

# LINEE PER UNA RIFORMA UNIVERSITARIA

## INTRODUZIONE

La Commissione Lincea per l'Università, richiamandosi ai propri precedenti documenti in materia (qui in appendice), ritiene che sia ormai indifferibile una rigorosa valutazione della grave condizione - si potrebbe, con tristezza, definire comatosa - in cui versa l'Università italiana sul piano strutturale ed istituzionale, giacché essa è ancora vitale sul piano della ricerca scientifica e della formazione dei giovani.

La Commissione è convinta che nessuna proposta o piano di intervento legislativo possa acquisire la necessaria qualità del rigore se si continua a procedere tra disinformazione, elucubrazioni estemporanee di alcuni, pur talvolta, autorevoli studiosi e docenti, purtroppo, in molti casi, ignari della effettiva dimensione del problema.

La Commissione è, non meno drasticamente, convinta che bisogna abbandonare l'erronea gravissima scelta di legiferare sul patologico e per il patologico. Per questo serve l'autorità giudiziaria, non certo l'attività legislatrice. La legislazione deve servire il fisiologico, perché solo in tale ipotesi la legge può conservare i caratteri, suoi propri, della *generalità* e *astrattezza*.

Tutto ciò premesso, la Commissione, nel tentativo di fornire qualche utile elemento di discorso propositivo, ritiene di dover partire da una vera e propria pregiudiziale e cioè la considerazione che l'Università è una componente essenziale della struttura del Paese, che purtroppo va perdendo pericolosamente, se già non ha perduto, la propria identità culturale, condizione addirittura più grave ed inquietante del doloroso sfascio istituzionale al quale è, purtroppo, dato assistere quotidianamente. E' bene non dimenticare, come di recente è stato dimenticato con pesanti conseguenze, che l'Università e la Scuola sono i veri, sensibilissimi sismografi del Paese, in esse concentrandosi, per dir solo degli elementi più evidenti, condizione giovanile, famiglia, formazione professionale, formazione culturale e sviluppo scientifico-tecnologico e civile del Paese.

Da siffatte considerazioni scaturiscono alcuni elementi imprescindibili per qualsivoglia esame della situazione e tentativo di soluzione.

1. La necessità che la proposta di riforma abbia i caratteri della sistematicità e della organicità sia pur prevedendo una diversa scansione temporale quanto all'attuazione delle parti del piano proposto;

2. la necessità di non affidarsi nella valutazione dell'esistente all'enfatizzazione populistica, demagogica ed assai semplice di statistiche delle quali non si conoscono, o non si indicano, ed ancor meno si valutano i criteri di compilazione, con conseguente distorsione e inaffidabilità dei dati riferiti. Il che ha provocato veri e propri infortuni informativi.

A giudizio della Commissione i punti nevralgici per definire una proposta sistematica sono i seguenti:

- 1) AUTONOMIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO
- 2) VALUTAZIONE DELLE UNIVERSITÀ E DELLE LORO STRUTTURE
- 3) GOVERNO DELLE UNIVERSITÀ
- 4) RECLUTAMENTO DEL PERSONALE DOCENTE
- 5) FORMAZIONE E ACCESSO AGLI STUDI UNIVERSITARI
- 6) MOBILITÀ E INTERNAZIONALIZZAZIONE

# I

## AUTONOMIA

E' necessario compiere una attenta ricognizione e valutazione della gestione dell'Autonomia così come effettuata dagli Atenei a circa quindici anni dalla sua pur surrettizia concessione, dovuta prevalentemente a ragioni economiche e non di attenta attuazione del dettato costituzionale (art. 33, c. 6) nella sua dimensione di sistema.

A tal proposito va sottolineato con forza che l'autonomia è concetto positivo e non negativo, da non confondere – come purtroppo s'è fatto anche in sedi assai autorevoli e specificatamente deputate al governo delle Università - con la convinzione che autonomia significhi "la possibilità di fare tutto quanto non è proibito dalla legge"

Autonomia significa complesso di norme e regole in grado di definire, senza imposizioni, dall'alto la consistenza e la misura dell'autonomia delle parti con armonico riferimento all'autonomia del sistema che tocca al legislatore. Il quale, sciattamente, all'atto di richiamarsi al dettato costituzionale (nel 1994) non precisò che cosa si intendeva garantire alle Università, senza distinguere l'autonomia del sistema da quella delle parti. Errore dal quale sono derivate le più pericolose distorsioni e abusi, in cospetto di una carenza dell'esercizio delle funzioni di controllo e di valutazione da parte del governo delle decisioni assunte dai singoli Atenei, molto spesso in base ad una indebita commistione tra meschini interessi localistici e non meno meschini interessi elettoralistici di forze politiche o di singoli maggioranti locali. Da qui il proliferare di sedi distaccate, di corsi di laurea, ecc., in base all'infausto criterio del "costo zero", che, in realtà, è una vera falsificazione, perché da subito una nuova istituzione, quale che sia, comporta un costo, che incide, se non altro, sull'economia del sistema con conseguente diseconomia e discriminazione quanto all'utilizzazione di docenti e personale amministrativo, e alla distribuzione all'interno degli Atenei dei fondi disponibili, sottraendoli alle esigenze più necessarie. Sarebbe indispensabile procedere alla chiusura delle sedi distaccate e delle strutture decentrate lì dove non sussistono i requisiti minimi indispensabili per garantire la necessaria costellazione culturale e scientifica. A tal proposito andrebbe redatto un preciso piano di riordino, in collaborazione tra il MIUR e le sedi interessate.

Dalle precisazione di ciò che significa autonomia dipende:

1. La possibilità di una efficace riforma del governo degli Atenei (la cosiddetta *Governance*) e dei suoi criteri: una indifferibile necessità anche per la "moralizzazione" delle parti infette del sistema.

2. La determinazione della centralità dello **Studente**, la cui figura va reinventata al fine di elaborare un vero proprio *Statuto degli Studenti*;
3. La definizione di parametri che consentano la comparazione tra le sedi (ossia delle parti del sistema) al fine delle configurazione complessiva del modo d'essere e della efficacia dell'intero **Sistema universitario italiano**. Il che implica, come si diceva, l'esistenza di criteri regolatori comuni dentro cui le varie sedi possono e debbono compiere le proprie scelte.
4. Lo stretto collegamento tra gestione dell'autonomia e valutazione da affidare ad una Agenzia terza tra Ministero ed Università, operante in base ad un regolamento tanto preciso, quanto rigoroso e non pletorico.

