

QUADERNI DI ASTRID

I lettori che desiderano informarsi  
sui libri e sull'insieme delle attività  
della Società editrice il Mulino  
possono consultare il sito Internet:  
**[www.mulino.it](http://www.mulino.it)**

# UNIVERSITÀ E SISTEMA DELLA RICERCA. PROPOSTE PER CAMBIARE

A CURA DI  
MARCO CAMMELLI E FRANCESCO MERLONI

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

ISBN 88-15-11029-1

---

Copyright © 2006 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito [www.mulino.it/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)

## INDICE

Premessa p. 7

### PARTE PRIMA: L'UNIVERSITÀ

I. Il Rapporto	15
II. Principali storture e possibili rimedi	29
III. Principali implicazioni	93

### APPENDICI ALLA PARTE PRIMA

1. Ipotesi di articolazione delle carriere	149
2. Comparazione con i sistemi universitari europei	155

### PARTE SECONDA: IL SISTEMA DELLA RICERCA

IV. Le condizioni attuali del sistema della ricerca scientifica in Italia	173
V. Le politiche pubbliche degli ultimi anni	183
VI. La necessità di una svolta. Le proposte per cambiare	195
VII. Decentramento istituzionale e ricerca scientifica	221
VIII. Sintesi delle proposte di Astrid	227

## APPENDICI ALLA PARTE SECONDA

1. Schede analisi	p. 243
2. Schede proposte	253
Indice particolareggiato	267

## PREMESSA

Le parti prima e seconda del volume raccolgono due distinti rapporti, sull'università e sul sistema della ricerca, elaborati da gruppi diversi e in tempi successivi. Per quanto il quadro generale di riferimento sia comune, è dunque inevitabile che vi siano in più di un caso scelte e soluzioni esplicitamente diverse. Questo però ci è sembrato non solo accettabile, dato il carattere problematico di molti spunti offerti dal volume, ma decisamente consigliabile, per la possibilità di offrire al lettore l'analisi congiunta di temi così strettamente intrecciati.

I due gruppi hanno lavorato in tempi diversi: quello sulla ricerca scientifica si è costituito nei primi mesi del 2003 e ha concluso i suoi lavori con un *paper* pubblicato nel novembre del 2004 poi successivamente aggiornato; il gruppo di lavoro sull'università ha operato dall'autunno 2004 concludendo i propri lavori nel novembre 2005.

Rispetto all'edizione pubblicata sul sito di Astrid<sup>1</sup>, il *paper* sulla ricerca scientifica ha subito alcuni rimaneggiamenti, non solo al fine di aggiornare (soprattutto nelle schede degli allegati) i dati a distanza di un anno dalla prima pubblicazione, ma anche per evitare di ripetere parti e proposte relative all'università che allora si giustificavano (si trattava di formulare proposte che consentissero il pieno di sviluppo della ricerca negli atenei nel quadro generale del sistema della ricerca italiana) e che, oggi, invece, trovano la loro naturale collocazione nella parte dedicata all'università. Nell'impossibilità di convocare nuovamente il gruppo, la versione del documento

<sup>1</sup> V. il sito di Astrid, alla pagina [http://www.astridonline.it/Cartella-p/Paper-Ric-Sc-completo-23\\_11\\_04.pdf](http://www.astridonline.it/Cartella-p/Paper-Ric-Sc-completo-23_11_04.pdf).

pubblicata in questo volume è stata curata da Francesco Merloni, cui va attribuita ogni responsabilità per eventuali «tradimenti» del documento originario.

I motivi che hanno spinto Astrid ad occuparsi, con tanto impegno, dei settori dell'università e della ricerca sono di tale evidenza da non richiedere una diffusa esposizione.

Le difficoltà crescenti del nostro sistema economico nel quadro della nuova competizione internazionale sono state anch'esse oggetto di molteplici iniziative e gruppi di lavoro di Astrid.

In questo caso, però, si tocca un punto specifico e particolarmente acuto di crisi e di difficoltà: il crescente ritardo dell'Italia nella creazione di un ammontare sufficiente di innovazione produttiva e, soprattutto, di capitale umano di adeguata capacità, così da dare al necessario processo di innovazione continuità nel tempo.

Il ritardo, purtroppo, lo si sta accumulando relativamente a tutti i principali indicatori: numero di laureati e dottori di ricerca, numero di ricercatori (nelle università, nella seconda rete pubblica, nelle imprese), ammontare complessivo della spesa in ricerca e sviluppo, qualità media della produzione scientifica rispetto agli standard internazionali, ricerca di eccellenza, ampiezza e centralità dei settori scientifici e produttivi nei quali il nostro paese può vantare qualità ed eccellenza.

Per quanto non manchino, per alcuni elementi, segnali di miglioramento (come per i laureati triennali) si tratta di ritardi in buona misura strutturali, frutto di mancate correzioni del sistema che risalgono ad almeno 25 anni fa, quando, forse, si sarebbe stati in grado di destinare tempestivamente risorse ad invertire una tendenza di fondo.

Ne risulta un quadro assai critico: le università crescono, di numero e di dimensioni, insieme alla crescita (necessaria) della loro offerta didattica, ma rischia di risentirne e pesantemente la qualità, sia dell'istruzione che della ricerca; gli enti di ricerca sono avviati ad un rapido deperimento. Nei due casi le comunità scientifiche, non

esenti peraltro da serie responsabilità, assistono smarrite al succedersi di riforme, progetti contraddittori, soluzioni assai dubbie, come negli enti di ricerca l'imposizione di organi di governo scelti solo in virtù dei meriti extra-scientifici della contiguità politica.

Le proposte avanzate in questo volume evitano accuratamente di impostare nuove «riforme», più o meno generali e onnicomprensive, ma cercano di individuare i punti concreti e gli elementi del sistema che possano essere corretti per avviare una stabile inversione di rotta.

Un complesso coordinato di correzioni in un ragionamento sistematico, piuttosto che un nuovo grande processo di innovazione legislativo «organico» (che a sua volta aprirebbe una nuova fase attuativa, con tempi difficilmente controllabili).

Certo, anche procedere dai punti critici del sistema richiede che si realizzino alcune condizioni di base, di contesto.

Almeno due ci sembrano indispensabili.

La prima è l'autonomia. Alle ricorrenti tentazioni ad intervenire sempre più direttamente, a supplenza delle difficoltà di risposta delle comunità scientifiche, dovrebbe sostituirsi, anche sulla base del loro fallimento, la condizione più larga possibile (auspicabilmente *bipartisan*) che settori delicati come l'università e la ricerca, nei quali sono in gioco non solo esigenze di crescita economica, ma anche attese di sviluppo civile e culturale e fondamentali diritti di libertà, debbano essere posti al riparo dalle tentazioni di eccessiva intromissione o, peggio, di controllo politico. Le istituzioni scientifiche (università ed enti di ricerca non strumentali) devono essere lasciate più libere di perseguire obiettivi di avanzamento delle conoscenze e di migliore formazione degli studenti. Salvo a rispondere pienamente, in modo molto più diretto e sulla base di seri meccanismi di valutazione, dei risultati prodotti e dell'uso di risorse largamente pubbliche che sono loro assegnate.

La seconda sono proprio le risorse. Se l'Italia assegna alle università e alla ricerca risorse che, in entrambi i casi,

sono meno della metà di quanto ad esse viene destinato nella media europea, il problema non è evidentemente solo quello di rendere più produttive le risorse esistenti, ma di impostare una politica, difficile e impegnativa, di progressivo ma sicuro incremento delle risorse complessive. In questa direzione devono fare la propria parte sia il settore pubblico che le imprese (la distanza tra il nostro 49% di risorse private per la ricerca e il 64% della media europea è abissale), ma non appare dubbio che dal governo del paese debba venire un messaggio chiaro di inversione di tendenza. Continuare politiche di sviluppo a «costo zero», mentre tutti i nostri partner e competitori internazionali puntano ad investimenti crescenti in questi settori è non solo illusorio, ma significa di fatto accettare un progressivo e inarrestabile declino dell'istruzione superiore e della ricerca.

*Avvertenza finale.* Il lavoro dei gruppi si è svolto, ed è terminato, prima dell'approvazione della legge 4 novembre 2005, n. 230, c.d. legge Moratti sull'università, i cui effetti peraltro non sono ancora valutabili. È certo in ogni caso che i problemi essenziali del sistema sono evitati, mentre sono affrontati nelle proposte che si presentano in questo volume: se in modo convincente, lo deciderà il lettore.

*Il rapporto presentato nella Parte prima del volume è stato elaborato collegialmente da un gruppo coordinato da Marco Cammelli e composto da Franco Bassanini, Stefano Boffo, Roberta Bortone, Antonio Brancasi, Vincenzo Cerulli Irelli, Vincenzo Cuomo, Gianfranco D'Alessio, Gian Candido De Martin, Bruno Dente, Michele Giovannini, Luciano Guerzoni, Sergio Lariccia, Fabrizio Luciani, Giunio Luzzatto, Alberto Massera, Francesco Merloni, Luciano Modica, Roberto Moscati, Dario Nardella, Michele Pandolfelli, Anna Maria Poggi, Paolo Rossi, Aldo Sandulli, Domenico Sorace.*

*Il documento presentato nella Parte seconda è stato elaborato da un gruppo di Astrid coordinato da Francesco Merloni, Antonio Brancasi, Sergio Bruno, Giunio Luzzatto con la collaborazione di Lucio Bianco e Piero Marini. Sottoscrivono il documento Andrea Bonaccorsi, Marco Cammelli, Giovanna Colombini, Gianfranco*

*D'Alessio, Sergio De Julio, Gian Candido De Martin, Rino Falcone, Renato Finocchi Gherzi, Marina Gigante, Pietro Masi, Luciano Modica, Franco Pizzetti, Domenico Sorace, Roberto Sorrentino, Fulvio Tessitore, Luciano Vandelli, Mauro Volpi.*



PARTE PRIMA  
L'UNIVERSITÀ



## CAPITOLO PRIMO

### IL RAPPORTO

#### 1. *Quadro di partenza e dieci punti chiave*

Di università si parla molto, ma spesso senza una adeguata cognizione di ciò che essa è oggi in Italia. Dunque, cominciamo con alcuni dati di insieme. Gli iscritti all'università in Italia, nel 2003-2004, erano 1.814.048, vale a dire circa 200.000 in più di dieci anni prima, con una percentuale di femmine che nel decennio è passata da 50,9 a 55,8%. L'area disciplinare di gran lunga preferita resta quella delle scienze umane e sociali, sia pure con un modesto arretramento nel decennio (da 63,0 a 61,7%). Gli immatricolati, negli stessi due anni accademici presi in considerazione, sono invece calati, passando da 360.238 a 338.036, anche se il tasso di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università è, nel decennio, cresciuto dal 68,4 al 74,2%. Resta comunque forte il divario tra immatricolazioni e lauree, anche se va registrato un significativo aumento (104.936 nel 1994, 268.821 nel 2004).

Dunque, una istruzione universitaria dei grandi numeri, con crescente presenza femminile e forte preferenza per l'area umanistica e sociale, tuttora contrassegnata (malgrado il recupero evidentemente dovuto alle lauree brevi) da una alta percentuale di iscritti che non arrivano a completare gli studi. Insieme ai dati, alcuni punti fermi, senza i quali ogni discussione rischia di generare equivoci o incertezze. Intanto, il sistema universitario italiano è essenzialmente costituito da responsabilità pubbliche delle istituzioni e da responsabilità specifiche delle università. Sicché, l'autonomia è elemento fondante del sistema in quanto autonomia responsabile. Inoltre, delle due storiche missioni degli atenei (trasmissione di dati e sedi critiche del sapere) è pro-

prio quest'ultimo, a fronte della generalizzata disponibilità di accesso ai dati assicurata dalle reti telematiche di informazione, a costituire l'apporto specifico e decisivo della formazione universitaria. Ed è (anche) per questo che la ricerca scientifica ne costituisce un elemento indefettibile. L'eccellenza può concentrarsi su singoli segmenti e realtà ma il sapere critico, che è frutto dell'indagine scientifica, è un dovere inderogabile della istituzione universitaria. Il che, tra l'altro, è l'unico modo per declinare in modo adeguato alla nostra realtà il compito di armonizzazione su questo terreno dei sistemi universitari europei che ci è imposto dalla comune appartenenza all'Unione europea e dalla consapevolezza che lo sviluppo economico e sociale del nostro tempo è basato sulla conoscenza così come un tempo lo fu sulla disponibilità delle fonti di energia o delle materie prime.

Veniamo così ai punti chiave individuati dal Rapporto, non senza sottolineare che questi ultimi, presi di per sé e nel loro insieme, rappresentano certo altrettanti snodi cruciali per la governabilità e il funzionamento di ciò che in senso lato costituisce l'università, ma prima ancora costituiscono le condizioni per garantire un valore di fondo, l'equità del sistema. Un sistema non governato al centro e non responsabile e trasparente nei singoli atenei è fatalmente preda di interessi di settore, e dunque terreno esposto agli arbitri e ai privilegi. Un motivo in più per non dimenticare che il funzionamento dell'insieme così come quello dei singoli aspetti più specifici, dal rispetto delle regole all'attenzione riservata alla domanda (e non solo all'offerta) formativa per giungere fino ad una praticabile e praticata mobilità territoriale della popolazione studentesca, toccano elementi più profondi della pure importante funzionalità: incidono sulla legittimazione del sistema e sul principio che più di altri ne costituisce il fondamento: l'equità, appunto.

Come si vedrà tra breve, ricorrono sovente appunti critici sulla situazione in atto. È doveroso non eluderli, ma va detto con chiarezza che se l'università italiana manifesta numerose difficoltà (le «storture», di cui tra breve

si dirà) è altrettanto innegabile che sono presenti al suo interno altrettante energie disponibili e credibili possibilità di rimedio. Non si tratta di un'apertura di credito in bianco: nasce da un dato di esperienza comune a tutti gli estensori del Rapporto e costituisce, semmai, un atto di motivata e realistica fiducia.

Detto questo, tra i molti problemi dell'università, il rapporto identifica 10 punti critici (o storture) che ci sembrano prioritari e che richiedono una risposta chiara e praticabile:

1. *stabilità*. Non riforma o riforme continue portano allo stesso risultato: confusione, contraddizioni, smarimento, sfiducia. Il primo punto è dunque restituire uno stabile quadro di riferimento al sistema universitario con l'impegno (*bipartisan* se possibile) a non modificarne gli elementi fondanti (quadro ordinamentale generale, assetto istituzionale, principi di finanziamento) per un periodo medio-lungo (10 anni). Senza questo presupposto, difficile ma necessario, molte delle cose che seguono rischiano di rimanere sulla carta, dal governo del sistema al virtuoso avvio di dinamiche di affidamento e aspettativa degli atenei e delle loro componenti, fino alla pratica utilizzabilità degli strumenti pattizi tra centro e singole sedi che da flessibile strumento di sostegno all'innovazione per le realtà più mature rischierebbero di degenerare in pratiche, avvivalenti, di favore partigiano in mano alle maggioranze politiche del momento;

2. *qualità*. A partire dalla fine degli anni Ottanta gli interventi di riforma hanno perseguito numerose finalità, spesso apprezzabili e quasi sempre necessarie. Oggi l'obiettivo principale è costituito dalla *qualità*, in grave sofferenza in sé e in rapporto agli standard internazionali, e particolarmente esposta al rischio (che appare crescente) di una separazione tra ricerca scientifica e didattica. È dunque sulla qualità intesa in questo senso che è necessario concentrare l'attenzione e ogni risorsa disponibile per raggiungere standard adeguati tanto per le iniziative di eccellenza che per il livello che deve essere raggiunto dalla generalità dei laureati;

3. *valutazione*. Le carenze del sistema universitario, e di conseguenza delle prestazioni didattiche e di ricerca dal medesimo rese, sono dovute a molte ragioni, vecchie e nuove. Ma una è dominante su ogni altra: la mancanza, al di là dei passi pur fatti in questa direzione, di una approfondita, estesa e credibile pratica di valutazione, centrale e di ateneo, interna ed esterna. Naturalmente non ci si può limitare solo a questa. Ma la valutazione è davvero il bandolo della matassa, perché solo a questa condizione le sedi di governo (nazionali e decentrate) sono in condizione di svolgere le loro funzioni di indirizzo e di allocazione delle risorse, i docenti di avere cognizione del valore e dei risultati del proprio operato, le imprese come trovare migliore corrispondenza con le proprie esigenze. Ma, soprattutto, solo a questa condizione gli studenti (e le loro famiglie) possono conoscere quale è il corrispettivo dei propri sacrifici e dove e chi garantisce il migliore rapporto tra costi e benefici, cioè tra i loro doveri e i loro diritti;

4. *differenziazione*. Le università sono realtà plurali per dato storico e genetico, e ancor più lo sono oggi in ragione della moltiplicazione degli atenei sul territorio e delle funzioni svolte da ciascuno di essi. Questa molteplicità deve sicuramente rispettare alcuni requisiti comuni e eguali per tutti, ma per il resto si traduce in diversità, ormai evidente ed anzi vistosa. Ebbene, l'effettiva realizzazione del principio di equità di cui si è detto esige che realtà diverse esigano soluzioni differenziate. L'autonomia ne è lo strumento decisivo, certo, ma questo vale anche per i principali aspetti affrontati: dagli indicatori di qualità, da articolare per settori disciplinari, all'ordinamento degli atenei e alla relativa *governance*, correlata alle rispettive caratteristiche (specie dimensionali), o al ruolo riservato agli accordi con singoli atenei fino all'espresso riconoscimento di differenti tipologie di docenti e di studenti;

5. *chiarezza di ruoli, di competenze, di responsabilità*. L'autonomia degli atenei, così come la messa a punto di modalità centrali di regolazione e di allocazione delle

risorse, costituiscono la risposta alle esigenze appena richiamate. Ma proprio per questo esigono sedi di governo nazionali e locali particolarmente attrezzate: in mancanza non c'è né governo né autonomia. A quindici anni dall'introduzione, con le leggi Ruberti, del principio dell'autonomia degli atenei, è ormai chiaro che è giunto il momento di aprire il fronte anche del centro del sistema. È dunque cruciale, per quelli e per questo, la messa a punto di un governo del sistema con chiare funzioni e altrettanto chiare responsabilità e dunque in grado di ovviare alle difficoltà più evidenti e riguadagnare la guida di processi oggi abbandonati a se stessi. La definizione dei limiti massimi e minimi di offerta didattica pubblica complessiva, sulla base anche della domanda e delle esigenze sistemiche del paese o le scelte relative all'istituzione di nuove sedi o al riequilibrio territoriale di quelle esistenti, per limitarsi a qualche esempio, richiedono sedi di governo di ateneo la cui legittimazione elettiva è, per quanto si è detto, condizione necessaria ma non sufficiente;

