panorama, ma deve procedere tenendo in considerazione le future modalità e campi di applicazione e le conseguenze che tale opera, accanto ad indubbe riduzioni di rigidità funzionali e incentivazioni di ricerca interdisciplinare, avrà sul sistema universitario, la cui legislazione ed organizzazione (ad esempio la legge 270) si basa proprio sull'attuale numero e suddivisione dei SSD.

## 5. DOTTORATO

La piena convinzione della necessità di un rafforzamento e di una valorizzazione del dottorato di ricerca, nel senso sia di una razionalizzazione che di potenziamento è stata manifestata più volte dal Consiglio Universitario Nazionale. Favorire l'eccellenza, la valutazione, l'internazionalizzazione, la mobilità, la possibilità di far fare ricerca ai dottorandi sono aspetti fondamentali nello sviluppo del terzo livello di studi superiori. Tali aspetti, per essere implementati, devono trovare risorse specifiche che finora sono mancate e di cui, nelle Linee Guida, non si individua la via di reperimento. Da questo punto di vista la trasformazione delle Scuole di Dottorato in ulteriori strutture scientifico organizzative appare in netto contrasto con le politiche di riorganizzazione indicate.

Mentre è condivisibile che in linea generale i corsi di dottorato debbano essere inquadrati, sotto l'aspetto organizzativo, in Scuole di Dottorato, non sembra sia da considerare una criticità la media di 5,6 iscritti per corso di dottorato e, di conseguenza, la necessità di ridurre acriticamente il numero. Infatti la formazione del dottore di ricerca avviene prevalentemente attraverso un'attività di studio che deve prevedere percorsi il meno generalizzati possibile. Inoltre a questioni proprie della didattica e della ricerca si intersecano problemi che rientrano nel campo del diritto allo studio, i cui limiti sono noti.

Non meno importante è l'aspetto della spendibilità del titolo nel mondo del lavoro, attualmente confinata agli spazi pubblici, almeno per quanto riguarda il mercato occupazionale nazionale. Una diversa accettazione della preparazione garantita dal superamento dei corsi di dottorato di ricerca – di cui appare necessario un accreditamento nazionale, da raggiungere attraverso un processo di valutazione esterna, e una incentivazione del partenariato con l'industria, ove possibile – consentirebbe l'attivazione di sinergie con il mondo della produzione e, quindi, di percorsi finalizzati.

Si segnala l'assenza, nelle Linee Guida del Governo, di qualsiasi riflessione a proposito delle Scuole di Specializzazione. Le Scuole di Specializzazione dell'area medica, quelle per le professioni legali e quelle per il settore della tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale sono state istituite esclusivamente in applicazione di specifiche norme di legge o di direttive dell'Unione Europea e costituiscono un percorso professionalizzante di terzo livello che ha l'obiettivo di fornire conoscenze e abilità per lo svolgimento di funzioni altamente qualificate, richieste per l'esercizio di particolari attività professionali.

Le Scuole di Specializzazione costituiscono un terzo livello di formazione, di cui occorre preservare prerogative e funzioni, diverso dal dottorato di ricerca, cui rischia, talvolta, di sovrapporsi e contrapporsi. A tale proposito il Consiglio Universitario Nazionale darà il proprio contributo al chiarimento sui livelli di qualificazione corrispondenti ai diversi titoli italiani, comparati a quelli degli altri paesi europei, nell'ambito del parere che è stato chiamato a dare sul Quadro Italiano dei Titoli (*Italian Qualification Framework*).