## II

### VALUTAZIONE

Da un quindicennio a questa parte il sistema universitario italiano è stato oggetto di numerosi interventi disorganizzati che hanno comportato insensate distorsioni artificiali, per ora soprattutto a livello locale, con il risultato eclatante di un abbassamento generalizzato del livello dell'insegnamento. La situazione non è ancora altrettanto grave nella ricerca, ancora a buon livello internazionale nonostante il basso numero di ricercatori dedicati, il cui buon volere purtroppo non trova adeguato riscontro nell'inerzia della massa. Nell'insieme, essendo nell'università la ricerca strettamente legata all'insegnamento (caratteristica basilare che rende l'università stessa ben distinta dalla scuola media superiore), non vi è dubbio che anche la ricerca cadrà a livelli minimi se non si interverrà in tempi brevi e in modo efficace su entrambi i cardini del sistema.

La valutazione è l'unico mezzo possibile per salvaguardare la ricerca dall'abbassamento qualitativo. D'altra parte, valutando la ricerca in modo da esaltarne le migliori capacità residue, è ancora possibile innescare un processo virtuoso che porti anche l'insegnamento a risollevarsi e a meglio adempiere alle sue funzioni nei confronti della società. Il tentativo di creare un sistema integrato di valutazione tramite l'ANVUR è abortito, in parte per la farraginosità dell'istituzione predisposta, in parte per gli ostacoli da essa incontrati a causa della scarsa propensione dell'intero sistema a farsi valutare. Né va trascurato che era stata dismessa anche la struttura creata per una prima forma di valutazione della ricerca (CIVR), mentre continuava a sonnecchiare l'altra preposta alla valutazione del sistema universitario CNVSU. Il risultato finale, al momento, è che non esiste nessuna forma di valutazione *ex-post*, il che si traduce a sua volta in notevoli distorsioni nelle procedure di valutazione *ex-ante* (cfr. proteste per i finanziamenti accordati dai PRIN 2006 e 2007).

Pertanto la Commissione Lincea, ribadendo i propri precedenti documenti, ritiene che la valutazione del sistema universitario sia ormai indifferibile e che debba essere prontamente attuata, eventualmente anche in forme sperimentali da migliorare *in itinere*: l'Italia deve senz'altro possedere in tempi strettissimi una **Agenzia di valutazione per la ricerca e la didattica** del tutto autonoma rispetto al Ministero dell'Istruzione e della Ricerca, alle Università e agli Enti di ricerca. Tale Agenzia deve essere snella (non più di sette – massimo nove – componenti), indipendente (eleggere il proprio Presidente nel proprio seno), rappresentativa (composta da professori e ricercatori in ruolo, con i componenti scelti dal Ministro nell'ambito di terne predisposte da riconosciute strutture didattico-scientifiche quali

CRUI, CUN, CNR, Accademie ecc.) e autorevole (eventualmente anche con componenti stranieri).

La Commissione, in base a tali premesse, formula le seguenti ulteriori considerazioni:

1. La valutazione della ricerca è essenziale e dev'essere immediata, in quanto è tramite la ricerca, anzitutto, che si qualifica l'azienda Italia nel contesto europeo ed internazionale. Non altrettanto immediata, ma ugualmente indifferibile, è la valutazione dell'insegnamento, inteso come preparazione di base ad ogni futura attività, anche di ricerca.

2. La valutazione deve essere improntata da subito a criteri di massima efficienza e massima snellezza, preferibilmente utilizzando parametri specifici e oggettivi con rigore e senza concessioni a strumentalizzazioni, in previsione però di aggiustamenti che si renderanno inevitabili sulla base dell'esperienza acquisita in corso d'opera. A tal proposito la Commissione non può non manifestare molte riserve sugli "indicatori dell'attività scientifica e di ricerca" elaborati dal CUN e sui quali si ripromette di intervenire con specifico documento.

3. L'Agenzia deve prevedere non solo propri criteri dettagliati e oggettivi di valutazione tramite i quali operare, ma predisporre anche criteri generali ai quali si devono attenere i nuclei di valutazione delle singole università, pur nel rispetto dell'autonomia complessiva delle singole sedi.

4. I criteri di valutazione debbono essere caratterizzati dalla massima omogeneità possibile, senza però sottrarsi dal considerare l'inevitabile diversificazione che emerge dalle peculiari caratteristiche dei diversi ambiti scientifici operanti nel sistema universitario.

5. I criteri generali di valutazione omogenea devono essere resi noti, estesi ed attuati nel modo più rigoroso possibile a tutta la filiera delle Università, fino all'unità gestionale di base che è il Dipartimento.

6. L'attività di valutazione deve essere chiaramente distinta in *ex-ante*, per ciò che concerne la progettazione, ed in *ex-post* per quanto concerne i risultati, nel primo caso, basata sui criteri, non sulle persone, evitando così di sovrapporsi con l'attività istruttoria degli organismi tecnici delegati dal MIUR.

7. I risultati della valutazione devono essere prontamente ed ampiamente resi pubblici, dal Ministro al Parlamento e dal MIUR all'intera filiera dell'Università, fino alla struttura gestionale minima, cioè fino ai Dipartimenti. I risultati della valutazione vanno tenuti in conto nella ripartizione del FFO, penalizzando le strutture che risultino, con motivati giudizi, non attivi nel campo della ricerca. Un buon sistema universitario deve prevedere che i Dipartimenti meno attivi debbono attraversare un periodo di severa restrizione delle risorse economiche a loro disposizione, per contribuire a trarre l'Università italiana dalla traiettoria di scivolamento verso il basso cui è stata, purtroppo avviata.

8. In attesa dell'istituzione dell'ANVUR è opportuno non trascurare i risultati del CIVR, anche se non aggiornati e tuttavia ancora utili.