6. *pubblicità per conoscere e confrontare.* Il sistema universitario italiano, per raggiungere accettabili condizioni di qualità e di affidabilità, ha necessità di innestare al proprio interno elementi in grado di correggere le forti dinamiche autoreferenziali che ne condizionano il funzionamento e ne pregiudicano seriamente i risultati. Trasparenza, pubblicità e comunicazione riguardanti il funzionamento delle strutture e degli atenei, l'impegno dei docenti, i risultati conseguiti dagli allievi (non solo come voto d'esame, ma come esito nelle selezioni successive alla laurea, concorsi o esami di Stato e nell'inserimento lavorativo e professionale), il giudizio conseguito dagli organismi di valutazione, ne sono gli elementi chiave. Per questa via, infatti, si consente alla domanda (degli studenti, delle famiglie, delle imprese e del contesto sociale e territoriale) di verificare la natura dell'offerta universitaria e di raffrontarne la qualità con quanto proposto da sedi e soggetti diversi; si costringono le logiche interne e gli interessi particolari a confrontarsi con esigenze e aspettative più ampie e generali. Trasparenza e pubblicità, infine, re-

sponsabilizzano docenti e organi di governo contribuendo a riannodare un rapporto, tradizionalmente tenue nell'università, tra forma e sostanza, tra ciò che si dice e ciò che si fa: in breve, creando le premesse di regole riconosciute e rispettate da tutti che costituiscono l'esatto contrario dell'odierna, ed estesa, «anomia»;

*7. dialettica tra gli interessi in gioco.* Ma non basta. Accanto a questi strumenti, si tratta di incidere il più possibile nel cuore stesso dei processi decisionali e in particolare sulle transazioni di natura corporativa tra gruppi accademici, spesso basate su forme di compensazione reciproca. Fortunatamente non sempre, e non tutti, gli attori accademici si ispirano esclusivamente a simili modalità, ma è innegabile l'estensione di queste dinamiche e la profonda capacità corrosiva che ne consegue in termini di istituzioni, regole, ruoli e principi etici e professionali. Le proposte che qui si presentano mirano a contrastare tale deriva optando per il criterio della esplicita dialettica, e anche contrapposizione, degli interessi in gioco, nell'assunto che, se non si possono trasformare posizioni e visioni particolari in opzioni di natura generale, è almeno possibile costringerle a confrontarsi con gli altri interessi in gioco e raggiungere soluzioni più equilibrate e meno distanti dagli interessi pubblici affidati all'università. Il potenziamento dei comitati di coordinamento regionale, rivisti nelle funzioni e nella composizione in modo da esprimere oltre agli interessi degli altri atenei quelli degli enti territoriali coinvolti; la dialettica tra gli organi di governo negli atenei; la trasparenza dei costi specifici e complessivi di ogni struttura universitaria; il confronto con il mondo produttivo e del lavoro in occasione della proposta di nuove offerte didattiche o la possibilità di forme aggiuntive di riconoscimento di qualità ad attività e strutture universitarie operate da soggetti esterni (ordini professionali, imprese, apparati della pubblica amministrazione), lo stesso computo degli oneri che ricadranno a regime sull'Ffo in ragione delle sedi di nuova istituzione, invece di limitarsi alla sola fase di avvio e all'incidenza sugli investimenti, ne costituiscono solo alcuni esempi;

8. *responsabilità congiunte*. Quanto alla non rara chiusura individualistica del docente, che snatura il valore del singolo connaturato alla istituzione universitaria e costituzionalmente tutelato come garanzia di libertà nella ricerca e nell'insegnamento, degenerando spesso in forme di particolarismo egoistico del tutto inconciliabili con le esigenze di coordinamento e di collaborazione dell'attuale università, l'antidoto è rappresentato dal rilievo da accordare alla valorizzazione delle responsabilità collegiali e istituzionali per la didattica, e connessi, premi e sanzioni. La stessa natura irriducibilmente singola dell'attività didattica si limita ad alcuni elementi, sia pure rilevanti, della docenza strettamente intesa, mentre assume un rilievo decisivo il progetto didattico cui riferire, in termini di coerenza, i programmi dei singoli insegnamenti, le attività integrative e quelle a scelta dello studente, l'attribuzione di crediti didattici. Altrettanto è da dirsi per le valutazioni complessive dei singoli atenei, e addirittura per la resa (e relative risorse premiali) di intere aree regionali e delle università ivi operanti. Elementi e dimensioni d'insieme tali da mettere in chiaro che non sono sufficienti l'impegno e la qualità individuali se non ci si prende cura di fragilità o lacune di altri docenti o di apparati operanti nel medesimo progetto didattico o di ricerca perché dalla resa dell'insieme di questi elementi, per questi aspetti indivisibili, dipenderà l'altrettanto indivisibile esito positivo o negativo dell'insieme e le conseguenze premiali o sanzionatorie che ne discendono;

9. *mobilità*. L'ultima delle macro-storture che il documento si propone di ovviare riguarda l'eccessiva località e stanzialità, che negli ultimi anni si è diffusa nelle università condizionando pesantemente la qualità di studenti e docenti. Si tratta di un fenomeno che ha molte ragioni e che nasce da cause molto diverse per gli uni e per gli altri. Negli studenti, la ragione è essenzialmente dovuta a fattori economici o a collaterali impegni lavorativi, paradossalmente agevolata dalla diffusione sul territorio di nuove e più vicine sedi; per i docenti, si tratta invece dell'effetto perverso generato dalla combinazione di due innovazioni del tutto indipendenti e, in sé, potenzialmente

positive quali l'autonomia budgetaria degli atenei e la parziale (almeno sul piano formale) localizzazione delle procedure concorsuali nel reclutamento. Ma il risultato, cioè il prevalere del criterio della località su quello della qualità, per gli allievi, e l'irresistibile pressione a trasformare il reclutamento in un semplice avanzamento di carriera del docente in servizio presso la sede che bandisce il concorso, è stato decisamente negativo. L'endogamia di carriere interamente consumate in un'unica sede è l'esatto contrario della contaminazione tra saperi, realtà e culture diverse che un'esperienza universitaria degna di questo nome richiede. Le proposte affrontano il problema mirando ad agevolare, e per certi aspetti anche ad imporre, la mobilità degli studenti (cruciale, sul punto, la politica degli alloggi e delle infrastrutture) e dei docenti, con la predisposizione di appositi fondi istituiti a livello centrale;

10. *processo di attuazione.* Le proposte avanzate, infine, non possono eludere alcune indicazioni sul terreno del processo per la loro attuazione: un terreno che spesso è risultato decisivo nella riuscita, e più sovente nel fallimento, di iniziative che pure di per sé erano apprezzabili. In proposito, riteniamo che gli elementi decisivi siano i seguenti:

- la determinazione dei tempi e della sequenza degli interventi (legislativi, regolativi, amministrativi e finanziari) previsti dalle diverse proposte, in modo che il quadro d'insieme e la logica complessiva della riforma, qui illustrata, sia riconoscibile e tale resti anche nel corso delle numerose attività necessarie a darvi, nelle diverse sedi e ai vari livelli, concreta attuazione;

- l'immediata costituzione in sede centrale di una adeguata struttura tecnica di guida del processo e di comunicazione presso il ministro in grado di fare da referente, per le innovazioni, all'intero sistema universitario nelle diverse articolazioni centrali e periferiche;

- l'individuazione di interventi immediati, con il doppio scopo di provvedere alle cose più urgenti, impedendo situazioni di blocco tra vecchio e nuovo regime e di evitare che si inneschino, nella fase di avvio, dinamiche in-

compatibili o fatti compiuti da opporre all'innovazione prevista, e di esprimere da subito anche in modo simbolico la discontinuità rispetto al passato e l'effettività del processo. Fra i primi, la costituzione dell'*authority* nazionale per la valutazione (v. *infra*, III, 3);

– particolare cura da riservare alle implicazioni di natura organizzativa e al profilo della dotazione infrastrutturale di ogni ipotesi avanzata, nella consapevolezza che, se è vero che il sistema universitario deve muovere rapidamente verso una più larga corresponsabilizzazione degli atenei nella acquisizione di risorse finanziarie (v. *infra*, III, 4), è innegabile la necessità di maggiori investimenti centrali e della chiusura della stagione delle riforme «a costo zero»;

– la scelta, inevitabile nelle condizioni date, di quali iniziative avviare per prime e quali in un secondo momento, nonché l'identificazione delle realtà universitarie più solide con le quali avviare, in via prioritaria, la messa in opera della riforma o delle parti che di quest'ultima possono essere anticipate. Con l'obbiettivo, evidente, non già di agevolare il funzionamento a due livelli del sistema universitario italiano, ma di sperimentare da subito gli interventi previsti e di acquisire il consenso e il supporto attivo di atenei che potranno costituire un elemento trascinante ed un esempio positivo per tutti gli altri. Insomma per provare, nei fatti, che cambiare e migliorare è possibile;

– l'esperienza passata, infine, indica l'opportunità di prevedere una commissione tecnica cui affidare il compito di illustrare le ragioni e i contenuti del processo di riforma alle componenti universitarie con incontri da tenersi in ogni Regione e nei più importanti atenei, raccolgeliendo così anche stimoli e suggerimenti.

## 2. *Premesse e contenuti*

### 2.1. *Università: molti documenti e molti problemi*

Sull'università non mancano indagini di taglio generale, spesso apprezzabili, da poco concluse, come il qua-

derno *Università italiana, università europea (dati, proposte e questioni aperte)*, edito da Treelle nel settembre 2003; gli atti del seminario di febbraio 2004 dei Ds *Università italiana e l'Europa della conoscenza*; il numero monografico dedicato alla ricerca da «*Queste istituzioni*» (settembre 2003), dal titolo *La ricerca scientifica in Italia: quali politiche*, cui debbono aggiungersi elaborazioni di eguale taglio attualmente in corso (vedi i gruppi di lavoro presso la Fondazione «*Italianieuropei*» o «*Diamo voce all'università*»). Ma i problemi, a dispetto di tutto ciò, sono andati aggravandosi.

L'università è profondamente cambiata, poiché si è aperta a quote crescenti di domanda di istruzione superiore rispondendo con una forte articolazione dell'offerta didattica e per il fatto di svolgere un numero assai più ampio e variegato di funzioni, ed è ormai plurale, dato che gli atenei vanno differenziandosi e facendosi diversi tra loro e ancor più al proprio interno. Le riforme della passata legislatura, pur con seri problemi di messa in opera, muovevano proprio da questi presupposti e rappresentano dunque il quadro di riferimento da cui muovono queste proposte.

Nello stesso tempo, tuttavia, sono rimasti sostanzialmente inalterati gli attori, la loro mentalità e valori di riferimento, e l'ordinamento istituzionale: al centro, un ministero attrezzato per gestire e non per governare; negli atenei, una forma di governo pensata per l'epoca in cui, a questo livello, una funzione di governo in senso proprio era del tutto assente.

Nella terra di nessuno creatasi tra queste due realtà, affondano le proprie radici gli elementi di crisi più evidenti e diffusi:

- il grave, oggettivo ritardo rispetto agli altri paesi;
- il manifestarsi di difficoltà, estese e profonde anche se fortunatamente non generalizzate, in termini di autonomia responsabile. Tanto più serie quando si consideri che molti atenei coniugano una dimensione ormai paragonabile a quella di medi comuni o di aziende di taglia medio-alta, con il mantenimento di dinamiche proprie

di sistemi chiusi all'esterno e privi al proprio interno di controlli e di contrappesi. Anzi, la scarsa competizione reciproca, aggravata da processi di disseminazione non adeguatamente governati delle sedi e di relativa «localizzazione» dei sistemi universitari, la debolezza degli apparati amministrativi, il frequente particolarismo dei docenti e la genetica transitarietà degli utenti, finiscono per accentuare fenomeni di autonomia senza governo e di poteri senza responsabilità che la tradizionale autolimitazione della magistratura sulle questioni universitarie e la estemporanea attenzione dei *media* certo non correggono né attenuano;

– la diffusa quanto errata percezione, nell'opinione pubblica e prima ancora tra non pochi docenti, che la formazione universitaria estesa a quote crescenti di giovani prima esclusi sia in irriducibile contrasto, anzi in alternativa, con quella avanzata e di eccellenza, così come la moneta cattiva scaccia quella buona. Il che contribuisce ad incrementare il senso di un diffuso smarrimento, l'impressione cioè di avere perduto il buono del vecchio sistema senza vederne nascere uno nuovo.

## 2.2. *Metodo: dal concreto al concreto*

Il presente Rapporto è costruito con un taglio diverso, perché si propone di evitare il rischio delle riprese zenitali, che prendono tutto ma tutto schiacciano su di un'unica dimensione, impedendo così di pesare i problemi oltre che enumerarli e di comprendere quello che viene prima e quello che viene dopo. Ciò è possibile muovendo dal concreto, vale a dire i principali inconvenienti (storture) e le loro cause, e andando al concreto, individuando cioè l'intervento di cui c'è bisogno e indicando come porvi mano (tempi, risorse, energie su cui si può fare conto).

Un taglio necessariamente selettivo e non sistematico che però, è proprio per questo:

– partendo dal basso, mette in primo piano gli utenti, i soggetti esterni, i tempi e i costi e solo in un secondo momento, gli aspetti più interni come i docenti, il ministero, l'organizzazione amministrativa, il finanziamento;

– non si sottrae alle questioni generali (docenti, finanziamento e *governance*, in particolare), affrontate come necessarie in modo ampio, ma lo fa muovendo dalle implicazioni che più direttamente discendono dalle storture e dai loro rimedi, evitando la tendenza diffusa al dibattito sui massimi sistemi, quasi sempre solo ideologico;

– permette di cogliere, e dunque considerare facendovi riferimento, le necessarie differenze (tra atenei, tra funzioni, tra soggetti) ciò che è reso possibile anche grazie alla disponibilità di indagini ed elaborazioni di dati aggiornati ed estesi alla gran parte degli atenei (vedi AlmaLaurea);

– costringe a non rinviare il tutto al domani della «grande riforma» o a virtuosi fattori esterni, che le vicende attuali dell'Unione europea rendono meno probabili e più deboli e ad esaminare invece, che cosa si può fare qui e ora, muovendo dalle condizioni di fatto presenti, per avviarsi nella direzione giusta, e che cosa invece (sempre oggi) non va fatto. Il che, tra l'altro, esclude la tentazione non rara di intervenire sull'università come si trattasse di scrivere su una pagina bianca;

– comporta la necessità di fare i conti con le risorse disponibili e con l'inevitabile selezione che ne deriva.

Da questa impostazione, deriva che certo ci sono le cose (poche) per le quali è necessaria una legge; ma per molte, come si vedrà, già oggi le norme non mancano: mancano, piuttosto azioni, consapevolezza dei problemi e delle loro radici, disponibilità a porvi mano, sensibilità organizzativa e soprattutto, capacità di individuare non solo chi pone resistenza ma anche i soggetti (non pochi) interessati a sostenere l'innovazione. Proprio per questo il Rapporto presta particolare attenzione alle energie utilizzabili per la messa in opera delle proposte: alla domanda e non solo all'offerta, al come oltre che al che cosa.

Il concentrarsi esclusivamente sull'offerta di formazione universitaria, infatti, lascia in cono d'ombra la domanda di utenti, famiglie, imprese, pubbliche amministrazioni, contesti locali e nazionali, compresa la stessa comunità internazionale, scientifica e non: larga parte di coloro, cioè, che sono in vario modo direttamente interessati al buon funzionamento delle istituzioni universitarie e alla qualità delle relative prestazioni.

Ma anche all'interno degli atenei è possibile liberare risorse ed energie positive per il cambiamento, anche se per farlo è necessario spezzare collusioni o remissività favorendo, come già indicato in precedenza (v. *supra*, I, 1, punto 7) la dialettica esplicita tra funzioni e ruoli diversi e tra strutture, docenti (come singoli e come gruppi disciplinari), studenti e loro famiglie. Il che, tra l'altro, comporta il riconoscimento di un autonomo rilievo della funzione di organizzazione e in particolare del ruolo degli apparati tecnico-amministrativi e professionali degli atenei.

Tutto ciò non può essere compiuto in breve tempo. Solo alcuni interventi possono essere immediati: per lo più ci si muove in un arco di medio periodo (4-5 anni) con aspetti che esigono cadenze anche più lunghe. Il quadro ordinamentale generale (v. *infra*, III, 1), l'assetto istituzionale dei livelli centrali e locali, i cardini del sistema di finanziamento (v. *infra*, III, 4) e la stessa messa a regime di un sistema completo di valutazione, richiedono riferimenti più lunghi, almeno decennali. Anche perché è solo il consolidarsi di dinamiche positive tra gli atenei o al loro interno, in breve l'utilità oltre che la necessità di far bene, che consente di cogliere pienamente i frutti delle innovazioni. Così, ad esempio, la possibilità di alleggerire il sovraccarico normativo oggi esistente, affidandosi ampiamente all'autodeterminazione delle singole sedi, è inevitabile funzione della crescita di attori interessati a pratiche virtuose. Il che sottolinea la necessità di tenere aperto, nel frattempo, un percorso parallelo in grado di impedire atteggiamenti ostruzionistici o comportamenti devianti e di garantire il graduale passaggio al nuovo sistema.