## 6. VALORE LEGALE DEL TITOLO

Per quanto concerne il tema dell'abolizione del valore legale del titolo di studio è apprezzabile che le Linee Guida del Governo indichino l'esigenza di affrontare la questione, senza peraltro prefigurare una soluzione a priori. Infatti la dichiarazione di intenti deve essere supportata da un chiarimento su quali siano i termini esatti della questione, che vada al di là di generici riferimenti a concezioni formalistiche e, in quanto tali, degenerative del sistema universitario. Il valore legale rappresenta in Italia una forma di accreditamento dei corsi di studio da parte dello Stato, che ha la funzione di garantire che i soli laureati in possesso di idonee competenze acquisite attraverso idonei curricula possano essere ammessi a determinati pubblici concorsi e agli Esami di Stato per l'accesso a specifiche professioni regolamentate. Pertanto in Italia è la legge che stabilisce e garantisce la presenza di precisi contenuti nei percorsi formativi e assicura il rispetto di determinati standard di qualità e strumenti didattici, sotto il controllo e la responsabilità del Ministro e degli organismi consultivi, quali il Consiglio Universitario Nazionale.

L'abolizione del valore legale del titolo di studio significherebbe rinunciare a buona parte della funzione di controllo e di intervento ad opera del potere esecutivo e legislativo. Inoltre sono da valutare le relazioni tra il valore legale del titolo di laurea e la legislazione vigente, che recepisce la normativa europea, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali (Dlgs 206/2007) e le conseguenze assunte da un suo superamento.

In molti paesi, tipicamente nel mondo anglosassone, il valore legale dei titoli di studio, almeno come da noi inteso, è sostituito dall'accREDITAMENTO dei corsi di studio, che costituisce un riconoscimento formale e sostanziale dei sistemi universitari. Tale fatto ha come prerequisito una garanzia di qualità che impone il giudizio di una parte terza indipendente in grado di fornire tali attestati. La via verso un'abolizione del valore legale del titolo, a meno che non si intenda introdurre una completa *deregulation*, deve prevederne la preventiva sostituzione con un sistema completo ed efficace di accREDITAMENTO. Preliminare a ciò è l'istituzione e la piena operatività di un ente nazionale per la valutazione che proceda all'accREDITAMENTO dei corsi di studio e delle loro strutture e alla loro verifica periodica, nella consapevolezza che ciò significa sviluppare e consolidare anche in Italia processi che qui hanno limitata diffusione e che nel mondo anglosassone poggiano su consolidate istituzioni, culture, consuetudini ed esperienze.

## 7. RESPONSABILITÀ FINANZIARIE

L'approccio delineato dalle Linee Guida appare necessario e convincente nelle sue premesse. La situazione odierna vede infatti la gran parte degli atenei italiani in condizioni finanziarie tali da impedire, nei casi migliori, uno sviluppo qualitativo e quantitativo e, in quelli peggiori, il mantenimento dello stato attuale. Il problema della gestione delle responsabilità finanziarie non può però essere risolto evitando di affrontare la condizione odierna e di ragionare in termini di un piano economico pluriennale per il sistema universitario.

Le riflessioni presenti nelle Linee Guida sulle questioni della responsabilità finanziaria appaiono ispirate ad una logica gestionale e si prestano ad essere adottate in chiave di criteri e strumenti di *management* delle risorse disponibili. Tali indicazioni sono quindi in linea di massima condivisibili e raccomandabili in quanto trovano riscontro in soluzioni già adottate in diversi atenei e rientrano in un'autonoma sana gestione che le conoscenze e competenze disponibili permettono di attivare. Tuttavia, proprio in ragione dell'esperienza acquisita, vanno suggerite gradualità e costante tensione critica.

Le iniziative contemplate dalla legge 01/2009 raccolgono gli spunti compresi nel documento governativo sotto il solo aspetto del blocco del turnover ed evitano questioni più pregnanti quali l'individuazione di strumenti per l'incidenza della spesa per il personale e per la creazione di piani di rientro per gli atenei in deficit. Singoli provvedimenti possono contribuire alla ridefinizione dei singoli aspetti problematici indicati, ma soltanto un'iniziativa organica e complessiva può produrre il "cambiamento di rotta" auspicato.