### III

#### GOVERNO DEGLI ATENEI

I criteri cui deve ispirarsi la riforma del governo degli Atenei sono quelli della semplificazione e flessibilità, nel pieno rispetto delle regole e della trasparenza nell'uso di tali regole. Ciò al fine di evitare il peso di burocrazie incompatibili con le ragioni della ricerca e della formazione, senza dire di quanto un sistema burocratizzato aiuti la tentazione di garantire interessi di singoli e di gruppi. Va aggiunto che, anche in siffatta materia, un ruolo determinante è quello della rigorosa valutazione del sistema e delle parti del sistema.

**A.** Per quanto attiene al governo centrale del sistema bisogna definire le funzioni del Ministero come garante dell'autonomia del sistema all'interno di una poderosa delegiferazione dello stesso. In tal senso e in tale direzione va assegnato al Ministero il compito del coordinamento e controllo delle iniziative delle sedi. A tal fine andrebbe studiato il ricorso ad un piano quinquennale che definisca le linee-guida per lo sviluppo in base alle compatibilità economiche. Il piano suddetto va redatto in base ad una ampia quanto rapida consultazione degli Atenei, delle Regioni, delle aree metropolitane interessate con il concorso determinante di istituzioni scientifiche e culturali (le Accademie, gli Istituti di ricerca nazionali, le grandi Fondazioni, ecc.). Una significativa semplificazione va realizzata, a livello degli organismi di rappresentanza (CUN, CRUI, CNSU), i cui compiti vanno definiti in termini di non sovrapposibilità, pur con ampia, facilitata comunicazione tra di essi. Forse la soluzione migliore è quella di renderli organismi di consulenza del Ministro per la delineazione del suddetto piano quinquennale per la ricerca e la formazione. Per loro conto e con propria responsabilità essi potrebbero esercitare le funzioni di rappresentanza delle varie componenti del sistema, elaborando pareri, studi, documenti e simili, senza alcuna valenza di incidenza amministrativa o simile.

**B.** Per quanto attiene al governo delle sedi i punti da toccare sono: 1. I compiti e i poteri del Rettore; 2. le funzioni del Direttore amministrativo; 3. i compiti e la composizione dei Senati Accademici, dei Consigli di Amministrazione e dei Consigli degli Studenti; 4. L'organizzazione della didattica e della ricerca.

**1.** Il Rettore deve conservare la funzione di vertice dell'Università in quanto rappresentante della funzione didattica e di ricerca, conservando la responsabilità



maggiore dell'Amministrazione in quanto struttura di supporto della didattica e della ricerca. Nel rispetto delle scelte degli aventi diritto al voto (per cui vanno definiti i criteri generali con legge dello stato) vanno individuate le forme che consentano l'assegnazione delle funzioni di Rettore a chi è ancora un ricercatore attivo e non un burocrate travestito, che ha abbandonato da tempo la ricerca. L'Agenzia di valutazione dovrebbe fornire indicazioni in base all'anagrafe della ricerca. Al fine di minimizzare i condizionamenti e stimolare candidature giovani si propone che il mandato abbia la durata di cinque anni e non sia immediatamente rinnovabile. Ciò avrebbe anche il vantaggio di diminuire la frequenza e l'incidenza delle campagne elettorali.

**2. Il Direttore Amministrativo**, a cui va riconosciuto il ruolo di Direttore Generale, va assunto a contratto, su proposta del rettore, in base a documentate e qualificate competenze manageriali. Anche per i Dirigenti va previsto un albo, soggetto a valutazione. Le funzioni del Direttore amministrativo non devono essere considerate compatibili con altri incarichi. La durata dell'incarico dovrebbe essere commisurata a quella del Rettore, eventualmente sfasata di sei mesi. I vertici amministrativi vanno cambiati con frequenza onde evitare incrostazioni burocratiche.

**3.a) Il Senato Accademico** va composto dai Presidenti (Dean) dei plessi omogenei della didattica e della ricerca (*si veda il punto 4 seguente*) e da una rappresentanza dei Direttori di Dipartimento, in modo da garantire la rappresentanza equilibrata dei settori la materia didattica e della ricerca (istituzione di Dipartimenti, Corsi di Laurea, Scuole di specializzazione o di perfezionamento, Centri di Atenei, Dottorati di Ricerca, Master e simili) in base ad un piano di durata pari a quella del mandato del Rettore; la determinazione del regolamento generale Studenti (in collaborazione con il Consiglio degli Studenti); la ripartizione tra le varie strutture didattiche e di ricerca dei fondi stanziati dal Consiglio di Amministrazione, tenendo conto dei risultati della valutazione; la redazione dei regolamenti per l'assunzione dei Docenti; l'attuazione dello Statuto degli Studenti. Si precisa che il "plessi omogenei della didattica e della ricerca" non sostituiscono come struttura fissa le abolite Facoltà (*si veda il punto 4 seguente*), ma intendono rappresentare le costellazioni di insegnamenti e di strutture di ricerca quali espressione di omogenee aree disciplinari, delle quali, come sopra si è accennato, devono garantire le forme e i modi del necessario coordinamento.

**3.b) Il Consiglio di Amministrazione** deve avere una composizione paritetica delle rappresentanze delle varie componenti dell'Ateneo: Docenti, Studenti, Personale amministrativo. Deve avere competenza esclusiva in materia economica, finanziaria e amministrativa, in base a un piano di sviluppo approvato all'atto dell'insediamento del Rettore e di durata pari alla durata del mandato di quest'ultimo. Gli Statuti delle singole sedi determineranno la misura delle rappresentanze e la presenza dei sostenitori finanziari delle sedi.

**3.c) Il Consiglio degli Studenti** deve essere composto, in forme equilibrate,

dai rappresentanti delle varie strutture didattiche delle sedi, ivi compresi i dottorandi e gli specializzandi per il periodo di studio. Al Consiglio degli Studenti tocca la redazione dello Statuto degli studenti che va approvato dal Senato Accademico e la cura della sua attuazione; l'indicazione di tutti gli strumenti atti a garantire lo sviluppo e il miglioramento della didattica; la verifica dell'attività di valutazione dei docenti e delle strutture didattiche da parte degli studenti, e simili materie.