Non si può pretendere di essere concreti senza prestare la massima attenzione agli strumenti chiamati a realizzare gli obbiettivi che il Rapporto si propone. È vero che molto è affidato all'autonomia degli atenei, ma molto è anche affidato a strumenti del sistema nel suo complesso e dunque del centro o comunque azionati dal centro. Accanto a quelli già indicati in precedenza (v. *supra*, I, 1) due profili risultano decisivi per sostenere l'innovazione, supportare le situazioni positive, facilitare le sperimentazioni:

– la strutturazione del sistema di finanziamento basata sulla seria corresponsabilizzazione dei singoli atenei, e dunque anche sulle tasse universitarie (con le cautele e le modalità indicate dal finanziamento, v. *infra*, III, 4) e il largo ricorso a forme premiali nei trasferimenti dal centro;

– il ricorso a forme pattizie (tra ministero e atenei, singoli o associati), quali gli accordi di programma, in grado di assicurare, alle sedi capaci di progredire verso gli obbiettivi del sistema, realizzando le trasformazioni indicate e sperimentandone il funzionamento e gli effetti, risorse aggiuntive non solo di natura finanziaria ma anche di carattere ordinamentale in materia di personale (docente e tecnico-amministrativo), di organizzazione, di attività.

Un'ultima avvertenza. Come il lettore avrà modo di verificare, si tratta dunque di un'analisi e di una riflessione molto articolata e inevitabilmente plurale, non solo perché gli stessi elementi sono ripresi più volte in ragione del diverso profilo adottato ma anche perché, molto semplicemente, su più di una questione sono emerse all'interno del gruppo di lavoro opinioni e anche valori di riferimento significativamente diversi. Si è ritenuto preferibile lasciarne piena evidenza, nella convinzione che si tratta di opzioni diverse su aspetti oggettivamente opinabili e che, in questa fase del lavoro, è preferibile darne conto che procedere a secche e premature semplificazioni.

## CAPITOLO SECONDO

# PRINCIPALI STORTURE E POSSIBILI RIMEDI

### 1. *Didattica*

#### 1.1. *Premessa: la «missione è cambiata»*

Ogni considerazione e ogni proposta sull'organizzazione della didattica universitaria devono partire dalla presa d'atto di alcuni dati che hanno determinato trasformazioni irreversibili degli assetti tradizionali; e dalla presenza di alcune esigenze di contesto che devono vincolare le scelte.

Tra i dati che hanno determinato le trasformazioni il principale è costituito dalla ridefinizione che è intervenuta, in Italia come in tutti i paesi sviluppati, circa la stessa «missione» didattica delle università: offerta dell'istruzione superiore, come formazione iniziale, alla maggioranza della popolazione in età 18-22 anni, nonché (in misura tuttora crescente, sia come formazione iniziale «tardiva» sia come formazione lungo tutto l'arco della vita) a quote rilevanti dell'intera popolazione<sup>1</sup>. La missione tradizionale, quella della formazione delle classi dirigenti, permane, ma deve essere ridefinita all'interno

<sup>1</sup> Al proposito, va precisato che in alcuni paesi l'università non costituisce l'unica struttura di istruzione superiore, e che ivi altre istituzioni con caratteristiche diverse, più professionalizzanti (*vocational*), hanno assorbito parte del compito di formazione superiore «di massa». Nel presente documento non si analizzano vantaggi e svantaggi di tale sistema «duale», ma si registra il fatto che l'Italia ha compiuto la scelta della sostanziale coincidenza tra università e sistema di istruzione superiore e si esamina perciò la situazione universitaria partendo da questo dato di realtà. Solo l'area artistico/musicale ha un proprio sistema autonomo (Afam, Alta formazione artistica e musicale), parallelo rispetto a quello universitario; esso non viene qui analizzato.

di una situazione radicalmente modificata; il sistema universitario deve cioè riuscire ad articolarsi al suo interno, acquisendo la capacità di dare risposte adeguate sia alla domanda di istruzione superiore diffusa, sia a quella di formazioni altamente qualificate.

Tra le esigenze di contesto citiamo:

- il quadro di riferimento europeo, sia come cornice determinata da intese istituzionali (accordo di Bologna 1999, passi successivi a Praga 2001, Berlino 2003, Bergen 2005) sia come esigenza culturale di superamento di ogni provincialismo;
- il rapporto sempre più necessario con la società civile, con il territorio, con gli *stakeholders*.

Da queste considerazioni preliminari si deduce chiaramente come un assetto centralistico dell'organizzazione didattica sia improponibile nella nuova situazione, e d'altra parte come un assetto autonomistico non possa essere abbandonato a logiche individualistiche, particolaristiche o comunque autoreferenzialmente miranti a soddisfare mere esigenze interne delle comunità accademiche.

## 1.2. (*segue*) *Non si parte da zero*

A partire dalla fine degli anni Ottanta, interventi legislativi tendenti a rispondere a esigenze quali quelle sopra prospettate vi sono stati; la legge Ruberti del 1989 (autonomia statutaria degli atenei) segna in qualche modo lo spartiacque. Le scelte di fondo compiute nella legge stessa, così come quelle presenti nella maggior parte dei successivi provvedimenti analogamente orientati, appaiono in larga misura condivisibili; gli effettivi risultati, limitandoci in questo capitolo alla tematica didattica, sono però deludenti per diversi aspetti.

Conseguentemente, gli interventi che qui vengono proposti si collocano – almeno per la maggior parte – in un'ottica che guarda non a bruschi cambiamenti di rotta, bensì alla individuazione di strumenti atti a realizzare concretamente obiettivi finora spesso solo enunciati.

Una ulteriore premessa appare necessaria. Soluzioni efficaci per l'assetto didattico richiedono scelte precise, e talora fortemente innovative, su numerose condizioni al contorno, discusse in altri punti del Rapporto, quattro delle quali vogliamo qui citare:

- a) diritti/doveri dei docenti, attribuzione dei compiti didattici (v. *infra*, II, 2);
- b) sistema dei poteri interni (*governance*) (v. *infra*, III, 2);
- c) adeguatezza delle strutture edilizie e delle attrezzature (laboratori, ecc.) rispetto alle caratteristiche non solo quantitative, ma anche qualitative, dell'offerta formativa (v. *infra*, II, 3.2.3);
- d) disponibilità di buone strutture di accoglienza per gli studenti (v. *infra*, II, 3.2.4).

La ricerca delle soluzioni da adottare relativamente a tali temi non rientra tra gli obiettivi del presente capitolo; in qualche caso sarà peraltro necessario far riferimento ai temi stessi per individuare le condizioni di fattibilità di alcuni degli interventi qui proposti.

### *1.3. L'assetto didattico e le modalità per definirlo: aspetti generali*

Per evidenziare in maniera puntuale, ma sintetica, elementi di stortura, o comunque di carenza, nella realtà attuale e le conseguenti proposte di intervento, il presente paragrafo ed il successivo presentano schematicamente, su un insieme di punti, l'individuazione delle carenze seguita dalla formulazione di proposte.

– La maggiore autonomia delle università nell'organizzazione dell'offerta formativa è stata spesso esercitata autoreferenzialmente, nell'ottica interna di ogni singolo gruppo accademico e con una forte tendenza alla conservazione degli assetti esistenti.

– È indispensabile un serio confronto sia col complesso del mondo scientifico e accademico (v. al punto successivo) sia con l'esterno (anche se, purtroppo, molto

spesso le domande di formazione che il sistema produttivo italiano rivolge all'università sono scarsamente qualificate). Per garantire che le scelte non siano determinate dai microinteressi entra comunque in gioco, direttamente e pesantemente, la questione della *governance* (v. *infra*, III, 2).

– Tradizionalmente, il professore universitario è caratterizzato da un forte individualismo, il che costituisce una crescente limitazione anche per la ricerca scientifica ed è del tutto controproducente nella definizione dell'offerta didattica; inoltre, soprattutto – ma non solo – i docenti a tempo definito limitano la loro partecipazione allo stretto orario delle lezioni.

– Da ciò deriva, oltre a un inadeguato svolgimento dell'attività didattica, una scarsissima collegialità nella progettazione dei curricoli, a cominciare dalla mancata individuazione di nuclei portanti, e un insufficiente coordinamento dei contenuti.

– Il problema, strettamente connesso ai due successivi, vale a dire la mancanza di flessibilità e l'assegnazione dei crediti didattici, è frutto di una grave «stortura» di cui questi aspetti rappresentano solo la punta emergente. Si tratta infatti degli effetti perversi di un errato ma tradizionale sistema di aspettative, in base al quale all'aumento dell'offerta didattica corrisponde di per sé la «legittima» pretesa di un corrispondente aumento di risorse assegnate al gruppo, o ai gruppi disciplinari coinvolti. Ciò spiega, insieme, la pressione verso l'espansione dell'offerta didattica e la correlata tendenza a evitare integrazioni con altri docenti, per il rischio che possano in futuro avanzare analoghe pretese. Separatezza (in luogo di collegialità), rigidità (in luogo di flessibilità) e acquisizione del maggior numero di crediti didattici, sono il frutto di tali dinamiche. Una parziale controprova: là dove all'offerta didattica non si accompagnano tali obiettivi le cose vanno decisamente meglio.

Il rimedio sta dunque, innanzitutto, nei criteri di assegnazione delle risorse utilizzati dagli atenei (v. *infra*, II, 2, e III, 2). In ogni caso, per quanto attiene direttamente

mente la didattica, il punto chiave è che la progettazione di ogni corso di studio deve partire dagli obiettivi, non dall'elenco degli insegnamenti; in molti casi, le prassi introdotte per la definizione dei master sono finalizzate molto più organicamente rispetto a quelle delle lauree (L) e delle lauree specialistiche (LS)<sup>2</sup> e spesso (opportunamente) non si limitano a indicare i titoli delle attività formative, ma forniscono puntuale indicazioni sui contenuti. Si suggerisce una elaborazione in due tempi, che prima di definire i dettagli sottoponga il progetto a interlocutori esterni rispetto al corpo docente direttamente interessato (altre aree universitarie, ambienti economici e professionali). In tal modo, il progetto complessivo diviene parametro di riferimento per la verifica dei carichi didattici e la conseguente assegnazione dei crediti, per la definizione dei programmi degli insegnamenti, per l'identificazione delle attività varie affidate alla scelta dello studente, nonché criterio rilevante, pur se non unico, per l'assegnazione delle risorse. L'intera individuazione delle specifiche attività formative deve con molto rigore finalizzarle al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

– Mentre le indicazioni programmatiche relative alla riforma didattica insistevano su termini quali flessibilità, modularità, composizione di percorsi, di fatto si sono formate strutture molto rigide e pochissimo comunicanti. Al riguardo, un elemento deleterio è stato costituito dalla griglia nella quale il Miur ha ingabbiato gli ordinamenti didattici al fine dell'inserimento nel sistema informativo: per alcuni aspetti tale griglia ha sottratto opportunità che la normativa prevedeva, per altri, pur non bloccando del

<sup>2</sup> Nel testo utilizziamo il termine «lauree specialistiche» quando analizziamo quanto è accaduto finora e su esso basiamo proposte; ci riferiremo invece alle «lauree magistrali» dove esamineremo una diversa situazione che, in conseguenza della modifica della normativa, si determinerà al momento della loro attivazione. Va peraltro ricordato che non vi saranno lauree magistrali fino a che le università non avranno definito i relativi ordinamenti; tale definizione richiede a sua volta la preventiva emissione dei decreti sulle classi di corsi di studio, decreti la cui elaborazione non è ancora completata.

tutto le opportunità, essa ha reso l'utilizzazione dei margini di flessibilità così faticosa da scoraggiarla del tutto.

– Nella logica dell'autonomia, per la quale ciò che non è vietato è consentito, vanno anzitutto rimossi tutti i vincoli non determinati da formali norme; vanno inoltre individuati i casi nei quali una stretta normativa è determinata da ragioni estranee a corrette motivazioni formative e può pertanto essere rimossa. Va estesa al massimo la possibilità di comporre percorsi non standard: ad esempio, crediti acquisiti in master di primo livello dovrebbero, in molti casi, poter essere utilizzati per una LM. Un uso sistematico di queste opportunità ridurrebbe anche le pressioni che hanno talora affollato di insegnamenti i percorsi di L e di LM. Infine, vanno rideterminati in modo più ampio (macro-gruppi) i gruppi disciplinari, la cui ristrettezza ha spesso impedito una utilizzazione didattica più ampia dei docenti in essi compresi.

– L'assegnazione dei crediti ad ogni attività formativa viene spesso determinata, di fatto, dalla «importanza» che si vuole attribuire all'attività stessa (o magari al docente che ne è responsabile), mentre dovrebbe essere riferita esclusivamente alla valutazione del carico di studio che l'attività stessa comporta per l'allievo.

– È indispensabile compiere ogni sforzo per rispettare, in sede preventiva, la logica che è sottesa al sistema dei crediti; se ciò avvenisse in modo sistematico sarebbe già un passo avanti, peraltro ancora insufficiente. Infatti poiché è impossibile quantificare con assoluta esattezza la previsione dell'impegno richiesto per lo studio individuale, risulta decisivo il permanente monitoraggio dei carichi di studio, con le conseguenti decisioni: se un insegnamento dimostra di richiedere una mole di lavoro diversa da quella che corrisponde ai crediti assegnati, si deve o modificare l'attribuzione dei crediti, o modificare la quantità di lavoro richiesto. In ogni caso, va prevista una rivisitazione periodica (ogni 3-4 anni) dei corsi di studio attivati, per verificare la permanenza delle relative motivazioni e in caso affermativo la validità dell'impostazione del curricolo.

– Gli indicatori adottati per i meccanismi di finanziamento e in particolare per il Fondo di finanziamento ordinario (Ffo), pure inizialmente preziosi sia per evitare arbitrarie discrezionalità sia per indurre a controllare i processi didattici, progressivamente inducono a scelte lasiste, o comunque non attente alla qualità.

– Occorre introdurre, anche al fine di inserire incentivi mirati, indicatori connessi alla qualità del prodotto. Tra questi: le indagini AlmaLaurea sui risultati nel collocamento sul mercato del lavoro (tempi, successi nella carriera); le valutazioni in situazioni «competitive» (studi successivi in sedi diverse da quella di provenienza, concorsi pubblici); la capacità di competere a livello internazionale (successi sia nell'esportare cervelli, sia nell'attrarne); i giudizi di «soddisfazione» al momento dell'uscita e ancor più in momenti successivi. Per l'acquisizione di valutazioni qualitative oltre che quantitative occorre il ricorso a esperti disciplinari, evitando rigorosamente conflitti di interessi; in qualche caso, la comunità scientifica del settore ha orientamenti largamente condivisi circa la qualità delle strutture didattiche operanti nel settore stesso.

– I criteri di valutazione degli allievi sono estremamente differenziati, non solo tra una università e un'altra e tra un corso di studio e un altro, ma anche all'interno dello stesso corso di studio; di fatto, la determinazione di tali criteri è lasciata abitualmente alla discrezionalità individuale del singolo docente.

– All'interno del singolo corso di studio, l'individuazione dei livelli di conoscenze/competenze richieste relativamente a ogni insegnamento è direttamente correlata alla definizione del profilo dell'allievo in uscita, e deve costituire pertanto una componente organicamente inserita nel progetto didattico del corso stesso. Per ciò che concerne corsi o università diversi, l'adozione di standard che rendano paragonabili le valutazioni risulta estremamente difficile; sarebbe opportuno comunque che in ogni certificazione su una propria valutazione ogni struttura didattica fosse tenuta a collocare, accanto al risultato conseguito

dall'interessato, anche il risultato medio registrato nello stesso anno accademico.

– Manca, quasi sempre, un sistematico controllo della regolarità organizzativa (ampiezza delle informazioni all'utenza; puntuale rispetto degli adempimenti circa orari, esami, ricevimento degli studenti, ecc.).

– Può essere suggerita l'adozione di procedure gestionali attente alla tematica organizzativa del tipo utilizzato nella sperimentazione «CampusOne» (non necessariamente identiche a quelle, anche per ragioni di costo).

– Nuove istituzioni universitarie, e decentramenti di istituzioni esistenti, si sviluppano al di fuori sia di una corretta pianificazione territoriale dell'offerta, sia di una garanzia di standard di qualità. L'episodio, recentissimo e di estrema gravità, dell'esonero dai requisiti minimi è emblematico.

– Circa la pianificazione territoriale, la corresponsabilizzazione delle Regioni (determinata anche dalle modifiche al Titolo V della Costituzione) può fornire un importante contributo. Circa la qualità, oltre a prescrivere rigorosamente il rispetto degli standard minimi per tutti i corsi di studio si deve incentivare l'individuazione, da parte delle sedi minori, di proprie «vocazioni» che consentano loro di essere, almeno per alcune aree scientifiche, luoghi di ricerca oltre che di insegnamento. I meccanismi di finanziamento, anche nell'ambito del Ffo, devono incentivare le situazioni regionali nelle quali una efficace pianificazione eviti dispersioni e campanilismi e gli atenei capaci di programmare l'offerta didattica sulla base di esigenze oggettive, riferite anche ai risultati occupazionali. Una particolare attenzione al rispetto di quanto indicato va garantita nei confronti delle università private e a distanza. In tutti i casi, requisiti di qualità superiori agli standard minimi vanno richiesti per le proposte didattiche di secondo e terzo livello (lauree magistrali e dottorati).

– Nei percorsi di studio in livelli successivi (L, LS, dottorato) prevale la tendenza alla stanzialità: tutto nella stessa sede. Analogamente, anche se diverso, è il fenomeno del

ricorso scarso (addirittura in diminuzione) alla frequenza di insegnamenti all'estero.

– Occorrono sia provvedimenti finanziari che favoriscono la mobilità studentesca, sia incentivi che premino le istituzioni che risultino «attrattive».

– Ai fini della mobilità, e in particolare per incoraggiare frequenze all'estero, occorre inoltre superare atteggiamenti che identificano anche i dettagli della propria offerta didattica come elementi insostituibili del curriculum: il riconoscimento dei crediti deve rappresentare una valida dell'utilità di determinate acquisizioni all'interno di un curricolo, senza pretendere l'identità con il contenuto delle attività formative presenti nella struttura chiamata a riconoscere.

#### 1.4. (segue) Aspetti specifici

– Negli ordinamenti didattici delle L è spesso mancato il coraggio di compiere scelte: in alcuni casi si è proceduto alla «bonsaizzazione» delle precedenti tabelle ministeriali (mera riduzione di esse a  $\frac{3}{4}$ ), in altri si è frantumato il curricolo in una miriade di insegnamenti, spesso da 4 o anche da 3 crediti (rispettivamente un quindicesimo o un ventesimo dell'impegno di studio annuale).