Gli spunti compresi nelle Linee Guida assumono significati del tutto diversi se collocati entro un disegno di riqualificazione della spesa oppure di semplice e radicale risparmio. Il chiarimento su tale opzione diventa determinante in uno scenario in cui numerosi atenei si vedranno – già a partire dal 2010 - assegnato un FFO annuale insufficiente (al netto delle uscite da turnover) a versare gli stipendi fissi dei dipendenti incardinati a tempo indeterminato. Per sopperire a ciò dovranno attingere a fonti finanziarie ulteriori, se disponibili, e attivare strategie di discontinuità selettiva sul piano strutturale rispetto alle quali le indicazioni prevalentemente gestionali del documento del Governo appaiono insufficienti. Ciò in quanto queste operazioni non possono essere soltanto "auspiccate" dal vincolo finanziario, ma devono essere progettate e perseguite con trasparente determinazione su base pluriennale. E' da evitare il primato degli aspetti di affinamento gestionale - centrato essenzialmente sulla "lotta agli sprechi" e sulla "sana gestione" - nel momento in cui la normativa finanziaria vigente mette in radicale discussione l'assetto del finanziamento del Sistema dell'Università e della Ricerca imponendone un radicale ridimensionamento ed una sostanziale riconfigurazione nel medio termine.

In tal senso la responsabilità della scelta ricade sui poteri esecutivo e legislativo, i quali devono decidere quale ruolo vogliono assegnare al Sistema Universitario e della Ricerca all'interno dell'organizzazione del Paese. A un ruolo forte deve corrispondere un impegno finanziario analogo ed adeguato agli standard dei paesi avanzati, in particolare europei. Una scelta contraria, o la mancanza di scelte, impedisce l'elaborazione di qualsiasi strategia.

#### CONCLUSIONE E PROPOSTE

Il Consiglio Universitario Nazionale ritiene che le Linee Guida rappresentino una significativa base per le strategie di legislatura del governo sul Sistema Universitario e della Ricerca e, pur rilevandone alcune indeterminanze, attende di potere analizzare il progetto normativo che il Ministro intenderà far seguire alle sue proposizioni per contribuire con i suoi pareri nell'ambito dei propri compiti istituzionali.

Il Consiglio Universitario Nazionale ribadisce la centralità del Sistema Universitario nell'ambito del Sistema Paese come istituzione insostituibile per l'Alta Formazione, sede primaria della Ricerca e strumento del trasferimento culturale, scientifico e tecnologico del sapere, anche incentivandone il rapporto sistematico di osmosi con gli altri comparti della Pubblica amministrazione; sottolinea che la Ricerca universitaria rappresenta un bene prezioso come motore dell'economia del Paese stesso; riafferma che l'Autonomia del Sistema Universitario costituisce una risorsa indispensabile per un Paese democratico.

In conclusione di questo documento, il Consiglio Universitario Nazionale sottolinea alcuni aspetti da sottoporre al Ministro come proposte per il prosieguo della sua azione riformatrice:

- in tema di *governance* si ritiene che, ad una definizione delle responsabilità del Rettore e a una limitazione temporale dei mandati, si debba affiancare una chiara e certa distinzione fra le responsabilità i compiti e la composizione dei Senati Accademici con le loro responsabilità politico - accademiche ed i Consigli di Amministrazione con quelle gestionali;

- in tema di Autonomia del sistema si ritiene che le Università debbano essere lasciate libere di attuare sistemi organizzativi interni che riducano comunque l'attuale pleora e la sovrapposizione di funzioni delle strutture di governo della didattica e della ricerca ed anche di sperimentare nuovi modelli sia all'interno che nei rapporti fra Atenei, sottolineando, in ogni caso, che la ricomposizione dei momenti decisionali relativi a didattica e ricerca rappresenterebbe un forte stimolo alla responsabilità sia delle strutture che dei singoli;