4. Organismi di didattica e di ricerca. E'opportuno prevedere un sistema binario: Dipartimenti (per l'attività di ricerca) e Corsi di studio (per l'attività didattica), con l'abolizione delle Facoltà. Il delicato compito del coordinamento tra i due organismi e della chiamata dei Docenti va affidata al Presidente del plesso omogeneo della didattica e della ricerca (Dean) chiamato a presiedere il Consiglio dei Direttori di Dipartimento e dei Presidenti dei Corsi di studi, cui tocca altresì la redazione del Piano di sviluppo della didattica e delle linee guida della ricerca. Ciò per evitare il rischio di settorialismi e di particolarismi incompatibili con le ragioni della ricerca e dell'organizzazione didattica, che deve garantire la costellazione e non la dispersione delle discipline. Il Presidente va eletto dal Consiglio dei Direttori di Dipartimento e dei Corsi di studio.

5. I Dipartimenti sono strutture fondamentali per lo sviluppo delle ricerche delle Università, e non semplicemente strutture amministrative al servizio di un insieme più o meno grande di docenti e ricercatori fra loro scarsamente coordinati. Pertanto i Dipartimenti dovrebbero essere costituiti e organizzati in funzione di tematiche di ricerca di ampio respiro nelle quali concentrare le risorse umane e finanziarie, e in esse tendere alle eccellenze. In altre parole i Dipartimenti dovrebbero distinguersi a livello nazionale e internazionale per una o al massimo alcune tematiche di ricerca in essi coltivate, e non per essere una sorta di fotocopia della distribuzione dei docenti nei corsi di laurea. La ricerca moderna si caratterizza, specie in molti settori di ambito scientifico-tecnologico, come ricerca di gruppo e quindi richiede che si massimizzino le risorse disponibili. Criterio che non può non essere seguito anche nelle ricerche coordinate di ambito scientifico-umanistico. Naturalmente ciò si riflette sulle decisioni in merito al reclutamento dove deve essere trovato un sano equilibrio tra esigenze della ricerca e della didattica.

## IV

### **Reclutamento e progressione nella carriera del personale docente.**

La questione del reclutamento è strettamente legata all'autonomia delle università e alla loro valutazione: non vi può essere piena autonomia se le università non sono completamente responsabili delle loro scelte sul reclutamento, né vi può essere piena autonomia se non nell'ambito di un sistema rigoroso di valutazione i cui risultati debbono essere alla base dei finanziamenti pubblici. Questa è la prassi da lungo tempo sperimentata nei sistemi universitari dei Paesi più avanzati, in particolare quelli europei con i quali noi dobbiamo paragonarci e confrontarci. L'internazionalizzazione del sistema universitario è alla radice del suo rinnovamento. In questo quadro occorre rivedere i meccanismi per l'accesso alla docenza e per la progressione in carriera cercando di renderli compatibili con quelli prevalenti nei sistemi avanzati in Europa. A tale proposito va ribadita la necessità di mantenere le tre fasce di docenza e cioè ricercatore (*assistant professor*), professore associato (*associate professor*) e professore ordinario (*full professor*) normalmente adottate nei sistemi universitari pubblici e privati degli altri Paesi.

La Commissione ritiene che la condizione ideale sarebbe quella dell'abolizione dei concorsi, materia oggettivamente difficile e sulla quale si concentra il maggior numero delle distorsioni patologiche, provocanti il discredito del sistema, coinvolgendo anche quanti – e sono la maggioranza – operano con rigore morale e rispetto della dignità della istituzione universitaria. L'abolizione dei meccanismi concorsuali consentirebbe di affidare il reclutamento al pieno esercizio delle sedi e delle strutture collegiali deputate, le quali, in tal modo, assumerebbero completa responsabilità delle scelte compiute, con tutte le conseguenze del caso. In una siffatta situazione si potrebbe prevedere che i docenti siano scelti da liste aperte di idonei, riconosciuti tali in base a rigorosi criteri (ad esempio maggioranze qualificate e pubblicità dei processi di valutazione) da apposite Commissioni Nazionali, elette con maggioranze qualificate, di durata pluriennale (ad esempio, 3 anni) non immediatamente rinnovabili. E' evidente che l'ipotizzato sistema può funzionare solo se strettamente collegato con l'attuazione rigorosa della valutazione, il cui giudizio sui docenti, specie se negativo, deve avere la forza di incidere sia al livello personale sia al livello strutturale. Tuttavia, non ritenendo possibile, forse, una immediata attuazione del sopradescritto meccanismo, la Commissione indica, qui di seguito, suggerimenti a suo giudizio atti a migliorare l'esistente.

**A)** L'accesso alla docenza in Italia normalmente ha coinciso con l'assunzione tramite concorso in un posto di ricercatore; dopo tre anni la conferma in ruolo, diventata, a parte rare eccezioni, una pura formalità. A causa delle note difficoltà per

l'accesso alle fasce superiori si è così creata una situazione di forte disagio e frustrazione per molti ricercatori, i cui curricula non hanno nulla da invidiare rispetto a colleghi collocati nella fascia superiore. Occorre intervenire con un percorso che può essere così sintetizzato:

- (1) Possesso del titolo di dottore di ricerca, prerequisito essenziale per poter accedere a un posto di ricercatore, dando altresì rilievo a periodi di ricerca post-dottorato con borse/assegni presso università e istituzioni di ricerca in Italia e/o all'estero. In alternativa, secondo la prassi internazionale richiamata al Cap. VI, sarebbe opportuno prevedere almeno due anni di ricerca con borse/assegni di post-dottorato, preferibilmente presso strutture diverse da quelle nelle quali è stato conseguito il dottorato di ricerca, prima di poter accedere a un posto di ricercatore.
- (2) Assunzione come ricercatore tramite selezione in risposta a un bando emesso da una università, pubblicizzato anche in lingua inglese; il bando deve contenere informazioni circa i campi di ricerca e il previsto monitoraggio delle attività (le modalità per la composizione dei comitati di selezione e le procedure debbono essere previste nell'ambito della normativa assicurando la massima trasparenza).
- (3) al termine di 6 anni nella posizione di ricercatore la singola università deve decidere se il percorso nel ruolo può proseguire oppure no: se la risposta è positiva si passa all'assunzione in ruolo come professore associato (se in possesso dell'attestato di idoneità di cui al punto C successivo), in caso contrario viene concesso un ulteriore anno nel corso del quale la persona interessata può cercare una nuova sistemazione.