– Occorre un rigoroso vincolo al numero di attività formative che possono essere previste nell'ambito dei 180 crediti. Un massimo di 18-20 insegnamenti «accademici», con valore medio di 8 crediti (e con l'impegno a non scendere per il singolo insegnamento, salvo casi eccezionali, sotto ai 5-6) coprirebbe da 144 a 160 crediti, con una disponibilità da 20 a 36 crediti per attività non accademiche, crediti liberi, relazione finale. Nei casi di insegnamenti basilari, che richiedano adeguato tempo di assimilazione, il numero di crediti potrà essere anche notevolmente superiore al valore medio; all'opposto, fermo restando il numero massimo di insegnamenti, potrà esservi qualche attività collaterale, importante ma costituente in qualche modo un assaggio, con un basso numero di crediti.

– Quasi mai viene verificata, all'ingresso nella L, la presenza di basi culturali sufficienti per seguire proficuamente il percorso universitario prescelto; si ignorano cioè le disposizioni che, in termini quasi identici, il D.M. n. 509 del 1999 e il D.M. n. 270 del 2004 stabiliscono al proposito.

– Va anzitutto chiarito che la necessaria verifica non deve essere finalizzata alla creazione di una barriera che ostacoli l'accesso all'università, e meno ancora collocarsi in inaccettabili logiche tendenti al numero chiuso, ma deve puntare alla massima possibile omogeneità delle basi di partenza su cui innestare un corso di studio. Le strutture didattiche devono rendere pubblicamente ben noti i pre-requisiti richiesti, e avviare processi di forte interazione con il mondo della scuola affinché negli anni finali della scuola secondaria esso si faccia carico della opportuna preparazione degli allievi, poiché l'insegnamento universitario non può rimediare ad eventuali gravi carenze di base, in particolare nelle capacità linguistiche ed espressive.

– L'esigenza di rendere la L immediatamente utilizzabile per l'ingresso nel mercato del lavoro, evitando di caratterizzarla come mero momento intermedio di studi necessariamente destinati alla prosecuzione nella LS, è stata spesso erroneamente interpretata come obbligo di professionalizzazione molto specifica.

– Nei riferimenti internazionali («processo di Bologna»), *employability* non significa professionalizzazione precoce (tra l'altro, in alcuni paesi il *Bachelor* a carattere *vocational* viene rilasciato da istituzioni non universitarie); proprio le imprese formulano spesso esplicitamente la richiesta di un laureato flessibile, capace di affrontare problemi nuovi, preparato alle applicazioni ma non settorializzato. Auspicabilmente, anche le nuove indicazioni (D.M. n. 270 del 2004) che rendono possibile (senza imporla) una differenziazione formalizzata di percorsi, professionalizzanti o no, dovranno essere interpretate nella prospettiva sopra esposta.

Una corretta impostazione del carattere «di base» da attribuire alla L può essere inoltre favorita da un uso si-

stematico delle opportunità professionalizzanti offerte dai master, in particolare da quelli di primo livello. Per garantire la flessibilità richiesta proprio dal forte rapporto con il mercato del lavoro, è opportuno che i master vengano riesaminati più frequentemente rispetto a quanto previsto per i corsi di studio; la delibera istitutiva di ogni master può specificare una scadenza annuale o biennale.

– Quasi sempre, per l'accesso alla LS le università ritengono sufficiente il possesso della L «in continuità», i cui crediti cioè siano interamente riconosciuti; viene ignorata la norma che prevede la «verifica dell'adeguatezza della personale preparazione».

– Proprio perché (v. *infra*, II, 1.1) l'università odierna deve curare sia la più ampia generalizzazione del primo livello degli studi superiori, sia la formazione ai massimi livelli di tali studi (qualcuno parla enfaticamente di «eccellenza»), vanno tenuti ben distinti lo standard sufficiente per la conclusione positiva di un ciclo e quello richiesto per il proficuo svolgimento degli studi di livello più elevato; ad esempio, una immotivata lentezza nel percorso della L dovrebbe essere tenuta in conto.

– Non sempre è stata adeguatamente differenziata, rispetto alla natura degli insegnamenti della L, quella degli insegnamenti della LS; questi ultimi presentano talora ripetizioni, anche più spesso meri complementi, mentre – all'opposto – i primi coprono spesso tematiche che potrebbero essere riservate al ciclo successivo.

– La puntuale definizione degli obiettivi formativi di ogni corso di studio (v. *infra*, II, 1.3) consentirebbe di connettere in modo preciso le diverse attività a tali diversi obiettivi, quasi sempre anche con una opportuna concentrazione.

– A differenza di quanto la riforma si proponeva di ottenere, sono praticamente assenti casi nei quali sia previsto l'accesso senza debiti ad una LS da una pluralità di L, e scarsa attenzione è stata data anche alla possibilità di accesso, con limitato numero di debiti, da una L diversa da quella «in continuità».

– Dal punto di vista degli adempimenti pratici, il distacco dei 120 crediti della futura LM dai 180 rende meno macchinosi i conteggi e può favorire il superamento della provenienza da una sola L. Dal punto di vista della validità sostanziale dell'intero percorso ciò potrà peraltro verificarsi solo se vi sarà un'ampia disponibilità a prevedere, nella LM, curricula anche radicalmente differenziati in relazione alle conoscenze/competenze precedentemente acquisite; essi dovrebbero essere in qualche modo complementari rispetto alla L, sì da poter far conseguire attraverso cammini diversi il profilo previsto all'uscita. Ciò può risultare difficile in alcuni casi di percorsi connessi a profili fortemente caratterizzati e consolidati nel tempo; ma è fondamentale in tutti i casi, sempre più rilevanti, di profili interdisciplinari costruiti anche in funzione di nuove professionalità.

## 2. *Docenti*

### 2.1. *Le storture*

Qui non ci si occupa del tema dei docenti in generale ma, così come per gli altri temi trattati nel volume, di quelle che sembrano essere in proposito le maggiori «storture» che possono essere enfatizzate. Inutile dire che non tutto è storto e soprattutto, che gran parte dei docenti dell'università italiana, malgrado tutto, riescono ad operare in modo tale che i risultati complessivi del sistema non sono così disprezzabili come potrebbero essere.

#### 2.1.1. *Un sistema caotico di formazione e di addestramento alla docenza; un reclutamento incontrollabile affidato agli accordi collusivi di piccoli gruppi e all'arbitrio di singoli*

Le storture che dovrebbero dare forse le preoccupazioni più gravi sono quelle che attengono alla formazione

e comunque all'accesso e addirittura alle prospettive di accesso, alla professione della docenza universitaria.

Per cominciare da quest'ultimo punto, basti dire che chi è interessato a questa professione, se è un cittadino qualsiasi, non può conoscere quali sono i meccanismi formali di accesso vigenti in un certo momento e se è un *nepos* può essere informato di quali sono i meccanismi reali, ma comunque mancherà di qualsiasi possibile punto di riferimento per valutare, in termini oggettivi, quali prospettive di inserimento in quella professione vi siano. Non è solo che manca una regolare programmazione a medio termine degli accessi ma più semplicemente è carente la fornitura di dati e informazioni organizzate e facilmente comprensibili che consentano agli interessati di farsi autonomamente delle ipotesi di scenari.

I meccanismi di formazione e di addestramento alla docenza universitaria e le concrete modalità di ammissione all'esercizio delle attività universitarie sono in stato caotico.

Oltre ai professori ordinari ed associati, svolgono funzioni didattiche, non soltanto complementari o integrative, i ricercatori e altre persone il cui rapporto con una università è più spesso formalmente giustificato con lo svolgimento di ricerche individuali o nell'ambito di un gruppo o addirittura dal semplice interesse individuale a coltivare, con modalità indeterminate, una qualche materia. Tra queste persone, alcune dedicano il proprio impegno esclusivo o almeno prevalente ad attività didattiche e di ricerca; altre svolgono attività didattiche diversamente importanti per uno o più dei (in taluni casi innumerevoli) corsi di studio sorti in applicazione della riforma 3+2 e sono impegnate in modo prevalente in attività extra-universitarie.

Soltanto alcune di queste persone hanno conseguito o stanno lavorando per conseguire un dottorato di ricerca, che non è dunque ancora un ordinario presupposto formativo per lo svolgimento delle funzioni di docente universitario. In ogni caso, l'ammissione al dottorato, non avviene sulla base di procedimenti selettivi sufficientemente

trasparenti ed efficaci, rispetto all'obiettivo di invogliare all'attività universitaria tutti coloro che sarebbero adatti. Al di fuori del dottorato, la formazione è il risultato del lavoro sul campo, troppo poco di frequente svolto sotto una guida esperta e preoccupata delle esigenze di addestramento alla funzione da svolgere.

D'altro canto, se i meccanismi di reclutamento dei professori associati sono noti e criticati, quelli di reclutamento dei ricercatori sono formalmente noti ma non ancora sufficientemente criticati e quelli degli altri addetti a vario titolo non sono neppure noti perché spesso non formalizzati. Per le posizioni di professore (soprattutto con l'applicazione che la corporazione ha dato alla legge del 1998), il reclutamento non consiste nella cooptazione responsabile da parte di una comunità disciplinare, ma piuttosto nell'inserimento nella comunità disciplinare di persone designate da piccolissime frazioni di quest'ultima operanti al di fuori di un quadro unitario che ne renda possibile il controllo comunitario, sulla base di regole effettive che assicurano il successo pressoché costante di candidati individuati sulla base di accordi collusivi tra singoli o piccolissimi gruppi, autorizzati a far ciò senza tema di efficaci censure, data l'assenza di sanzioni di qualsiasi tipo, tanto per i singoli che per i loro atenei.

Per le posizioni di ricercatore e per le altre sopra indicate, il reclutamento è in concreto senz'altro affidato all'arbitrio di singoli. Peraltro, è certo che la presenza nei luoghi universitari (come che sia stata legittimata) e lo svolgimento in via di fatto di certe funzioni (quale che ne sia la qualità), anche se non sboccano in assunzioni o promozioni *ope legis*, attribuiscono un insuperabile vantaggio competitivo.

È tuttavia frequente sentir dare un giudizio positivo o almeno consolante, circa gli esiti finali di tali meccanismi di formazione e di reclutamento: sarebbe vero che posizioni di docente sono troppo spesso raggiunte da persone che non lo meriterebbero, ma sarebbe altrettanto vero che, prima o poi, anche i meritevoli le raggiungono. Vero o no che ciò sia, questo esito finale non può essere

ritenuto positivo e neanche consolante, non solo perché la presenza in sé di persone non meritevoli in certe posizioni è comunque negativa per la funzionalità del sistema universitario (e costituisce banalmente un danno erariale del quale nessuno risponde), ma anche perché in tal modo, un numero incalcolato di persone delle cui capacità l'università avrebbe bisogno restano al di fuori delle prime soglie di accesso.

### *2.1.2. Una professione senza regole, affidata al senso di responsabilità individuale e all'equalitarismo*

Quale che sia la via seguita per l'ingresso, una volta raggiunte le posizioni stabili di docenza, la professione è governata soltanto dal senso di responsabilità individuale e dall'equalitarismo.

Quali obblighi giuridici abbia il professore universitario, non risulta con sufficiente precisione né da contratti né da leggi. Il rapporto dei professori con l'università non è definito né da una contrattazione collettiva nazionale, né da contratti individuali. La legge indica dei limiti temporali quantitativi minimi differenziati dell'impegno dei professori a tempo pieno ed a tempo definito, ed un limite massimo per i ricercatori e tenta confusamente di stabilire quali attività extra-universitarie siano compatibili con il «tempo pieno» e con il «tempo definito». Ma si guarda bene dal definire gli obblighi relativi all'attività universitaria (i doveri accademici), in modo tale che si possa stabilire quando un professore o un ricercatore si sta comportando legalmente e quando no (e come potrebbero, del resto, essere definiti nei termini generali ed astratti propri di una legge allo stesso tempo gli obblighi accademici di un ingegnere e quelli di un glottologo)?

Conseguentemente il metro dei «doveri accademici», sta solo nell'etica e nel senso individuale di responsabilità con il quale il professore o il ricercatore universitari concepiscono i propri doveri, o meglio, la propria funzione. Se ci si ferma a riflettere un momento su questo

dato, allora sì che ci si può consolare per come vanno le cose e certo ammirare quella (gran?) parte dei professori universitari che fanno proprio tutto quello che ci si aspetterebbe da loro. Tuttavia questo significa sostituire il diritto con dettami etici, e non si può non constatare come il senso etico del corpo docente nel suo complesso non è sufficiente ad impedire in molti casi l'apparente inconsapevolezza di quello che dovrebbe essere il ruolo sociale o più banalmente, l'apparente convinzione di essere sciolti non solo da obblighi giuridici ma anche da doveri morali: basti pensare ai troppi casi di indifferenza nei confronti dei diritti degli studenti (v. *infra*, III, 3) ed alla sempre più frequente applicazione del criterio del nepotismo accademico (che troppo spesso trascende addirittura nel nepotismo familiare) nello svolgimento dei compiti dei nuovi docenti.

Da tutto questo discende naturalmente un'altra conseguenza: tutti i professori, i responsabili e gli irresponsabili, quelli che meritavano di diventarlo o che meritano comunque di esserlo e quelli che non meritavano di diventarlo o che non meritano di continuare ad esserlo, non possono che essere considerati eguali. Tutti sono chiarissimi; tutti sono pagati in ugual misura (non proprio miserevole, se il paragone non si fa con certe cariche politiche o manageriali ma con la media della retribuzione dei colleghi di altri paesi a noi vicini); tutti sono destinati alla medesima, automatica e piatta carriera; tutti sono ammirati (sempre meno?) da pochi ingenui; tutti indiscriminatamente sono (sempre più spesso) additati dai giornali al dileggio dell'opinione pubblica. Invero, c'è la differenza tra quelli «a tempo pieno» e quelli «a tempo definito», ma, innegabilmente, è difficile capire perché alcuni (non pochi) siano qualificati «a tempo pieno» e non è facile comprendere perché alcuni altri (non molti) siano qualificati «a tempo definito». Anche una tradizionale peculiare posizione, tipica della docenza universitaria, quella dei professori «fuori ruolo», differente da quella dei professori in servizio attivo e da quelli in quiescenza, ha perso le sue particolari connotazioni e sempre meno distinte

sono le funzioni di questi docenti o da quelle dei colleghi in servizio o da quelli in pensione.

Certamente, l'eguaglianza è un grande principio sociale, ma trattare in modo uguale i diversi è irragionevole: l'equalitarismo costituisce in realtà una grave lesione del principio di uguaglianza ed è fonte di serie disfunzioni nel funzionamento di un'organizzazione sociale.

### 2.1.3. *Un radicamento locale*

Lontanissimo il tempo dei *clericī vagantes*, per i professori (e per gli studenti universitari italiani) si può vedere all'orizzonte la mutazione in entità stanziali (una nuova specie di piante inestirpabili?).

Gli studenti sono addirittura incoraggiati ad evitare di raggiungere i capoluoghi della propria regione (o addirittura della propria provincia) mediante la istituzione di università anche di «villaggio». Per i professori, le radici inestirpabili nella sede dalla quale hanno cominciato a pensare ad un destino professionale universitario, cominciano ad essere poste con l'accesso ad un dottorato nella stessa sede ove è stata conseguita la laurea e le seguenti (o, troppo spesso, contemporanee) esperienze svolte nello stesso luogo. Segue un concorso (?) locale e comunque una chiamata nella università d'origine, che è un aggregato formato da persone unite dalla casuale comune origine geografica. Che abbiano, oppure no, l'universalmente auspicato rapporto fecondo col «territorio», le università, piuttosto che sviluppare le proprie specifiche vocazioni avendo di mira il quadro globale, tendono a diventare istituzioni sempre più locali (quasi nuove forme di veri e propri enti locali) smentendo l'etimo del loro nome ed il professore, senza più alcuna prospettiva di trasferirsi, anche solo temporaneamente, in altri luoghi facendovi nuovi incontri e nuove esperienze, è incoraggiato a, e rischia di, diventare niente più che un notabile di provincia. Ad ogni buon conto neppure una mobilità temporanea è prevista e disciplinata: nelle università italiane si incontrano

talvolta, seppur raramente, dei *visiting professors* stranieri, ma non dei professori visitatori provenienti da altre università della penisola, dalle quali neppure uno sradicamento temporaneo è possibile.

Tutto questo è certamente anche il risultato dei corsi locali per le posizioni di professore, ma questo è soltanto uno dei punti di emersione della insufficienza, se non assenza, di concorrenzialità tra le istituzioni e tra i singoli. Torna in primo piano la considerazione che fare o non fare buone scelte non reca alcun vantaggio o svantaggio a chi le fa ma ha sicure conseguenze per coloro nel cui interesse le università hanno ragione di esistere ed operare, in primo luogo e nell'immediato gli studenti (i quali, però, non sanno o non possono reagire in tempo utile, né protestando, né abbandonandole).

#### 2.1.4. *Una solidarietà illimitata tra factotum*

Si racconta talvolta di professori che nutrono un profondo reciproco disprezzo. Vero o no, comunque è la solidarietà un altro dei principi cardine che reggono i rapporti tra professori universitari.

Torniamo al reclutamento. In assenza della concorrenza di mercato (che non è ancora chiaro se e che spazio reale potrebbe avere, in presenza degli specifici obbiettivi di servizio pubblico assegnati alla ricerca ed all'istruzione universitarie), le procedure di reclutamento, fin dal momento dell'accesso al dottorato ed alle attività precedenti all'accesso alla docenza stabile, dovrebbero essere il campo di elezione per l'applicazione di meccanismi pubblicistici diretti a sostituire, mimandola, la concorrenza (non a caso queste procedure vengono chiamati concorsi). Ma la competizione non si verifica, essendo di regola sostituita dalle intese. Non si parla dell'assenza di competizione tra gli aspiranti all'accesso – ove pure, in definitiva, essa manca, ma non perché sostituita da intese tra gli interessati bensì perché impedita (talvolta così rozzamente da costituire ipotesi di rilevanza penale) – ma dell'assenza di competi-

zione tra i reclutatori per accaparrarsi i più meritevoli. Si è già detto che le scelte di reclutamento sono fatte da piccoli gruppi, se non da singoli. Va sottolineato che ciò, può avvenire perché, nei diversi settori, a costoro viene data una delega in bianco ed assicurata la solidarietà dai colleghi della comunità universitaria locale e della comunità disciplinare nazionale, i quali naturalmente sono ripagati con la stessa moneta. D'altro lato, l'università e il gruppo disciplinare, buone o cattive che siano le scelte, non ne traggono alcun vantaggio o svantaggio. Partendo da questa premessa, la maggiore incidenza finanziaria che ha una chiamata esterna rispetto ad una promozione interna diventa il criterio selettivo risolutivo, in base al quale, al di là di ogni considerazione di merito, si preferisce naturalmente di affidare nuove funzioni a degli indigeni piuttosto che osare la contaminazione con degli allogenzi.