- in tema di stato giuridico, di reclutamento e progressione di carriera ritiene, come più volte argomentato nelle proprie mozioni, di dovere ribadire la necessità di un ruolo unico della docenza, articolato in più livelli. A questo va affiancato un sistema di accesso basato su una abilitazione nazionale a lista aperta, che si svolga a scadenze certe, con una rigorosa valutazione effettuata dalla comunità scientifica mediante modalità ben definite sulle attività di ricerca, didattica e, dove pertinente, assistenziale. Tale sistema ad oggi è l'unico in grado di garantire da un lato l'uscita dalla logica dei meccanismi concorsuali, dall'altro di ricondurre ad una valutazione efficace e serena dei vari livelli. L'abilitazione nazionale deve essere seguita da una valutazione locale per la chiamata su posti disponibili nella programmazione degli Atenei, con verifica *ex ante* da parte della comunità e con certa e stringente valutazione nazionale *ex post* della struttura che ha esercitato la chiamata relativamente ai risultati prodotti dal docente. A questo sistema di chiamata dall'esterno, dalla lista degli abilitati, si affianca la possibilità di progressione di carriera interna, sempre previa abilitazione nazionale, cui abbinare una forte incentivazione alla mobilità dei docenti fra le sedi. In questa ottica le continue e pressoché inutili valutazioni di conferma e i relativi periodi di straordinario dovrebbero essere aboliti mantenendone uno solo successivo alla prima assunzione in ruolo. Tale prima assunzione dovrebbe essere preceduta da un congruo periodo di attività di ricerca presso strutture accreditate;

- in tema di personale ed all'interno di un coerente programma di sviluppo del sistema universitario, vanno valorizzate le competenze del personale tecnico ed amministrativo, confermando da un lato lo stretto rapporto tra questo ed il personale docente e dall'altro che le professionalità necessarie non sono una variabile indipendente per il sistema nel suo complesso, obbligando a mantenere entro limiti fisiologici le assunzioni con forme di lavoro precario;

- in tema di diritto allo studio si richiede che tutti i meccanismi di riconoscimento del merito siano messi in atto valorizzando gli studenti con percorsi scolastici eccellenti per qualità e tempistica. La massima attenzione ed efficacia va assegnata a sistemi più concreti di finanziamento degli studenti bisognosi e meritevoli anche riprendendo in esame e regolamentando in modo chiaro la possibilità dei prestiti d'onore. Vanno creati meccanismi di facilitazione della mobilità e residenzialità studentesca e vanno sviluppati progetti di edilizia dedicata, ma anche accordi quadro con le istituzioni regionali, mettendo a confronto le autonomie regionali ed universitarie per una più stringente collaborazione;

- in tema di offerta formativa si conviene con la necessità di razionalizzare i corsi di studio universitari, le sedi, gli insegnamenti, avendo come obiettivo la qualità dell'offerta didattica e l'uso ottimale delle risorse. Si ribadisce, al contempo, l'urgenza di passare da un approccio puramente quantitativo ad uno che metta la qualità in primo piano. Nel contempo si sottolinea l'urgenza che il Ministero faccia proprio, in questo ed in altri campi, un sistema di rilevazione dei dati puntuale e realistico, anche in funzione di una comunicazione mediatica corretta;

- in tema di valutazione, infine, si chiede con forza che questa venga attivata con modalità consolidate in ambito internazionale che prevedano la valutazione esterna da parte di una agenzia indipendente sia dal Ministero sia dal sistema universitario. Tale fine va perseguito secondo sempre più stringenti logiche e meccanismi premiali che consentano l'identificazione sia delle eccellenze scientifiche e formative che delle virtù amministrative creando, al contempo, meccanismi condivisi relativi a rigorosi piani di rientro per gli Atenei che si trovino in situazioni di difficoltà finanziaria e che contestualmente non penalizzino le risorse umane presenti negli stessi.

**IL SEGRETARIO**  
(dott. Antonio Valeo)

**IL PRESIDENTE**  
(prof. Andrea LENZI)