Questo tipo di percorso può consentire una carriera sufficientemente rapida per le persone meritevoli, contribuire a uno svecchiamento del corpo docente, eliminare un'evidente stortura del sistema attuale, comprese le situazioni di precariato, e rendere il sistema universitario più competitivo anche a livello internazionale. Tuttavia, l'adozione di un simile sistema richiede anche di normalizzare, attraverso opportune procedure di valutazione, la situazione di quei ricercatori che per la continuità della loro produzione scientifica e impegno didattico hanno acquisito i titoli per essere promossi a professori associati (tipicamente ricercatori in ruolo da almeno dieci anni).

**B)** L'internazionalizzazione del sistema universitario non è compatibile con la prassi dei concorsi nazionali sia per ragioni culturali condivise a livello internazionale sia per l'obiettivo difficoltà a districarsi nei continui richiami a decreti legislativi di natura varia. In particolare, l'elezione dei membri delle commissioni, che di per sé non seleziona il quartile superiore della competenza generale e specifica, non sempre garantisce l'oggettività dei concorsi.

L'internazionalizzazione richiede che i bandi siano resi disponibili e pubblicizzati anche in lingua inglese con una descrizione succinta, ma chiara, delle motivazioni per la quali s'intende bandire una posizione di professore associato/ordinario (ad es., l'Università di.....intende potenziare le ricerche in .....). A questo proposito occorre notare che gli attuali settori scientifico-disciplinari non sono in generale congruenti

con una seria politica di programmazione delle ricerche dipartimentali, oggetto della valutazione, in quanto contengono al loro interno una dispersione di competenze oggi difficilmente riscontrabili nell'esperienza di ricerca di un singolo ricercatore. I bandi debbono anche informare circa il livello stipendiale, le procedure di monitoraggio e valutazione delle attività e delle relative conseguenze sia in termini di incentivi che di decadimento dalla posizione ricoperta nel caso di valutazione negativa. I concorsi sono locali e si concludono con la selezione del vincitore. (La composizione delle commissioni e le procedure debbono essere regolamentate da apposita normativa allo scopo primario di assicurare la selezione del miglior candidato per le esigenze di ricerca dichiarate dall'università e la massima trasparenza).

C) Al lato del sistema descritto nel precedente punto (A) per l'accesso alla fascia di professore associato provenendo da quella di ricercatore, è da prevedere l'accesso diretto alla funzione di professore associato e di professore ordinario in base a quanto qui di seguito indicato.

Al fine di assicurare standard di valenza nazionale e internazionale l'accesso ai ruoli di professore associato e ordinario presuppone l'acquisizione di un corrispondente "attestato di idoneità" rilasciato da una commissione nazionale, nell'ambito di ciascun settore scientifico-disciplinare (SSD), attraverso un esame comparativo dei richiedenti in base a criteri di valutazione accettati internazionalmente. Per essere efficace questa procedura richiede: snellezza (esame dei soli titoli presentati dai candidati, anche per professore associato), efficienza (cadenza annuale) e un numero limitato di idoneità assegnabili/ciclo per ciascun SSD. Le commissioni, distinte per professore associato e ordinario, sono composte da sette membri eletti nell'ambito di ciascun SSD e durano in carica due (o tre) anni. Le strutture di didattica e di ricerca delle sedi provvedono alla "chiamate" dei Docenti in base a procedure stabilite dagli Statuti degli Atenei e dai Regolamenti dei ("Plessi di didattica e di ricerca"). Il prerequisite di idoneità non si applica a candidati stranieri in risposta a bandi di professore associato o ordinario a meno che non siano già stati arruolati rispettivamente come ricercatore o professore associato.

In alternativa o a modificazione di quanto detto sopra per ciò che attiene al "numero limitato di idoneità assegnabili", potrebbe prevedersi la lista aperta degli idonei, collegando la chiamata degli idonei alla più rigorosa ed incisiva valutazione, sia per ciò che riguarda le persone (permanenza in ruolo, ecc.), sia per il peso delle sedi e delle loro strutture in sede di valutazione del sistema e di conferimento di fondi per la didattica e la ricerca.

I verbali delle Commissioni vanno resi pubblici sul sito del MIUR subito dopo la conclusione dei lavori e tale pubblicazione è da ritenere condizione di efficacia della procedura (validità formale della procedura).

La valutazione seria e oggettiva porterebbe al finanziamento dei più meritevoli, e conseguentemente ad innescare un ciclo virtuoso in quanto i Dipartimenti sarebbero

incentivati a chiamate di qualità, con il vantaggio ulteriore di poter incrementare le entrate attraverso gli overhead conseguenti alla maggior competitività nell'acquisizione di contratti di ricerca esterni.

## FORMAZIONE E ACCESSO AGLI STUDI UNIVERSITARI

I problemi relativi al reclutamento non possono essere disgiunti dal ruolo centrale al sistema universitario degli studenti, riconosciuti non come oggetto passivo dell'occupazione dei docenti, ma come la ragion d'essere dell'università stessa. Corpo docente, studenti, ricerca e formazione sono termini imprescindibili e di uguale importanza alla radice del sistema universitario. Il trasferimento della conoscenza e la formazione professionale ai vari livelli (incluso il dottorato di ricerca) impongono un equilibrio fra le varie componenti della vita universitaria e investimenti in strutture e servizi per la didattica e la ricerca, purtroppo ora mediamente carenti nei nostri atenei. La collocazione modesta delle nostre università, anche le più quotate, nelle classifiche internazionali risente di questa situazione, piuttosto che del livello non adeguato del corpo docente. E' necessario qui sottolineare che il complesso delle attività formative, dalla laurea triennale al dottorato di ricerca, richiede un impegno a tempo pieno del personale docente. La indispensabilità di garantire il nesso didattica-ricerca, quale carattere specifico delle Università, non contrasta con l'esigenza di prevedere un rafforzamento della funzione didattica, necessaria in una Università per tutti, benemerita scelta politica del Paese. A ciò può supplirsi prevedendo contratti a tempo determinato, con rigorosa determinazione delle loro finalità, così come la copertura di particolari insegnamenti, che richiedono competenze specifiche, può essere assicurata tramite contratti a termine svolti da persone appartenenti al settore pubblico o privato.