D'altra parte, in un sistema nel quale l'adempimento di obblighi di prestazioni sufficientemente definite è sostituito dall'etica e dal senso di responsabilità individuali e tutti sono trattati in modo uguale, è un corollario naturale la reciproca solidarietà assoluta, o più propriamente la collusione, alla quale deve finire per adeguarsi anche chi ritiene di operare al meglio per senso di responsabilità individuale se non vuole che le proprie scelte virtuose finiscano per esser impeditate da chi opera seguendo canoni diversi.

D'altro canto, la ripartizione dei compiti nell'organizzazione dell'attività universitaria sembra presupporre che non vi esistano interessi in conflitto. E infatti, i professori a tempo pieno, possono trovarsi a svolgere contemporaneamente: attività didattiche e di ricerca, di formazione alla docenza e di scelta dei membri degli organi di selezione; possono essere: componenti di questi ultimi e degli organi di reclutamento dei docenti, membri degli organi di programmazione e di attribuzione dei compiti didattici, elettori degli organi preposti al controllo dello svolgimento dei compiti di colleghi e titolari di tali organi, elettori degli organi di governo degli atenei e titolari di tali organi, elettori degli organi consultivi nazionali, membri

degli organismi di valutazione locali e nazionali; possono poi svolgere una gamma di attività extra-accademiche non sufficientemente definite. Insomma un professore è un *factotum*.

Alcune di tali funzioni sono precluse ai professori a tempo definito, i quali però possono svolgere attività professionali senza limiti, nemmeno quello del divieto della cura di interessi in conflitto con quelli universitari, e si sentono tacitamente autorizzati a dare ai ben precisi ed inderogabili impegni professionali la precedenza su quelli accademici.

Essendo possibile che siano svolti al contempo dalle stesse persone tutti questi compiti, funzioni ed attività, i conflitti di interessi inerenti a ciascuno di essi possono essere semplicemente risolti nel proprio interesse da parte di coloro che li svolgono. Naturalmente potrebbero esserci conflitti tra i diversi interessi di ciascuno di questi ultimi, ma sarebbe irrazionale non risolverli mettendosi d'accordo. Naturalmente solo pochi cumulano tutte o gran parte delle attività, compiti e funzioni elencate, mentre i più, ne cumulano poche ma non per questo ha senso che i più si mettano in conflitto coi pochi: è razionale, piuttosto, essere loro alleati, chiedendo in cambio che siano rispettati i propri interessi.

In sostanza, con spirito di solidarietà assoluta, ovverosia trovando soluzioni collusive, si evita di sacrificare l'interesse di qualsiasi membro della comunità. I sacrifici vengono esternalizzati facendoli gravare sui destinatari delle attività universitarie.

Ma essere un *factotum* ha anche qualche risvolto negativo: quando si assorbono tutte le funzioni e tutti i compiti si finisce anche per trovarsi costretti a svolgere mansioni che una razionale suddivisione del lavoro vedrebbe assegnate a figure professionali diverse. Così la gran parte dei docenti, anche quelli economicamente equiparati ai dirigenti, lamentano l'insufficienza, se non l'assoluta carenza, di supporti tecnico-amministrativi, che li costringe a sottrarre una porzione di tempo significativa allo svolgimento delle funzioni proprie.

### 2.1.5. *Una comunità senza pari opportunità*

Secondo un documento del Cnsvu, nell'anno accademico 2002-2003, doveva registrarsi in Italia, tra gli studenti immatricolati e tra gli studenti iscritti all'università, un numero di donne superiore a quello degli uomini, così come un numero di donne superiore a quello degli uomini (sia pure per una piccola percentuale) era già presente tra gli studenti in corso. Inoltre nel 2002 le donne si sono laureate prima dei maschi mentre, al 31 dicembre 2001, un numero di donne maggiore di quello degli uomini ha conseguito il dottorato o un assegno di ricerca (52,4% contro il 47,6%).

Invece, nel complesso costituito da ricercatori, professori associati e professori ordinari, al 31 dicembre 2003, la ripartizione percentuale tra donne e uomini era di 30 a 70, peraltro con un andamento crescente della sproporzione dall'inizio della carriera all'apice. Infatti, tra i ricercatori le donne erano il 43,44% e gli uomini il 56%, tra i professori associati vi era il 31,15% di donne e il 68,85% di uomini e tra i professori ordinari il 18,95 era costituito da donne e l'84,05 da uomini, con notevoli differenze tra le varie facoltà.

Del resto la presenza delle donne nell'università per fasce di età risulta la seguente: 25-29 anni, 42,8%; 30-34 anni, 39,7%; 35-44 anni, 34%; 50-54 anni, 35,3%; 55-59 anni, 25,2%; 60-64 anni, 8,3%; over 65 anni, 13,8%.

Si può aggiungere che, nel 1997, le docenti che avevano ricoperto incarichi istituzionali (rettore, presidente di corso di laurea o direttore di dipartimento) erano l'11,8%, contro il 23,8% dei docenti di sesso maschile.

Benché si tratti di una situazione che sembra in via di miglioramento negli ultimi anni (visto che nel 1983 tra gli associati le donne erano il 25% e tra gli ordinari l'8%), i dati attuali non possono non preoccupare e richiedono una specifica riflessione anche in relazione alle asimmetrie esistenti fra le diverse facoltà.

Dal punto di vista della disciplina giuridico-economica dei rapporti con l'università, si può comunque con-

venire con l'osservazione che, in primo luogo, una eccessiva permanenza in situazioni non disciplinate come regolari rapporti di lavoro, contribuisce a scoraggiare le donne che non intendano rinunciare alla maternità nell'età più adatta per impegnarsi nella carriera universitaria. Basti considerare che la tutela della maternità per le titolari di assegni di ricerca, introdotta due anni dopo la loro istituzione (nel 1997), è assimilata a quella delle altre donne iscritte alla cosiddetta «Gestione separata» Inps (titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di progetto, ecc.); questo significa che la donna è soggetta a 5 mesi di astensione dal lavoro obbligatoria all'80% dello stipendio, non esiste alcuna tutela per le gravidanze a rischio né alcun supporto per l'allattamento. Al termine del periodo di astensione obbligatorio, la ricercatrice non ha diritto ad una proroga della durata dell'assegno, trovandosi quindi a competere, per l'accesso ai nuovi contratti, con chi non ha avuto la necessità di fruire di astensioni dal lavoro.

È ben noto poi, come sia pressoché sconosciuta nelle università l'istituzione degli asili nido.

## 2.2. *Le proposte*

Se le storture sopra descritte ci sono ed hanno le cause indicate, la prima e più importante linea di interventi per porvi rimedio è quella di creare i presupposti perché possa esistere una competizione tra le università, che a sua volta inneschi una competizione tra i professori e renda possibile una effettiva competizione tra coloro che aspirano a diventare professori.

A tal fine, in un sistema senza mercato, è essenziale che almeno alcune delle funzioni di quest'ultimo siano svolte da un adeguato meccanismo di valutazione, del quale si dà qui per presupposta l'esistenza secondo le indicazioni contenute in altra parte di questo volume, salve le specifiche notazioni che si faranno qui di seguito ed in particolare in ultimo.

Tuttavia, anche ipotizzando la presenza di un accettabile meccanismo di valutazione (la cui costruzione richiede comunque del tempo) e quindi delle condizioni per una qualche effettiva competizione tra università, appare intanto necessario un intervento regolamentare più specifico.

Le proposte che seguono, anche se l'esposizione segue un ordine diverso da quello seguito nella prima parte, hanno soltanto l'obbiettivo di suggerire qualche possibile rimedio ai mali sopra evidenziati senza la pretesa di affrontare organicamente tutti gli aspetti del tema dei docenti universitari.

### *2.2.1. Gli aspetti unitari della funzione*

In primo luogo, occorre superare l'indeterminatezza dei compiti dei docenti, che lascia, come detto, margini troppo ampi per una interpretazione personale rimessa al senso di responsabilità ed all'etica del singolo, precisandoli in termini giuridici più univoci e cogenti, pur tenendo conto della grande differenza tra le attività in cui può sostanziarsi nei diversi campi e nelle diverse situazioni la funzione dei professori universitari.

Sarà necessario a tal fine utilizzare, per un verso, la legge per definire in termini generali i compiti e la funzione dei docenti e per altro verso, uno strumento che consenta di modulare in concreto i compiti in relazione alle esigenze differenziate dei diversi campi disciplinari e delle diverse esigenze didattiche.

In questa prospettiva, innanzitutto (anche se si dovrà prender atto che non in tutte le università, vista la loro smodata moltiplicazione e frammentazione, è ormai possibile svolgere in tutti i campi un'attività di ricerca di adeguato livello), è da confermare che le attività caratterizzanti della funzione del docente universitario debbano essere costituite sia dall'attività di insegnamento che da quella di ricerca, delle quali con le peculiarità proprie di

ciascuno dei due ambiti, deve essere confermata l'intangibile libertà sancita costituzionalmente.

Quanto alla ricerca si deve confermare il diritto del docente a disporre di una certa quantità minima di risorse per coltivare anche i propri personali interessi scientifici ed altresì il diritto di svolgere, per determinati periodi, esclusivamente attività di ricerca, chiarendo definitivamente che in tali periodi il docente va considerato nel pieno espletamento delle sue funzioni.

Qualche precisazione richiedono gli obblighi dell'insegnamento, che deve essere svolto nell'ambito del settore scientifico-disciplinare di appartenenza, può concernere le discipline previste dai programmi dei diversi corsi di studio (dalle lauree ai dottorati e ai master universitari), deve essere coordinato con gli altri insegnamenti e richiede l'impegno della massima efficacia didattica, da ottenersi anche con l'utilizzazione degli strumenti didatticamente più efficaci in relazione alle tecnologie disponibili (mediante le quali momenti organizzati di teledidattica interattiva potrebbero affiancarsi alle *performances* dal vivo riducendo la necessità di mobilità forzata degli studenti senza artificiosi decentramenti). Anche la capacità di assolvere a questi specifici impegni, oltre che alla ricerca, dovrebbe essere obbiettivo del periodo di formazione anteriore all'assunzione di responsabilità autonome di docenza.

Appartengono alle funzioni dei docenti, anche i compiti di formazione dei futuri docenti e quelli attinenti al reclutamento ed alle valutazioni incidenti sulla carriera degli altri docenti di cui oltre.

Dovrebbe invece risultare comunque ben chiaro che i compiti dei docenti non comprendono l'attività di segreteria e di supporto tecnico-amministrativo che debbono essere svolte da figure professionali diverse.

È necessario peraltro prevedere differenziazioni nell'attribuzione di tali funzioni che diano affidamento sulla migliore qualità dell'attività da svolgere e riducano le occasioni di conflitti di interesse e collusioni. Per esempio, da un lato, delle commissioni di concorso e degli orga-

nismi di valutazione dovrebbero essere chiamati a far parte soltanto professori ordinari o che almeno abbiano raggiunto i livelli più alti nella carriera (v. *infra*, II, 2.2.3). Dall'altro lato, dovrebbero essere previste almeno alcune ipotesi di incompatibilità tra lo svolgimento di compiti diversi: per esempio, nel periodo in cui è eventualmente chiamato a svolgere attività di valutazione, e per un certo periodo successivo, il professore non dovrebbe poter fare parte di commissioni di concorso. Nella prospettiva di evitare situazioni di incompatibilità di questo genere, si potrebbe pensare anche a rivedere l'attuale disciplina relativa ai professori fuori ruolo, dei quali potrebbe essere prevista la possibilità di impegno nelle attività di valutazione.

A garanzia delle libertà di ricerca e di insegnamento, debbono essere riservate ai docenti le funzioni di governo e quelle di organizzazione che riguardano le attività didattica e di ricerca nel loro complesso, con esclusione però delle attività meramente strumentali e di supporto, delle quali debbono essere responsabili le strutture tecnico-amministrative. Comunque, anche questi compiti riservati ai docenti non debbono essere attribuibili a tutti in modo indifferenziato.

In ogni caso, per evitare il determinarsi di condizioni di possibili conflitti di interesse e di collusione, dovrebbero essere escluse dalle loro competenze la definizione e la stipulazione di contratti o convenzioni di qualsiasi genere di cui parte sia un docente e le funzioni di controllo sul puntuale adempimento degli obblighi dei docenti andrebbero comunque escluse dalle competenze di organi i cui titolari siano eletti dai docenti.

A questa definizione unitaria delle funzioni, rimessa prevalentemente alla legge, dovrebbe però affiancarsi uno strumento di *soft law*, quale può essere un codice di comportamento (nella cui elaborazione dovrebbero essere impegnati gli stessi docenti: se in sede nazionale o locale, o anche per gruppo disciplinare, e relative modalità, è da approfondire) che consenta di non rimettere all'individuale senso di responsabilità o alle personali concezioni

etiche del docente la scelta di alcune modalità di svolgimento della funzione che sarebbe incongruo tentare di far definire dalla legge.

### *2.2.2. La differenziazione dei compiti e degli impegni*

Se la funzione della figura professionale del docente può essere definita in termini sufficientemente unitari, ciò non significa che possano essere omologati i tanti compiti diversi che debbono essere svolti nei differenti settori e in relazione ai diversi obbiettivi della didattica e della ricerca.

Per altro verso, corrisponde all'interesse generale che l'università possa valersi dell'apporto delle più alte competenze esistenti, nelle diverse modalità e misure dell'impegno che coloro che le posseggono sono disposti ad assumersi nei confronti dell'università.

Occorre pertanto che siano previsti e definiti, da un lato, i differenti compiti da svolgere nelle differenti situazioni; dall'altro, le diverse modalità e misure dell'impegno assunto dai docenti.

L'esigenza di dare spazio a tali diversità non può però comportare una indeterminatezza dei diversi obblighi e diritti (anche, ma non soltanto, sotto il profilo economico) di ciascun docente. Piuttosto, a tale esigenza si coniuga quella di utilizzare, per la disciplina di questi aspetti, lo strumento che consente la massima adattabilità delle regole da porre, cioè il contratto individuale, fermo restando che, a monte del contratto, dovrà esservi un quadro normativo predefinito che escluda contrattazioni eccessivamente personalizzate e contempli le grandi linee di diverse tipologie di rapporti con le università.

Il quadro normativo potrà, tra l'altro, contemplare rapporti d'impiego a tempo indeterminato e a termine ed altre forme di rapporti.

Nell'ambito dei rapporti a tempo indeterminato si pone l'attuale distinzione tra regime a tempo pieno e a tempo definito che può essere meglio chiarita e articolata.

Si potrebbe pensare infatti ad una triplice tipologia di rapporti.

A) Un rapporto con impegno universitario esclusivo, che si ha quando il docente si impegna a svolgere insegnamenti (cattedratici e seminariali) che richiedono un numero consistente e predeterminato di ore annuali (suddiviso in un numero minimo di settimane) in tutti i diversi periodi in cui è suddiviso l'anno accademico; il docente si impegna anche a svolgere attività di ricerca in sede (nel caso di università attrezzate per la ricerca) e di coordinamento dell'attività didattica e di ricerca nonché altre attività anche di tipo organizzativo per un numero di ore non inferiore ad un certo limite. Le variazioni di tali impegni debbono essere previamente concordate e non possono essere giustificate se non per lo svolgimento di attività strettamente connesse alle attività universitarie istituzionali oppure comunque di interesse dell'università. È ammessa (ma non senza limiti, dovendosi evitare la trasformazione delle sedi universitarie in studi professionali) la possibilità di attività *intra moenia* nell'interesse di terzi con ripartizione dei proventi tra l'università e gli esecutori. Le attività *extra moenia* consentite sono soltanto quelle editoriali, di partecipazione a convegni e seminari, e attività di docenza (entro limiti quantitativi precisamente determinati) in relazione alle quali i diritti d'autore o comunque i proventi di opere dell'ingegno (fatta salva la disciplina dei brevetti), spettano all'interessato; solo in casi del tutto eccezionali, appositamente autorizzati e con l'attribuzione all'università almeno della metà dei proventi, possono essere svolte altre attività retribuite. Gli incarichi didattici ulteriori rispetto ai doveri minimi e gli incarichi di responsabilità nella gestione dell'attività di ricerca sono attribuiti in via prioritaria, ai docenti in regime di impegno esclusivo e devono essere retribuiti secondo parametri prefissati, non oggetto di negoziazione. L'incarico di coordinamento di progetti di ricerca di notevoli dimensioni e complessità e di interesse dell'ateneo, possono comportare, a parità di retribuzione, l'esonero da

una parte dei carichi didattici e di organizzazione della didattica (cosa diversa dagli «anni sabbatici»).

B) Un rapporto con impegno universitario preminente, che si ha quando l'impegno del docente nelle attività didattiche e di ricerca è dello stesso tipo del precedente (il che giustifica una retribuzione base uguale a quella del regime esclusivo), mentre minori sono gli impegni di coordinamento ed organizzativi. Nei limiti della compatibilità con il pieno rispetto dell'impegno di cui sopra, non vi sono preclusioni ad attività esterne, salvi: l'autorizzazione annuale allo svolgimento di attività professionali (indicate per tipologia e impegno richiesto), il divieto di attività confliggenti con gli interessi dell'università e una verifica sulla effettiva compatibilità tra attività esterne e svolgimento dei compiti didattici e di ricerca.