**1.** Un primo aspetto importante e urgente riguarda l'intervento legislativo sul modo d'essere degli Atenei, onde evitare le patologie verificatesi in sede di applicazione del sistema dei 3+2. Esso deve prevedere l'obbligo per le sedi e i loro organismi di governo di attuare una radicale riforma dei contenuti e delle modalità della didattica, per renderla adeguata al livello attuale della ricerca, alle esigenze della formazione professionale dei giovani, alla configurazione delle strutture didattiche (Corsi di laurea, dottorati, ecc.). E' anche necessario procedere a una razionalizzazione dei percorsi didattici al fine di ottimizzare il massimo di efficienza nell'impiego del personale docente e il massimo di incisività nella formazione finalizzata a obiettivi precisi. A questo proposito non si può sottacere che l'introduzione generalizzata del "3+2" e, soprattutto, la sua applicazione hanno introdotto una colpevole frammentazione nei percorsi didattici. Mentre il "3+2" può avere un vantaggio nei corsi di laurea professionalizzanti, e in fondo questo era già stato sperimentato in alcune discipline con il rilascio dei diplomi biennali, non altrettanto si può dire per i corsi di laurea in scienze di base, come fisica e matematica, o in discipline umanistiche. Prova ne sia il fatto che la stragrande maggioranza dei diplomati

triennali di queste discipline si iscrivono alla laurea magistrale. Oggi appare di tutta evidenza che il sistema del 3+2, non è riuscito neppure a ridurre il numero dei fuori corso, al contrario aumentato, e cioè non è riuscito a ridurre gli anni di permanenza dei giovani nelle università, con conseguenti gravi disagi di ordine organizzativo ed economico sul piano interno agli atenei e sul piano generale della spesa pubblica. Appare quindi necessario da un lato un ripensamento sull'adozione indistinta del 3 + 2 e dall'altro una rivisitazione dei percorsi didattici in funzione di una formazione organica e non dei desiderata dei singoli docenti (ad esempio, al MIT era prassi che ogni corso avesse due docenti: nel primo semestre uno svolgeva le lezioni e l'altro le esercitazioni/seminari con gli studenti, mentre nel secondo semestre questi ruoli erano invertiti).

Da tutto ciò discende ancora la necessità di una riconsiderazione non burocratico-formale della titolarità degli insegnamenti, che andrebbe affidata ai Corsi di studio in relazione alle esigenze della formazione, garantendo, in ogni modo, la libertà di insegnamento una volta assegnate le funzioni con il consenso dei docenti in base alle loro comprovate competenze.

2. Va istituzionalizzato (anche in forme consortili tra sedi Universitarie e/o tra Università ed enti di ricerca) il segmento della formazione post laurea (dottorati di ricerca, scuole di specializzazione, perfezionamenti, master, ecc.) per il quale va prevista la possibilità di inquadramento di Docenti a tempo determinato. La didattica e la ricerca di tali segmenti va indirizzata alla definizione di rapporti istituzionali con il mondo della ricerca e della produzione. In tale segmento va prevista istituzionalmente la presenza di docenti stranieri e/o di rappresentanti degli enti di ricerca o del mondo della produzione e delle professioni, in relazione ai programmi definiti. Quanto sopra proposto intende enfatizzare il ruolo della formazione post-laurea, nelle sue diverse e non sovrapponibili funzioni: a tal fine, in via di prima enunciazione, vanno distinte: a) la formazione specialistica (che deve tenere in considerazione le esigenze del mondo del lavoro e le indicazioni da esso provenienti); b) la formazione permanente (Master), che egualmente deve rispondere a richieste del mondo professionale; e c) l'addestramento alla ricerca (dottorati), che va ritenuta competenza e pertinenza esclusiva del mondo universitario. Ciò anche per contrastare, attraverso la ricaduta interna dei risultati della formazione del segmento della formazione post-laurea, l'oggettivo decadimento del livello degli studi universitari in conseguenza del sistema del 3+2, sia per le forme del suo concepimento, sia per le modalità della sua attuazione.

In particolare la istituzionalizzazione del segmento della formazione post-laurea intende favorire la incidenza del dottorato di ricerca, da ripensare sia per quanto riguarda le proprie strutture organizzative (scuole di dottorato, ecc...) sia per quanto attiene alla destinazione del dottorato, la cui spendibilità non va riservata esclusivamente al mondo universitario, in quanto l'addestramento alle metodologie della ricerca può risultare estremamente vantaggioso sia nelle



professioni che nell'industria. In ogni caso, per dare significato a quanto fin qui osservato, va previsto un incremento delle borse, anche di post-dottorato. Va incrementata la disponibilità di laboratori e degli strumenti di ricerca (ad es. le biblioteche specialistiche) e di collegi universitari per docenti e studenti. Il che si collega anche al tema della internazionalizzazione.

3. Un discorso correlato al precedente riguarda l'accesso agli studi universitari e l'impegno nello studio degli studenti.

- a) **Accessi.** A parte i corsi di laurea (Medicina, ecc...), per i quali è stato introdotto il numero chiuso anche a seguito di direttive comunitarie, l'accesso alla grande maggioranza dei corsi è libero. Per quanto riguarda questi ultimi in alcuni casi, e non in tutte le università, sono stati introdotti dei test di accesso che, se non superati, implicano un debito formativo, ma non impediscono l'iscrizione al corrispondente corso di laurea. Si può disquisire a lungo sul numero chiuso e sulle procedure di selezione. Il punto è che i test adottati non garantiscono necessariamente la selezione dei più dotati e meritevoli. Con un tratto di penna si è cancellato tutto il percorso formativo della scuola secondaria superiore, ma appare alquanto strano che i meriti acquisiti da uno studente nel percorso pre-universitario non debbano essere tenuti in alcun conto, contribuendo in tal modo a una ulteriore declassificazione di detto percorso a livello di mera formalità. Chiaramente esiste un problema di raccordo fra scuola e università che da un lato implica uno sforzo per elevare la qualità della formazione pre-universitaria e dall'altro un maggior impegno negli ultimi anni per l'orientamento agli studi universitari. In ogni caso la selezione non può essere affidata alla casualità, che caratterizza il sistema attuale dei quiz, destinato a svantaggiare i soggetti riflessivi. Il caso non è mai congruente con la razionalità della preparazione culturale e professionale. In alternativa allo sciagurato sistema attuale si può prevedere che una più adeguata e meno casuale selezione sia affidata ad una seria valutazione al termine del primo anno di corso, prevedendo la espulsione se i risultati non siano considerati soddisfacenti in base a criteri trasparenti (ad esempio, il superamento di tutti gli esami previsti dal piano di studio per il primo anno), per riconoscere la idoneità a proseguire il corso di studi intrapreso troppo volenterosamente.
- b) **Diritto allo studio** Occorre prevedere, per dare sostanza al dettato costituzionale, specifiche risorse per l'attribuzione di borse di studio destinate a studenti meritevoli e di disagiate condizioni economiche, e soprattutto residenze studentesche, mense e strutture finalizzate anche alla mobilità degli studenti sul territorio nazionale.
- c) **Impegno nello studio.** La distribuzione degli studenti nelle varie discipline dovrebbe risentire principalmente delle esigenze di mercato. Ma questo non è il caso. Non v'è dubbio che a determinare le scelte contribuiscano il desiderio di ottenere una laurea assieme alla supposta classificazione dei Corsi di studio

in facili e difficili. Il miraggio del cosiddetto “pezzo di carta”, comunque ottenuto, rappresenta certamente un elemento propulsore potente, particolarmente se spendibile per l’accesso a pubblici concorsi. Tutto questo introduce una distorsione del sistema universitario con conseguenti costi a carico della comunità. Da più parti si ritiene che molti dei mali dell’università potrebbero essere curati abolendo il valore legale\* delle lauree. La cosa è discutibile, ma quello che è certo è che deve essere superata la dicotomia dei Corsi di studio “facili e difficili”. L’Università non deve essere ridotta al rango di un diplomificio dove prima o poi il “18” e una laurea sono assicurati. Questo impone un controllo dell’impegno nello studio fin dal primo anno e l’adozione di opportune misure, regolamentate nell’ambito di uno statuto degli studenti, qualora esso non risulti sufficiente. Di converso l’adozione di misure adeguate per assicurare l’efficacia e il rigore dei percorsi formativi deve essere oggetto della valutazione degli atenei, mettendo in conto la necessità di garantire una maggiore flessibilità del rapporto tra crediti ed ore di studio individuali.

---

(\*) A proposito del Master va segnalata una confusione tipicamente italiana poiché il Master inglese, da cui il nome usato e abusato, si riferisce al titolo di laurea magistrale e quindi nel caso della formazione permanente occorrerebbe più propriamente riferirsi al Master di II livello a cui si accede in possesso della laurea magistrale, anche per distinguere un titolo rilasciato dalle Università rispetto all’invasione di Master pubblici, privati e misti. Sarebbe opportuno fare chiarezza anche a salvaguardia del cittadino che crede di ottenere qualcosa che poi non è, o non è spendibile.

(\*\*) La questione del valore legale è in parte legata, almeno psicologicamente, al titolo di “dottore” di cui possono fregiarsi tutti coloro che hanno conseguito una laurea. Tuttavia questa è un’anomalia puramente italiana, dove esiste una vera inflazione di dottori, mentre a livello internazionale questo titolo è riservato solo a coloro che hanno conseguito un diploma di dottorato di ricerca (Ph.D.). In ogni caso la discussione sull’abolizione o meno del valore legale del titolo di studio non può essere dissociata da quella sulla abolizione o rinnovata regolamentazione, sistemica, degli ordini professionali, quanto alla loro incidenza pubblica.

Fortunatamente per entrambi gli aspetti citati si sta procedendo alla messa a punto dello *European Qualifications Framework* (EQF) che entro il 2010 dovrà stabilire la corrispondenza fra le varie qualificazioni nazionali sulla base delle effettive competenze acquisite nei sistemi educativi e di formazione nazionali.

## VI

### MOBILITÀ E INTERNAZIONALIZZAZIONE

La vita culturale nei nostri Atenei è profondamente condizionata dalla scarsa mobilità di Professori, Ricercatori e Dottorandi sia all'interno del Paese che nello scambio con altri Paesi, dentro e fuori la Comunità Europea. Sicuramente questa scarsa mobilità influisce in modo negativo sullo sviluppo culturale del Paese, particolarmente a confronto con altri Paesi avanzati. In altri termini il vero problema della cosiddetta internazionalizzazione consiste nel conseguire a livello della configurazione istituzionale e strutturale dei nostri atenei il già consistente sistema di rapporti internazionali di singoli ricercatori o gruppi di ricerca, dal momento che già moltissimi docenti italiani fanno parte di gruppi di ricerca internazionali, pubblicano in riviste internazionali e straniere, possono vantare propri libri o saggi tradotti non solo nelle lingue più diffuse, dall'inglese al tedesco, dal francese allo spagnolo, ma anche in quelle meno praticate, ad esempio dall'arabo al turco, al giapponese. Non minore rilevanza ha il problema della mobilità tra gli atenei italiani, anche in conseguenza della scarsa flessibilità della struttura socio-economica del Paese.

Da entrambe le situazioni sopra ricordate derivano conseguenze negative per il nostro sistema universitario, quali la tendenza al localismo o la tentazione di pratiche concorsuali improprie. Solo la mobilità tra atenei e dipartimenti diversi, italiani e non italiani può liberare, a tutti i livelli della docenza, le più feconde energie per una sana competizione culturale tale da consentire il raggiungimento dei massimi risultati nella ricerca e nella formazione. In ogni caso, in siffatta materia, è indispensabile, per procedere ad interventi normativi o regolamentari produttivi, disporre di dati certi e documentati sulle varie fattispecie (per tutte si cita la cosiddetta "fuga dei cervelli" e, di contro, l'auspicato "rientro dei cervelli") e sugli esiti riscontrati dalle poche modeste forme di incentivazione fino ad ora praticate.