C) Un rapporto con impegno universitario definito, che si ha quando l'impegno del docente, nelle attività didattiche e di ricerca, è inferiore al precedente (il che giustifica una retribuzione base inferiore a quella dei regimi esclusivo e preminente), mentre minori sono gli oneri di coordinamento ed organizzativi ed è esclusa l'eleggibilità a cariche accademiche o l'attribuzione di compiti di valutazione, ordinaria o in sede di reclutamento, dei docenti. Nei limiti della compatibilità con il pieno rispetto dell'impegno di cui sopra, non vi sono preclusioni ad attività esterne (anche professionali), salvo il divieto di attività confliggenti con gli interessi dell'università e salva una verifica sulla effettiva compatibilità tra attività esterne e svolgimento dei compiti didattici e di ricerca.

In tutti e tre i casi gli impegni sono individualmente precisati mediante contratti individuali; la retribuzione, che, entro certi limiti, può variare individualmente, è determinata in relazione alla tipologia B ed è maggiorata per A e diminuita per C.

Occorrerà comunque ridisciplinare, senza equivoci e scappatoie, le ipotesi di incompatibilità con cariche pubbliche, tenendo anche conto della necessità di evitare i conflitti di interesse che possono derivare dalla loro contemporaneità con cariche universitarie di governo ed or-

ganizzative, facendo salva invece la possibilità di svolgere attività didattiche e di ricerca con un regime analogo a quello di cui alla tipologia C.

Dovrà essere possibile in qualsiasi momento, il passaggio da una tipologia di rapporto all'altra, ma con la previa autorizzazione dell'università, che dovrà valutare, in sede di programmazione annuale e pluriennale, se l'opzione è conforme alle proprie esigenze.

Oltre che di docenti con rapporto d'impiego a tempo indeterminato secondo le diverse tipologie indicate, le università debbono potersi avvalere di persone che svolgano compiti di docenza precisamente definiti che richiedano una specifica qualificazione, sulla base di rapporti di lavoro a tempo determinato o di rapporti contrattuali diversi. Il requisito della specifica qualificazione dovrà essere rigorosamente valutato (anche per evitare in ogni caso che lo strumento venga utilizzato al fine di aggirare le regole ordinarie sull'accesso alla docenza).

### *2.2.3. La formazione e l'addestramento alla docenza*

Pur lasciando ferma la possibilità di far accedere alle posizioni di docenza chiunque abbia le capacità necessarie per svolgere le relative funzioni, comunque le abbia acquisite (v. *infra*, II, 2.2.4), occorre individuare un percorso sostanzialmente unitario di formazione alla docenza universitaria, qualificato, programmato e di breve durata, superando la pluralità e i limiti strutturali delle attuali forme del precariato universitario.

Tale percorso deve includere obbligatoriamente per i futuri docenti, il conseguimento del dottorato di ricerca. I corsi di dottorato, peraltro, non devono essere considerati momenti di formazione soltanto per la docenza universitaria ma anche per il sistema produttivo e per la pubblica amministrazione; pertanto dovrebbe essere previsto un significativo ampliamento numerico degli ammessi, considerando anche le prospettive di questi diversi sbocchi professionali.

All'attività diretta a conseguire il dottorato (prevedibilmente conclusa all'età media di 27-28 anni), consistente essenzialmente in attività di ricerca orientata in modo preponderante alla redazione della tesi dottorale, dovrebbe seguire un periodo di formazione post-dottorale, specificamente dedicato alla preparazione alla docenza universitaria e là dove se ne pone l'esigenza, di completamento della formazione precedente. Tale periodo dovrà essere utilizzato per le ricerche autonome necessarie per mettere a punto la pubblicazione della tesi dottorale (nei settori ove ciò sia richiesto), o comunque per effettuare altre pubblicazioni scientifiche, ma anche per l'addestramento alle attività didattiche. Queste ultime, dovrebbero comunque richiedere un impegno moderato ed essere svolte sotto la guida di un docente, con esclusione, quindi, dell'affidamento di titolarità di corsi d'insegnamento. L'esito del periodo di preparazione alla docenza dovrà essere oggetto di valutazione e di giudizio da parte di una commissione locale.

Per lo svolgimento di quest'attività post-dottorale dovrebbero essere instaurati rapporti di lavoro a tempo determinato, con garanzie normative e previdenziali, di durata triennale, eccezionalmente rinnovabili ma comunque non più di una volta, nel numero determinato sulla base della programmazione nazionale. La pienezza delle garanzie normative e previdenziali deve concernere in particolare le esigenze della maternità, in relazione alle quali il rinnovo del rapporto potrebbe essere considerato la regola piuttosto che l'eccezione.

Tanto l'accesso al dottorato che alle posizioni post-dottorali, deve dipendere dall'esito positivo di concorsi. Tali concorsi sono da considerare non meno importanti di quelli di cui si dirà oltre per l'accesso alle posizioni di docenza, poiché è in questo momento che bisogna garantire al sistema universitario l'effettiva opportunità di sottoporre al vaglio il più ampio numero di giovani aventi le particolari e non comuni doti e capacità richieste per operare al suo interno, così che eventuali strozzature determinate da inadeguatezza delle procedure e da propen-

sioni nepotistiche si rivelino, in quest'occasione, particolarmente dannose. Occorre dunque porre particolare attenzione a questi concorsi, da svolgere nelle diverse sedi, ma ai cui bandi deve essere data la massima pubblicità anche attraverso siti nazionali ai quali normalmente si accede per acquisire simili notizie, le cui commissioni non possono essere locali e le conclusioni delle quali non possono essere rese definitive a «scatola chiusa».

Circa le quantità, occorre determinarle in relazione con il fabbisogno ipotizzabile derivante dal *turnover* «a regime» del personale docente. Si può tener conto che attualmente ci sono all'incirca 19.000 professori ordinari, 19.000 professori associati, 23.000 ricercatori, 20.000 assegnisti, borsisti, co.co.co., contrattisti ed altre figure atipiche. Per avere un rapporto docenti-studenti prossimo alla media europea, occorrerebbero 70-75 mila docenti di ruolo a tempo indeterminato.

La ripartizione delle risorse, in sede di ateneo, tra le diverse strutture e gruppi disciplinari è ovviamente un punto cruciale affidato in particolare ai rapporti sulla *governance* (v. *infra*, III, 2) e il finanziamento (v. *infra*, III, 4): va comunque sottolineato fin d'ora che nel provvedervi saranno rilevanti non solo le esigenze poste dall'offerta didattica ma anche quelle delle aree rilevanti sul piano della ricerca scientifica, oltre che le indicazioni provenienti dai piani centrali e locali di sviluppo e di azione. Ciò che dovrebbe contribuire ad attenuare l'errato sistema di aspettative, esclusivamente correlate agli elementi quantitativi dell'offerta didattica.

#### 2.2.4. *L'accesso alla docenza*

Ordinariamente dunque, i candidati alla posizione di professore dovrebbero essere in possesso del dottorato di ricerca e dovrebbero svolgere almeno un triennio di attività preparatorie alla docenza (v. *supra*, II, 2.2.3) Tuttavia, si potrebbe stabilire che il requisito essenziale (salvo per i concorsi aperti a chiunque) sia costituito esclusivamente

dal possesso del dottorato di ricerca. Peraltro, per chi acceda alla docenza senza avere svolto almeno un triennio di addestramento valutato positivamente, la permanenza nel posto dovrebbe essere subordinata alla condizione che, al termine del primo triennio dalla nomina, l'attività didattica e di ricerca sia valutata positivamente da una commissione nominata dall'università. In tal modo, la prevedibile età media di accesso incondizionato alla docenza sarebbe compresa (statisticamente) tra i 30 e i 35 anni.

Come si è ricordato, l'attuale sistema di concorsi per i posti di professore associato e di professore ordinario è soprattutto criticato perché favorisce il localismo. Questa stortura esiste certamente ed è una delle cause che corre alla stanzialità dei docenti. Ma per quest'ultima stortura bisogna cercare anche altri rimedi, mentre non si può dimenticare che un simile effetto non è l'unico e nemmeno il più grave dei difetti dell'attuale sistema di accesso alla docenza.

Su quest'ultimo punto, ci si limiterà qui a osservare da un lato che il meccanismo di carriera (di cui al punto successivo), basato sulla valutazione, dovrebbe in parte sdrammatizzare la questione, dall'altro lato, che non esistono comunque tecniche di reclutamento capaci di dare buoni risultati se non siano applicate con competenza e buona fede. Comunque, occorrerebbe riuscire a costruire meccanismi tali che rendano impossibile quel che avviene attualmente nella sostanza, cioè che qualcuno possa essere al contempo il confezionatore di un prodotto (ci si riferisce al «maestro» *d'antan*), il certificatore della sua bontà (ci si riferisce al «maestro» ora membro di una commissione di idoneità) ed il suo *buyer* per conto terzi (ci si riferisce ancora al «maestro» ora nella veste di componente dell'organo competente a fare le assunzioni per conto e a spese dell'università), senza in ogni caso sopportare penalizzazioni di alcun genere se vende prodotti difettosi, se certifica il falso, se fa dilapidare risorse a chi lo ha incaricato di provvedere agli acquisti.

Quanto alla stanzialità dei professori, uno dei rimedi potrebbe consistere nello stabilire che un requisito per la

prima chiamata in una certa sede sia che questa sia diversa da quella in cui si è conseguito il dottorato di ricerca o è stato svolto il triennio di attività di addestramento, ove non dovrebbe essere comunque possibile essere chiamati prima del trascorrere di un certo periodo di tempo. In alternativa la chiamata in quelle sedi potrebbe essere disincentivata (per esempio, addebitando al budget della struttura un onere doppio rispetto a quello reale per tutto il periodo di tempo in cui la chiamata non sarebbe ordinariamente possibile).

### 2.2.5. *La carriera*

Per superare la grave stortura di un trattamento uguale di persone con meriti diversi, non basta prender atto e dar rilievo alla diversità di compiti e di impegni dei professori, ma bisogna anche far dipendere, dal merito di ciascuno, una parte non irrisiona del trattamento economico e la stessa possibilità di raggiungere le posizioni più elevate.

A tal fine si può ipotizzare una carriera unitaria per tutti i docenti, per il cui svolgimento abbia centralità la valutazione delle prestazioni, facendo dipendere anche da questa, in una certa misura, differenze di trattamento economico di base nonché la possibilità di svolgere certi compiti e in definitiva, la conseguibilità del titolo di professore ordinario.

Questo risultato si potrebbe ottenere organizzando la carriera (di un'unica posizione funzionale di docenza) in otto «gradi» con differenze retributive di un certo rilievo e prevedendo che i passaggi di grado siano determinati dall'esito positivo della valutazione che avrebbe una cadenza media ordinaria triennale ad iniziare dal conseguimento del posto (essendo eliminato lo straordinariato), ma che potrebbe svolgersi, a scelta degli interessati, ad intervalli più brevi o più ampi compresi tra due e quattro anni, così da determinare accelerazioni o rallentamenti nella progressione retributiva. In relazione alle esigenze

di tutela della maternità potrebbe essere previsto il diritto alla esenzione dalla valutazione in certi periodi, senza che questo incida sulla progressione del trattamento economico. Nell'ultima parte della carriera, successivamente al raggiungimento dell'ultimo degli otto gradi (che ordinariamente richiederebbe un periodo di 24 anni dal conseguimento della posizione di docente, ma per il quale potrebbe essere sufficiente un tempo minore, fino a 16 anni, o maggiore, fino a 32 anni) si avrebbe una progressione economica automatica ma più ridotta.

Sarebbe inoltre possibile, dopo i primi quattro gradi della carriera, l'acquisizione del titolo di professore ordinario, mediante conseguimento di idoneità nazionale, a numero aperto, collegata alla notorietà scientifica e alla capacità ed esperienza nella guida di ricerche, e successiva chiamata da parte di una sede (non necessariamente diversa da quella di provenienza). La selettività e la congruità numerica dell'attribuzione del titolo di professore ordinario sarebbero assicurate in parte dal filtro costituito dai precedenti passaggi di grado (un taglio medio del 10-15% a ogni passaggio, statisticamente prevedibile, già produrrebbe effetti sostanziali) e soprattutto dalla fissazione di una soglia percentuale insuperabile dei professori ordinari rispetto al numero complessivo dei professori di ciascun ateneo (ad esempio il 30%). Alternativamente si potrebbe ipotizzare la definizione per ogni sede del limite numerico di attribuibilità di ciascun grado, vincolando in tal modo il numero di professori ordinari che è possibile nominare.

Occorre comunque prevedere dei meccanismi straordinari che consentano, sempre con procedure di valutazione competitive, l'accesso a gradi non iniziali della carriera, inclusi quelli cui può corrispondere il titolo di professore ordinario (per la quale v. *infra*, II, 2.2.6), di persone estranee all'università, anche se prive del dottorato di ricerca, ma di elevata qualificazione (si potrebbe anche ipotizzare per gli aspiranti una preammissione basata su delle referenze, anche per evitare che la procedura sia strumentalizzata al fine di recuperare, per questa via,

persone che abbiano tentato di percorrere la via ordinaria senza successo).

L'età del pensionamento dovrebbe essere per tutti la stessa (70-72 anni), salvo l'eventualità di svolgimento di attività di valutazione presso l'agenzia a ciò addetta.

## 2.2.6. *La mobilità*

Occorre prevedere meccanismi volti ad incentivare la mobilità, sia al momento dell'assunzione delle funzioni di docenza, sia durante lo svolgimento della carriera e tanto nell'ambito nazionale che internazionale.

Quanto alla mobilità all'inizio della carriera, la si avrebbe necessariamente o comunque sarebbe fortemente incentivata adottando le proposte che saranno illustrate di seguito.

Per la mobilità durante la carriera, dovrebbero prevedersi incentivi individuali per chi intende trasferirsi permanentemente (sostegno delle spese di trasferimento, eventuali aumenti retributivi), nonché incentivi alla sede che chiama, attraverso meccanismi di cofinanziamento.

Inoltre va favorita anche la mobilità temporanea, tanto in ambito internazionale che nazionale. Per la prima si devono potenziare i meccanismi tipo il «rientro dei cervelli» e creare posizioni di *visiting professor* cofinanziate dal ministero. Anche per la mobilità interna, per periodi di durata significativa (fino a tre anni?), è necessario creare meccanismi incentivanti analoghi a quelli della mobilità internazionale. Gli incentivi dovrebbero essere attribuiti previa valutazione scientifica e didattica dell'interessato e dell'istituzione proponente.

Per il finanziamento degli incentivi occorrerebbe un budget nazionale separato dal Ffo (superando il sistema attuale dei decreti annuali di rifinanziamento ed evitando l'uso fraudolento del meccanismo anche con l'esclusione della sua applicazione nel caso di sedi vicine) al quale potrebbero, tra l'altro, essere trasferite le somme risultanti

dalla penalizzazione delle prime chiamate in sede (v. *infra*, II, 2.2.4).

#### 2.2.7. *La valutazione dell'attività dei docenti*

Le precedenti proposte presuppongono l'attivazione di un sistema per la valutazione per la qualità delle università, incentrato a livello nazionale su un'*authority* indipendente per la valutazione e a livello locale sui nuclei di valutazione di ateneo.

In quest'ipotesi, appare altamente opportuno che tali organi, dotati degli strumenti organizzativi necessari, vengano investiti anche della responsabilità della valutazione dei risultati didattici, scientifici e gestionali dei singoli docenti, sia ai fini della formazione dei giudizi collettivi sugli atenei e sulle loro articolazioni, sia anche ai fini, già in precedenza accennati, di una progressione di carriera che sia legata, in maniera sostanziale e preponderante, a giudizi di merito.

Per quanto riguarda la valutazione dei risultati didattici e gestionali, risultando prevalente l'interesse dell'istituzione cui il docente appartiene, la funzione sembra delegabile completamente ai nuclei di valutazione d'ateneo, che a loro volta potranno dotarsi degli strumenti ritenuti più adeguati al conseguimento di un giudizio di qualità, per quanto possibile obiettivo e commisurato alle finalità e agli obiettivi specifici dell'istituzione di appartenenza (con particolare attenzione alla raccolta e all'analisi delle opinioni dei portatori di interessi, in primo luogo studenti, potenziali datori di lavoro ed enti territoriali). Inoltre i nuclei di valutazione dovrebbero svolgere una funzione istruttoria, secondo criteri omogenei a livello nazionale, in preparazione della valutazione della ricerca che dovrebbe avvenire come di seguito.

Diverso deve essere invece l'approccio in relazione alla valutazione della ricerca, nella quale intervengono con un ruolo insopprimibile anche le competenze disciplinari, e per la quale tutte le esperienze internazionali hanno

dimostrato la centralità della cosiddetta *peer review*, sia sotto la forma del comitato scientifico (più adatta per la valutazione delle strutture di ricerca) che nella forma dell'arbitrato anonimo (*referee report*), adottata comunemente per i lavori scientifici e i progetti di ricerca (vedi l'esempio dei Prin, che pure sconta alcune gravi limitazioni, soprattutto per la mancanza di standard di riferimento per i valutatori e conseguentemente per i soggetti alla valutazione, cosa che introduce elementi di casualità nella formulazione di un giudizio quantitativo, per di più destinato a stabilire una graduatoria).

Si ritiene che, con le opportune correzioni metodologiche e provvedendo alla creazione di una rete anche internazionale di *referees*, ovviamente raggruppati secondo le competenze disciplinari, l'*authority* per la valutazione potrebbe essere perfettamente in grado di fornire un giudizio periodico sulle attività di ricerca di tutti i docenti universitari, tenendo conto del fatto che si tratterebbe ogni volta comunque di un giudizio «incrementale» (e non sul complesso della carriera) e che la valutazione nazionale potrebbe avvenire con frequenza non troppo ravvicinata. Infatti, si potrebbe alternare regolarmente un giudizio «nazionale» a un giudizio «locale», formulato dal nucleo di valutazione.

In questo schema la valutazione nazionale avverrebbe quindi mediamente con una periodicità di sei anni, e pertanto non più di tre volte (dopo il reclutamento) nel corso di una carriera regolare, e coinvolgerebbe di conseguenza ogni anno non più di cinque-seimila docenti. Si tratta di un impegno che può valutarsi come non più gravoso di quello che impegna attualmente l'insieme dei docenti per lo svolgimento delle valutazioni comparative, per i posti di ricercatore, professore associato e professore ordinario.

### 3. *Studenti*

#### 3.1. *Rilievi preliminari e storture del sistema*

Il sistema universitario dovrebbe essere edificato in funzione dello studente universitario e cioè, di colui che usufruisce dei servizi di istruzione superiore, mentre, anche per questo decisivo aspetto, le università italiane sono fortemente autoreferenziali. La struttura organizzativa ed i percorsi formativi sono costruiti per lo più per soddisfare equilibri ed interessi interni e corporativi, rimanendo sullo sfondo sia le forme di collaborazione con gli altri soggetti (pubblici e privati), operanti nel medesimo contesto territoriale, sia gli obiettivi di qualità e completezza del servizio di alta cultura e l'assolvimento dei bisogni dell'utente del servizio.

Proprio sulla istruzione universitaria, vista in funzione dello studente, occorre concentrare l'attenzione, al fine di segnalare i problemi, individuare gli elementi chiave e, infine, prospettare talune ipotesi di soluzione.

##### 3.1.1. *Quattro notazioni preliminari*

L'analisi deve essere preceduta da quattro notazioni preliminari. Innanzitutto, la crescente attribuzione di autonomia universitaria (con la conseguente assunzione di responsabilità degli organi di vertice e, quanto meno nelle intenzioni, l'induzione di un circuito virtuoso fondato sulla competizione tra atenei), a partire dalla fine degli anni Ottanta dello scorso secolo, non sembra aver inciso, in concreto, sulla tendenziale autoreferenzialità del sistema, né sembra aver apportato rimedi ai problemi che concernono le varie fasi del percorso di studi dello studente universitario.

In secondo luogo, parlare semplicemente di «studente universitario», rappresenta una evidente semplificazione. Come emerso limpидamente dall'indagine *Euro student*, vi sono numerose tipologie di studenti universitari, ciascuna

delle quali dotata di specifiche caratteristiche: a tempo pieno e *part-time*; residenti, itineranti, a distanza; giovani e maturi; «vocazionali» e «strumentali»; frequentanti e non frequentanti; attivi nelle sedi di studi e non attivi. Ciò rende consigliabile che il legislatore si faccia carico delle più importanti di queste tipologie, fissando status ed implicazioni differenziate per ciascuna di esse ovvero (come sembrerebbe più opportuno) prevedendo che siano le singole università ad assumersi tale compito.

In terzo luogo, per ciò che concerne il problema relativo alle modalità di attuazione delle ipotesi di soluzione, occorre immediatamente precisare che alcune delle misure individuate in questa sede potrebbero essere realizzate senza necessità di ricorrere allo strumento legislativo, essendo sufficiente l'utilizzo dello strumento regolamentare oppure il ricorso alla prassi o a norme che già esistono e che, semplicemente, sono inattuate o male utilizzate. Ciò nella consapevolezza che la legislazione in materia è già ipertrofica, ragion per cui sembra utile astenersi ove possibile dal prevedere l'adozione di ulteriori interventi di normazione primaria.

Infine non è seriamente immaginabile disporre, in breve tempo e per tutti, delle risorse necessarie a realizzare gli interventi qui immaginati (v. *infra*, II, 3.2.4 e II, 3.2.5), il che pone un problema di gradualità (sia pure contenuta) di tempi e di processi. Si apre così il problema ineludibile di come procedere e secondo quali criteri, vale a dire di scelte per le quali si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo conclusivo.

### *3.1.2. Le dieci storture del sistema universitario legate all'«obiettivo studenti»*

Ciò premesso, si è ritenuto di individuare le seguenti dieci storture del sistema universitario in relazione alle prestazioni rese agli studenti:

1. inadeguatezza delle politiche di orientamento agli studi: gli studenti sono scarsamente coadiuvati nella scelta,

delicata, del corso di studi al quale iscriversi e sono poco seguiti e consigliati nell'arco del percorso formativo (v. *infra*, II, 3.2.1);

2. carenza di controlli e verifiche in sede di accesso agli studi: accade spesso che uno studente sia ammesso ad un corso di studi senza avere la formazione adeguata a reggere l'impatto con tale percorso di studi; manca dunque, una modalità di accertamento del possesso di un minimo bagaglio di conoscenze (v. *infra*, II, 3.2.2);

3. assenza di un collegamento «forte» tra scuola secondaria ed università e tra queste ultime ed i livelli di governo intermedi (in particolare le Regioni) (v. *infra*, II, 3.2.3);

4. scarsità di collegamento tra università e mondo del lavoro e della produzione, sia per ciò che riguarda la collaborazione nell'edificazione dei percorsi di studio fortemente professionalizzanti, sia per quanto concerne le opportunità di lavoro degli studenti laureati (v. *infra*, II, 3.2.3);

5. difficoltà nei rapporti con i docenti e con gli uffici amministrativi e scarsa efficienza dei servizi di supporto alla didattica: è talvolta disagevole, soprattutto nelle università delle grandi città, entrare in contatto con i docenti ed ottenere le necessarie informazioni; le competenze degli uffici amministrativi sono eccessivamente frammentate e le informazioni circa le modalità per assolvere alle incombenze burocratiche sono conoscibili con difficoltà (v. *infra*, II, 3.2.4);

6. carenza delle strutture didattiche: le aule sono inadeguate e scarsamente attrezzate, gli spazi sono insufficienti, i laboratori e le sale computer sono assenti o inidonei (v. *infra*, II, 3.2.4);

7. scarsa mobilità studentesca all'interno del territorio nazionale ed in ambito europeo, con conseguenze negative in ordine all'insorgenza di dinamiche competitive tra atenei (v. *infra*, II, 3.2.4);

8. insufficienza degli alloggi messi a disposizione degli studenti fuori sede: i servizi di accoglienza presso le sedi universitarie sono, spesso, inadeguati sotto il profilo

quantitativo e qualitativo e, talvolta, costosi, con evidenti riacadute sulla mobilità (v. *infra*, II, 3.2.4);

9. insufficienza delle politiche volte a promuovere l'esercizio del diritto allo studio: le borse di studio volte a favorire l'accesso ed il proseguimento degli studi universitari da parte degli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi, sono ancora incapaci a coprire la totalità delle richieste formulate dagli studenti idonei; oltre alle borse di studio, non vi sono molti altri strumenti miranti a supportare gli studenti che abbiano intenzione di proseguire gli studi e gli stessi prestiti d'onore, di cui si dirà, incontrano crescenti difficoltà (v. *infra*, II, 3.2.4 e II, 3.2.5);

10. esiguità delle tasse universitarie per gli studenti appartenenti a famiglie che non siano prive di mezzi: si scontano, in proposito, gli effetti negativi di una distorta applicazione del principio di egualianza, dal momento che le tasse di iscrizione agli studi universitari coprono soltanto una piccola percentuale dei costi del servizio, cui occorre sopperire attraverso il finanziamento statale e dunque, ripartendo gli oneri tra i contribuenti (v. *infra*, II, 3.2.5).

### *3.2. Cause ed ipotesi di soluzione*

In via di sintesi, le questioni centrali in ordine alle quali sembra utile individuare le cause del problema e le possibili soluzioni al medesimo sono le seguenti: 1) l'orientamento agli studi universitari; 2) l'accesso agli studi universitari; 3) i rapporti con il corpo docente e con gli uffici amministrativi; 4) le strutture didattiche; 5) gli strumenti per l'esercizio del diritto allo studio; 6) gli alloggi; 7) la mobilità; 8) le tasse universitarie.

#### *3.2.1. L'orientamento agli studi universitari*

Sulla base di recenti dati, risulta che soltanto uno studente su tre dà un giudizio positivo dei centri di informa-

zione e di orientamento. L'orientamento non assume un ruolo rilevante, non contribuendo adeguatamente ad assicurare una scelta consapevole del percorso di studi. In tal senso, sin dalla scelta iniziale, prende vita il fenomeno che è stato denominato della «solitudine dello studente», ravvisabile lungo tutto il percorso universitario.

L'attività di orientamento non investe soltanto il momento dell'ingresso agli studi universitari e dunque della scelta del corso al quale iscriversi, ma interessa ogni fase del percorso di studi e addirittura, anche il periodo successivo al conseguimento del titolo di studio. A tal proposito, possono distinguersi tre forme principali di orientamento: in entrata, in itinere, in uscita. Ciascuna di esse richiede l'ideazione di specifiche e mirate misure di intervento. Adeguate forme di pubblicità di ciò che si fa in materia nei diversi atenei permetteranno all'intero sistema, e, in primo luogo, agli utenti, di ricomprendere anche questi aspetti tra gli elementi che definiscono la qualità di una sede e dunque le ragioni per sceglierla.

1. Circa l'orientamento in entrata, occorre agire sui soggetti deputati a svolgere la relativa attività e sulle modalità di espletamento della stessa.

*Le istituzioni responsabili e interessate.* Oggi si registra un significativo isolamento delle università, sulle cui spalle il sistema scarica la responsabilità di qualunque attività di orientamento. A questo proposito, occorre costruire una stretta ed immediata relazione tra scuola e università, inserendo, quale elemento di mediazione con funzioni generali di organizzazione e garanzia, un ulteriore termine relazionale, costituito dalla Regione. Quest'ultima, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, non può più limitarsi ad un ruolo passivo in materia di istruzione universitaria. Il suo intervento deve essere attivo e pieno (v. *infra*, III, 2.5), nonché determinante nel favorire la collaborazione tra atenei e referenti degli istituti scolastici di istruzione superiore.

Cruciale è, inoltre, il coinvolgimento delle persone giuridiche private interessate, da un lato e in prima battuta, come soggetti co-finanziatori dell'attività di orientamento in generale, e, dall'altro, come soggetti interessati a finanziare percorsi formativi di L o LM finalizzati nelle esigenze formative, o percorsi post L o LM, come tirocini, *stages*, *field projects*, ecc.

*I destinatari.* La situazione odierna registra un forte sbilanciamento dell'attività orientativa nei confronti della sola componente studentesca.

Se lo studente delle scuole medie superiori resta ovviamente il destinatario principale dell'attività, occorre tuttavia coinvolgere in modo più attivo i docenti scolastici che siano titolari di responsabilità in termini di attività di orientamento (oggi si chiama «funzione obiettivo sull'orientamento») all'interno delle istituzioni scolastiche. È necessario, sostanzialmente, dar vita ad un collegamento più stretto tra scuole ed università proprio per il tramite dei docenti (scolastici ed universitari) specificamente deputati alla gestione delle attività di orientamento.

*L'attività di orientamento.* L'attività di orientamento è lasciata all'iniziativa delle singole università. Ciò comporta che, in taluni casi, essa venga svolta in modo efficace, mentre, in altri, più numerosi, la stessa risulta insufficiente. Occorre istituzionalizzare momenti di orientamento in entrata.

Si potrebbe introdurre, nelle scuole verso il periodo primaverile, la settimana nazionale dell'orientamento, volta a descrivere il sistema universitario in generale e le caratteristiche delle università, delle facoltà, dei corsi di laurea e dell'offerta formativa in generale.

Questa attività, inoltre, dovrebbe mirare ad illustrare, oltre alle caratteristiche dei corsi di laurea, anche gli sbocchi professionali e le effettive possibilità di impiego cui sono suscettibili di condurre i diversi corsi di laurea. Sotto questo profilo, è opportuno sottolineare che dati rilevanti come quelli messi a disposizione da AlmaLaurea

svolgono un ruolo essenziale, non solo, come è ovvio, in uscita, ma anche nel momento di entrata negli studi e vanno perciò utilizzati. In questo frangente, gli atenei che insistono nella medesima area territoriale collaborano allo svolgimento dell'attività, rinunciando a dinamiche competitive, trattandosi di un orientamento prevalentemente istituzionale.

Le singole università (comprese quelle non afferenti al territorio specifico), poi, possono organizzare stand individuali per la promozione e la diffusione della propria offerta formativa. Qui, peraltro, più che di vero e proprio orientamento, si ricade nella sfera delle dinamiche competitive tra atenei.

## 2. In ordine all'orientamento in itinere.

Fatte salve alcune positive eccezioni (talora favorite da un rapporto numerico studenti/docenti particolarmente favorevole), l'attività di supporto svolta dai diversi *tutor* affidati agli studenti all'inizio del percorso universitario è fortemente deficitaria, sia in termini di presenza ed effettiva visibilità del *tutor*, sia in termini di assistenza allo studente nei momenti fondamentali della vita universitaria. Gli strumenti di controllo fino ad ora utilizzati, si basano sulla mera segnalazione dello studente, con la conseguenza che, pur in presenza di palesi disfunzioni, non vengono effettuate segnalazioni e denunce. Pare ipocrita, in tal senso, scaricare sulla posizione più debole, lo studente, l'onere di denunciare disfunzioni del sistema che, per compito istituzionale, dovrebbe essere registrato ed emendato dagli organi a ciò preposti.

La figura del *tutor* è sicuramente da valorizzare garantendo un controllo generalizzato ed esteso ad opera degli organi accademici e/o del difensore dei diritti degli studenti universitari. L'attività di controllo deve avere ad oggetto la effettiva disponibilità e presenza del *tutor*, nonché la sua capacità di assistere lo studente nei passaggi fondamentali della vita universitaria (ad esempio, modifica del

piano di studi, illustrazione delle tecniche di ricerca dei materiali di studio, scelta della tesi di laurea).

### 3. Per ciò che concerne l'orientamento in uscita.

A parte alcune eccezioni, l'attività di orientamento in uscita è del tutto insufficiente, in quanto limitata alla semplice distribuzione di materiale informativo da parte delle università. Ciò non è in assoluto sbagliato ma presuppone un sistema a rete di relazioni tra università, società e mercato del lavoro che ad oggi è del tutto inesistente.

Occorre che l'università, coadiuvata dalla Regione, si occupi di: 1) monitorare e garantire un collegamento stabile con alcune delle più note iniziative di informazione sul mercato del lavoro organizzate da enti pubblici o privati (si pensi per esempio al *Job orienta* di Verona, all'*Expo educazione al lavoro* di Milano, al *Campus e orienta* di Roma, Palermo, Bari); 2) registrare in una banca dati richieste ed esigenze espresse direttamente dal mercato; 3) garantire un collegamento tra il laureato ed alcune realtà produttive, anche in base a come viene impostata la cornice del momento di entrata (es., responsabilizzazione della comunità locale). Parrebbe importante poi, che a livello nazionale, fosse predisposta una sorta di anagrafe degli studenti laureati, in modo tale che il datore di lavoro abbia possibilità di attingere a tali dati e che si possa venire a conoscenza, in modo organico, degli esiti professionali del percorso di studi effettuato.

Sarebbe necessario che fossero conosciute e diffuse le informazioni relative al grado di successo professionale degli studenti laureati in una determinata università e facoltà, in modo che lo studente in entrata possa scegliere l'ateneo ed il corso di studi anche sulla base delle future opportunità di lavoro che esso può garantire. Al proposito, potrebbe essere estesa a tutti gli atenei italiani la positiva esperienza delle università che fanno capo al consorzio AlmaLaurea.

### 3.2.2. *L'accesso agli studi universitari*

La tematica dell'accesso deve essere distinta in almeno due parti: accesso all'università e accesso alla LM.

Per ciò che attiene l'accesso all'università, si registra un calo progressivo del bagaglio culturale minimo necessario per poter affrontare con risultati accettabili un percorso di laurea. La situazione è talvolta avvilente, per il docente che tenta di trasmettere nozioni che risultano incomprensibili a chi non ha alle spalle solide basi di istruzione scolastica.

È necessario introdurre un momento di verifica prima dell'inizio dei corsi, nel mese di settembre, per vagliare il livello di preparazione e le attitudini degli studenti regolarmente iscritti. Deve essere un momento di verifica seria. Occorre evitare che i test attitudinali vengano fissati e svolti dagli atenei nel medesimo giorno, imponendo, per l'appunto, alle università di effettuare gli stessi in date diverse, al fine di favorire la più ampia possibilità di circolazione degli studenti al di fuori del contesto di provenienza e di scelta tra gli atenei migliori. L'accesso all'università, in un'ottica di riforma, è argomento cruciale per altri temi ad esso connessi, come l'aumento delle tasse, le borse di studio ed il maggior coinvolgimento e responsabilizzazione del corpo docente. Queste, tra le altre, sono le ragioni che suggeriscono l'introduzione di tale verifica.

Le modalità potrebbero essere le seguenti:

*a)* una prima fase di orientamento, nel senso che pare opportuno dedicare due giornate di incontro preliminare per spiegare agli studenti iscritti il *senso* degli studi che andranno a fare;

*b)* un test di accesso che dovrà riprendere, tra l'altro, alcune nozioni fornite in sede di incontro preliminare. Il test non dovrà avere carattere selettivo, ma dovrà trattarsi di una verifica attitudinale, costruita sulla base del corso di laurea scelto, ma al tempo stesso in grado di intercettare la base comune e minima di conoscenze necessarie di partenza;

*c)* in caso di accertate carenze formative, è necessario garantire l'attuazione del sistema di recupero di de-

biti formativi, eventualmente integrando quanto ad oggi previsto con la fissazione di un termine massimo (possibilmente entro la fine del primo semestre, compreso il momento di verifica) per il recupero. In tale ottica, la verifica potrebbe rappresentare un utile strumento di *feedback* per l'università oltre che di capacità di «gestione» della propria credibilità esterna.

Per quanto concerne l'accesso alla LM.

L'accesso alla LM è diventato sostanzialmente automatico ed indiscriminato. Non c'è alcuna verifica attitudinale dello studente in uscita dal corso di L. Sono inoltre ingiustificate le rigidità che riguardano il passaggio da un corso di L ad una LM diversa. Si pensi ad esempio alle numerose affinità tra i corsi di laurea in scienze politiche, giurisprudenza, economia, ecc. Si potrebbe in primo luogo pensare a forme di limitazione dell'accesso alla LM per chi è fortemente in ritardo nel corso di laurea (ad esempio, due anni fuori corso; per gli studenti lavoratori, il termine potrebbe essere di tre anni). In secondo luogo, si potrebbe selezionare l'accesso alla LM sulla base del punteggio conseguito nel corso di L, indicativo di un livello medio-alto di conoscenze acquisite. Questo naturalmente riguarda chi si iscrive alla LM «in continuità» con un percorso di L, mentre regole specifiche andranno previste per il riconoscimento di crediti, professionali oltre che accademici, di coloro che provengono da periodi di lavoro post-laurea. In terzo luogo, vanno previsti dei limiti al periodo di validità, ai fini della LM, degli esami sostenuti e dei relativi crediti formativi: sicché, trascorso un definito numero di anni (ad esempio, trascorsi tre anni dall'effettuazione dell'esame), allo studente verrebbero attribuiti determinati debiti formativi.