Si vuole anzitutto osservare che la mobilità di docenti italiani tra i nostri Atenei presenta aspetti analoghi a quella di docenti stranieri. Un aumento significativo di tale mobilità richiede sia modifiche di legge che una radicale modificazione delle condizioni strutturali di ricevimento. Alcune di tali esigenze vengono succintamente considerate nel séguito.

1. Mobilità interna. Per quanto attiene alla mobilità tra gli atenei italiani, e al fine di evitare il rischio del pendolarismo, bisogna puntare sull'offerta di vantaggi in termini di strutture di ricerca e di carriera scientifica. Va altresì potenziata la normativa che prevede incentivi in caso di chiamata di docenti dichiarati idonei e di ruolo in altro ateneo, recuperando in tutto o in parte consistente il budget corrispondente, eventualmente legandolo alla permanenza nella sede chiamante per un congruo numero di anni. Si ravvisa, inoltre, l'opportunità di scoraggiare fin dall'inizio la continuità della permanenza nello stesso Ateneo ai giovani che

intraprendono la carriera accademica, per evidenti motivazioni di arricchimento e diffusione culturale. Presso le università straniere più prestigiose il cambiamento di Ateneo è addirittura un **pre-requisito** per l'avvio alla carriera universitaria dopo il conseguimento del Ph.D. Da qui la necessità di un intervento specifico incisivo che consenta un rapido miglioramento della situazione attuale, per quanto attiene alla presenza sia di Docenti Stranieri nel nostro Paese che di Docenti Italiani all'estero.

**2. Mobilità da e verso l'estero.** Mentre sono numerosi i docenti e i ricercatori italiani attivi presso Università estere, soprattutto Americane e dell'Europa Occidentale, è assai meno frequente che vengano chiamati studiosi stranieri presso i nostri Atenei. Ciò non solo sarebbe di grande vantaggio per il livello complessivo del nostro sistema universitario, ma renderebbe più facili le collaborazioni internazionali, così favorendo lo sviluppo internazionale della nostra ricerca. Uno sviluppo in questa direzione dovrebbe essere facilitato dal fatto che validissime collaborazioni già esistono, soprattutto con gli USA e all'interno dell'Unione Europea.

Il MIUR dovrebbe favorire la chiamata di Docenti stranieri presso le nostre Università sia mediante *erogazione di fondi* sia mediante *de-burocratizzazione*. I relativi fondi *non* dovrebbero essere compresi nel Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), e la loro erogazione dovrebbe rappresentare titolo privilegiato per future assegnazioni. Per quanto si raccomandi la semplificazione delle procedure, la qualità scientifica del Docente da invitare deve essere sempre documentata da indici bibliometrici appropriati, in aggiunta al curriculum generale, e dettagliatamente motivata. La chiamata di Docente Straniero potrebbe essere temporanea o per un tempo indefinito. Il giudizio dell'Agenzia di Valutazione sulla chiamata dovrebbe essere dato "a posteriori", e potrebbe essere utilizzato come futuro elemento di valutazione nei confronti del Dipartimento e dell'Ateneo promotori della chiamata. La chiamata del Docente straniero deve obbedire alle stesse regole che valgono per le chiamate di Docenti italiani.

Una attenta riconsiderazione va dedicata alle chiamate "per chiara fama", che devono seguire le stesse regole, ancor più rigorose, necessarie per le chiamate di docenti vincitori di concorso.

Infine, una particolare attenzione va dedicata alla previsione di dottorandi stranieri nelle nostre scuole di dottorato, nel tentativo di promuovere l'internazionalizzazione del sistema in una delle forme più produttive perché interessa le nuove generazioni. A tal fine andrebbe impostata una politica in base alla quale si preveda la riserva di una frazione delle borse di studio a studenti o laureati stranieri. Simmetricamente, i nostri Atenei dovrebbero impegnarsi ad attrarre Dottorandi stranieri, anche utilizzando fondi previsti dalla UE allo scopo. In questo quadro, si rende indispensabile un adeguamento dell'importo delle borse di studio e/o altri benefit come di seguito indicato.

**3. Esigenze finanziarie e strutturali.** La mobilità tra i nostri Atenei e dall'estero è ostacolata, tra l'altro, dalla difficoltà nel reperire alloggi adeguati e a costi ragionevoli, come ben sa chi si è adoperato al riguardo. Dovrebbe essere prevista a questo fine la realizzazione di residenze universitarie, per ora limitate a pochissimi

casi. Siffatte strutture debbono a regime rappresentare elementi propri e comuni del modo d'essere fisico dei nostri atenei, allo stesso modo dei laboratori, delle biblioteche, ecc.. Più in generale, tale mobilità sarebbe fortemente favorita dalla costituzione di **consorzi interuniversitari** e **convenzioni con Università Straniere**, in modo da non incidere su altri profili della strutturazione stabile degli Atenei.

La dimensione dello sforzo richiesto al nostro Paese per adeguarsi alle esigenze di una moderna mobilità universitaria è senza dubbio considerevole. Basti pensare che l'offerta di chiamata di un professore a università di alto livello internazionale (quali Stanford ed MIT negli USA, ETH in Svizzera..) è generalmente accompagnata dalla messa a disposizione di posti per uno o più assistenti, fondi per acquisire apparecchiature di ricerca, alloggi. Un moderno programma di mobilità che coinvolga i nostri Atenei deve sicuramente opporsi a identificare un invito a un professore straniero come l'attribuzione di una *sine-cura*! Non mancano esempi di tal genere, favoriti da aspetti di bellezze artistiche, naturali, climatiche.. del nostro Paese.

La materia appare anche collegata alla necessità di far conoscere l'attività di ricerca svolta nei nostri atenei mediante adeguate Pagine-Web e inserti su riviste specializzate di alta diffusione.

## CONCLUSIONE

La Commissione è consapevole che quanto fin qui enunciato è soltanto un contributo alla discussione. Tuttavia è convinta di avere fornite concrete e non astratte proposte, ben consapevoli della situazione esistente e, soprattutto, della conoscenza approfondita del sistema universitario, delle sue funzioni e del livello attuale della ricerca scientifica, presupposto indispensabile per qualsivoglia discussione e intervento riformatore.

Roma, 30 gennaio 2009

Fulvio Tessitore  
Presidente della Commissione  
per i problemi dell'Università