Andrebbe consentita invece, l'apertura della LM a chi proviene da un diverso corso di L (a patto che rispetti le medesime condizioni previste per il passaggio di cui sopra), prevedendo la possibilità di recuperare debiti formativi entro il primo semestre di anno accademico.

### *3.2.3. Strutture didattiche, servizi di supporto, rapporti con il corpo docente e con gli uffici amministrativi, valutazione dei servizi resi*

Secondo recenti dati, gli indici di valutazione positiva relativi alle aule universitarie (33,8%), agli spazi di studio (21,1%), ai laboratori e sale computer (27,0%), alle attrezzature di queste ultime (35,5%) sono estremamente al di sotto di un livello di sufficienza. Soltanto il giudizio sulle biblioteche e sulle loro dotazioni è positivo e, comunque, appena al di sopra della sufficienza (61,1% e 58,2%).

Oltre a prevedere finanziamenti pubblici *ad hoc*, occorre favorire politiche di investimento sulle strutture didattiche da parte degli atenei, da un lato, attraverso la possibilità di accedere a finanziamenti agevolati da parte della Cassa depositi e prestiti e dall'altro, mediante forme di sponsorizzazione e di reperimento di finanziamenti da parte di soggetti privati.

È nota la difficoltà degli studenti di ricevere informazioni sulla didattica e di essere ricevuti dai docenti. A tal fine occorre prevedere un irrigidimento delle misure volte ad accertare la presenza dei docenti negli orari di ricevimento previsti, eventualmente anche attraverso forme di registrazione della presenza, con svolgimento di controlli ed irrogazione di sanzioni in caso di mancato adempimento agli obblighi da parte del docente da parte di un apposito ufficio amministrativo. Per quanto riguarda la diffusione delle informazioni generali, poi, è possibile prevedere idonee forme di pubblicità delle stesse, attraverso sito internet, *vademecum*, bacheche, pubblicazione di libretti di cattedra.

In particolare, dal momento che gli studenti utilizzano sempre più il collegamento al web per ricevere informazioni relative all'erogazione del servizio di istruzione, potrebbe essere utile porre in essere attività volte al miglioramento della qualità del sito internet degli atenei. Al proposito, potrebbero essere individuati gli standard minimi ed i contenuti necessari relativi alle informazioni

rinvenibili nel sito internet delle università. Per ciò che concerne lo sdoppiamento di corsi universitari (fenomeno frequente, in particolare, nelle università delle grandi città, ove, per le materie di maggior rilievo, sono previste più cattedre, con ripartizione degli studenti, in base all'ordine alfabetico, tra le varie cattedre), i problemi che si pongono riguardano, per un verso, le difficoltà di passaggio da una cattedra all'altra e, per l'altro, la diversità (talvolta profonda), tra i programmi adottati dai docenti delle diverse cattedre.

Al proposito occorre rendere sempre possibile cambiare cattedra. Al fine di favorire tale passaggio, è necessario che i docenti delle diverse cattedre concordino un programma di base comune. Più in generale, negli atenei italiani non vi è un soggetto che funga da elemento di collegamento, anche sotto il profilo organizzativo, tra studenti e docenti e tra docenti. I compiti di coordinamento sono demandati ai docenti stessi, con frequenti disfunzioni.

In tal senso potrebbe risultare utile l'introduzione, presso tutti gli atenei, della figura del manager didattico (laureato con esperienze nel campo della formazione, anche privata), cui demandare i compiti di armonizzazione e di coordinamento tra studenti e docenti e tra docenti. Per eliminare dubbi in proposito, è bene chiarire che tale figura non apparterrebbe al corpo docente, ma al personale tecnico-amministrativo. Per manager didattico, inoltre, si intende una figura molto diversa, sotto il profilo dell'ambito di competenze, rispetto al segretario didattico, già operante presso ciascuna facoltà. Il primo, infatti, sarebbe chiamato ad occuparsi di tutti gli aspetti organizzativi, logistici, tempistici che attengono al rapporto studenti-docenti e docenti tra loro e non esclusivamente dei profili burocratici. Si tratterebbe, in sostanza, di una sorta di «regista» e «ordinatore» delle attività di coordinamento e di relazione in seno ad un ateneo.

Soltanto per fare un esempio, il manager didattico potrebbe, dopo aver consultato i docenti titolari di insegnamento, presentare al preside, per ciascuna sessione

di esami, una proposta di calendario, che tenga in debito conto esigenze e diritti degli studenti (attualmente, capita assai di frequente che gli esami di uno stesso anno di corso siano fissati nella stessa data, costringendo gli studenti a sostenere più esami nel medesimo giorno).

Sulla base di recenti dati, l'indice di valutazione positiva dei servizi forniti dalle segreterie e dagli uffici amministrativi è inferiore al 30% (28,8%). Gli studenti sono spesso costretti a defatiganti file e perdite di tempo, al fine di ricevere prestazioni da parte degli uffici amministrativi. Le informazioni sono difficili da reperire e le procedure sono spesso frammentate tra più uffici. È necessario che tutte le informazioni utili siano diffuse attraverso un efficiente ed aggiornato sito internet. Occorre, in ciascun ateneo, individuare un soggetto deputato a fornire informazioni, assistere gli studenti, rinvenire soluzioni volte a rendere più efficiente, semplice e rapido il servizio reso dagli uffici amministrativi.

I diritti ed i doveri degli studenti sono contemplati in un apposito statuto. Al fine della tutela dei diritti, è necessario prevedere l'istituzione di un «garante di ateneo» che, tra l'altro, risponda delle eventuali disfunzioni inerenti al rapporto tra studenti e docenti e tra studenti ed uffici amministrativi, adoperandosi affinché esse non abbiano a verificarsi e che comunque, accertata l'inosservanza dei parametri contenuti nella carta dei servizi, provveda ad irrogare le relative sanzioni. Non vi sono adeguate forme di valutazione dei servizi resi, né, soprattutto, sono previste misure incentivanti o sanzionatorie per premiare i comportamenti virtuosi e punire quelli negligenti.

A prescindere dalle questioni concernenti la valutazione compiuta dai nuclei di valutazione interna, su cui si rinvia all'apposito capitolo, è necessario operare, in sede universitaria, un significativo rilancio della carta dei servizi, sollecitandone la relativa adozione da parte di ciascun ateneo. Come è noto, norme sulle carte dei servizi già esistono dai primi anni Novanta dello scorso secolo. Esse, tuttavia, hanno prodotto scarsi effetti concreti, essendo risultati inefficaci i meccanismi di effettività. Per un rilan-

cio dello strumento, occorre, in primo luogo, che tutti gli atenei la adottino (un accordo in tal senso potrebbe intervenire in seno alla Crui); in secondo luogo, che esse contengano standard misurabili e meccanismi di sanzioni automatiche, nonché un soggetto, in posizione neutrale, che svolga l'incarico di riscontrare l'inoservanza del parametro e di irrogare la relativa sanzione; in terzo luogo, che riceva adeguata diffusione tra gli studenti iscritti.

Ma quale dovrebbe essere, più specificamente, il contenuto della carta dei servizi universitari? Vi è un livello «essenziale» di prestazioni che devono essere rese, in modo omogeneo, in qualsiasi università. Ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, spetta al centro indicare tali parametri, per il tramite dei Lep dell'università (v. *infra*, III, 1). Ma vi sono, in primo luogo, standard di servizio che ciascuna università può garantire secondo un livello di prestazione superiore ai Lep nazionali e, in secondo luogo, tipologie di prestazioni che restano al di fuori di quelle contemplate tra i Lep. Tali standard costituirebbero oggetto della carta dei servizi, che rappresenterebbe, da un lato, per gli studenti iscritti, una garanzia di erogazione di un livello certo di prestazione e dall'altro, per coloro che si devono iscrivere, una sorta di cartina di tornasole dei servizi resi dal singolo ateneo. In tal senso, la carta dei servizi potrebbe costituire anche un ulteriore strumento di scelta dell'ateneo al quale iscriversi.

Ovviamente, perché un sistema siffatto possa funzionare, occorre, innanzitutto, che la carta individui precisi standard di esperimento delle prestazioni rese in seno all'ateneo, con la previsione di meccanismi premianti in corrispondenza di servizi efficienti e di misure sanzionatorie in presenza di inosservanza degli standard. Potrebbe essere attribuito al difensore dei diritti degli studenti il compito di raccogliere i reclami avverso l'inoservanza dei parametri previsti dalla carta e, riscontrata la medesima, irrogare la sanzione automatica prevista in caso di inadempienza.

### 3.2.4. *Diritto allo studio universitario*

Sotto il profilo del riparto di competenze, va premesso che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno acquisito la piena titolarità delle medesime. Occorre altresì tener conto che il complesso delle misure normative e delle politiche di adeguamento dei percorsi formativi universitari agli standard europei ha inciso solo parzialmente sul diritto allo studio universitario, lasciando l'Italia lontana dai risultati raggiunti in questo settore in altri paesi dell'Unione europea.

*Borse di studio universitarie.* Ai progressi verificatisi dal 1997 al 2001 (da 40.000 borse di studio e 55% di copertura degli idonei a 131.000 borse di studio con una copertura di circa l'80%), non hanno fatto riscontro ulteriori recenti progressi. Anzi, la riforma del 3+2 ha condotto all'aumento del numero di richieste di borsa, con la conseguente accentuata difficoltà di copertura da parte delle Regioni. Sulla base dei più recenti dati, soltanto quattro Regioni riescono a soddisfare il 100% delle richieste: la maggior parte accoglie intorno al 50% delle richieste, mentre, in alcuni casi, si raggiunge appena il 30%.

Occorre incrementare il numero delle borse di studio universitarie, in modo che possa essere esteso il loro godimento al maggior numero possibile di aventi diritto. Sotto questo profilo, oltre ad auspicare un incremento delle risorse messe a disposizione dalle Regioni, si potrebbe prevedere l'incremento del fondo perequativo statale di cui all'articolo 119 della Costituzione.

Le stesse università sono, inoltre, le principali erogatrici delle c.d. borse di studio part-time, per gli studenti che, a fronte di una prestazione di lavoro di un massimo di 150 ore annuali, ricevono un compenso di circa 1000 euro. In generale, si rileva la difficoltà di far coesistere due diversi sistemi di gestione ed erogazione (anche sotto il profilo prettamente amministrativo), quello regionale e quello universitario. Al fine di valorizzare un modello più

omogeneo, senza violare i principi dell'autonomia regionale e di quella universitaria, sarebbe opportuno non solo aumentare la rosa delle tipologie di borse di studio ed altre forme di garanzie materiali (v. ad esempio, le ulteriori integrazioni «premio» alle borse di studio per chi si laurea nei tempi canonici), ma considerare la contestuale esigenza di armonizzare i due sistemi con misure di semplificazione e coordinamento delle modalità e dei tempi di richiesta e di ottenimento dei benefici. Al proposito, è da incoraggiare l'introduzione di misure elastiche, anche finalizzate ad assecondare il rendimento negli studi e responsabilizzare lo studente, quali il «bonus» di crediti formativi (art. 6, comma 6 del D.P.C.M. del 2001), che consente l'integrazione di un eventuale debito (con 5 crediti per il secondo anno, 12 nel terzo e 15 nei successivi) per accedere ai benefici della borsa di studio, recuperandoli nell'anno successivo.

Il decreto ha correttamente escluso la LM da tale sistema, se non nell'ipotesi di utilizzare i bonus accumulati nel corso della L, così da evitare un sistema a cascata che inciti al progressivo accumulo di debiti formativi con il dilatarsi dei tempi di LM. Le stesse finalità potrebbero essere perseguitate anche nell'attuazione dei meccanismi di esonero dal pagamento delle tasse, oggi previsti per studenti in situazione di handicap (con una soglia minima di invalidità riconosciuta al 66%, forse troppo elevata), studentesse per l'anno di nascita di un figlio e altri studenti costretti ad interrompere gli studi per la leva militare o gravi casi di infermità, mediante forme di premio e incoraggiamento a concludere gli studi nei tempi canonici.

Quanto ai master di I e II livello, si ravvisa al contrario una scarsa attenzione della legislazione in vigore, che lascia all'autonomia universitaria il compito di gestire le misure di sostegno alla formazione post-laurea. Per cui, ad un'offerta formativa assai costosa (anche se non sempre idonea a garantire un effettivo ed avanzato sapere professionale) non si accompagna un adeguato supporto in termini di diritto allo studio.

*Servizi di mensa.* Il sistema delle mense è oggi fondato su un doppio modello gestionale: quello di gestione diretta delle aziende regionali per il diritto allo studio e quello della gestione privata su convenzione con l'azienda. Negli ultimi anni, il progressivo ricorso a forme di esternalizzazione e privatizzazione dei servizi legati alla ristorazione ha comportato il risultato positivo di una consistente razionalizzazione delle spese, a fronte di un generalizzato aumento dei costi e di un tendenziale abbassamento della qualità dei pasti.

In questo caso è dato rilevare che la differenziazione della gestione a livello regionale non tiene conto di opportuni standard di uniformità, di talché si registra una forbice molto ampia di costi (dai due euro di alcuni atenei agli otto euro di altri) con diverse modalità di pagamento (pagamento diretto, in alcuni casi, disponibilità di ticket, in altri, per mense convenzionate). Occorre pertanto operare su più fronti per migliorare l'efficienza dei servizi e per sottolineare anche la valenza «sociale» di luoghi di aggregazione come le mense: aumento della progressività nel pagamento (dalle tre/quattro fasce a cinque/sei fasce) a fini di equità; maggiore omogeneizzazione delle modalità di pagamento e dei costi, al fine di favorire una più corretta mobilità degli studenti tra diverse regioni.

*Alloggi.* Il sistema delle residenze per gli studenti universitari si è basato fino ad ora su due canali di intervento: l'applicazione della legge sulle locazioni agevolate, la costruzione di nuovi studentatati. La legge n. 431 del 1998 (*Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*), sostitutiva della vecchia legge sull'equo-canone e dei patti in deroga, prevede esplicitamente un canale contrattuale per gli studenti universitari i quali beneficiano di contratti-tipo caratterizzati da canoni molto bassi e ingenti sgravi fiscali per i proprietari. Il sistema non ha tuttavia sortito gli effetti desiderati: nonostante che in quasi tutte le sedi universitarie siano stati previsti ulteriori incentivi, oltre a quelli già previsti

per legge, ai privati che rispettassero tali accordi questi non sono spesso stati rispettati. La situazione derivante da questo stato di cose è la non applicazione della legge, con oltre il 90% dei contratti a nero. A questa realtà si aggiunge la prospettiva dell'aumento verticale dei prezzi di affitto negli ultimi anni.

L'attuazione della legge ha portato ad alcune misure innovative introdotte con decreti ministeriali. Oggi esistono nuove tipologie di contratti agevolati (in base alla legge n. 431 del 1998) di durata triennale rinnovabili per altri due, contratti di locazione transitori (di durata da uno a diciotto mesi) e contratti per universitari. Questi ultimi rappresentano una rilevante alternativa: nei comuni sede di università o di corsi universitari distaccati e di specializzazione, e nelle aree limitrofe, sarà possibile stipulare contratti per studenti residenti altrove. La durata prevista va da sei mesi a tre anni, rinnovabili alla prima scadenza salvo la disdetta dell'inquilino. Questi contratti possono essere sottoscritti o da uno studente singolo o da un gruppo di studenti o infine dalle aziende per il diritto allo studio. In generale occorre insistere sulla collaborazione tra università, aziende regionali e amministrazioni di Enti locali, al fine di predisporre misure coordinate per calmierare i prezzi degli affitti e aumentare l'offerta. Alcuni comuni, in particolare, hanno introdotto significativi incentivi: è il caso di Bologna, che per questi contratti prevede la riduzione o l'esenzione dall'Ici dovuta al proprietario, o di Padova, che, con l'esperimento di «solidarietà generazionale» tra anziani e studenti (mediante forti incentivi agli anziani residenti che affittassero parte della propria casa agli studenti) ha avviato una esperienza pilota da seguire con attenzione e proporre ad altre realtà metropolitane.

Il settore degli studentati, seppure in forte espansione, non arriva a coprire in modo consistente la domanda di alloggi pubblici per studenti. Nel 2000, i posti letto messi a disposizione dallo Stato nelle case degli studenti erano 29.072, a fronte di 150.000 in Francia e 223.000 in Germania. La legge n. 338 del 2000, recante «Disposizioni in

materia di alloggi e residenze per studenti universitari», ha previsto un ingente stanziamento di risorse finalizzate all'adeguamento, alla ristrutturazione, all'ampliamento e alla costruzione di nuovi alloggi e residenze, mediante il cofinanziamento al 50% con Regioni, università, Province autonome, organismi regionali di gestione per il diritto allo studio universitario, università statali e quelle legalmente riconosciute, consorzi universitari, collegi universitari legalmente riconosciuti, cooperative di studenti senza fini di lucro, organizzazioni non lucrative di utilità sociale operanti nel settore del diritto allo studio, fondazioni e istituzioni senza scopo di lucro operanti nel settore del diritto allo studio. In tal senso, è da apprezzare il cambiamento di approccio nella concezione di tali strutture, non più concepite come «dormitori» avulsi dal contesto universitario, ma vere e proprie residenze universitarie intrecciate con la vita culturale, formativa e ricreativa della popolazione studentesca universitaria. Sul piano dei contributi statali, è da registrare il sensibile aumento che si è verificato dal 2000 al 2002, con il passaggio da 24.789.931 annui a 30.987.000 annui, mentre non incoraggia il dato del blocco degli aumenti dal 2002 ad oggi. A seguito dell'esame dei piani regionali da parte della commissione nazionale ministeriale, il ministero ha recentemente emanato il piano triennale (D.M. 10 dicembre 2004) per le condizioni di finanziamento degli interventi di edilizia, ma ha confermato lo stanziamento dell'anno precedente nella previsione per il 2005.

Si potrebbe prevedere la realizzazione di nuovi alloggi per il tramite dell'Agenzia del demanio (o anche per il tramite di demanio servizi o, laddove costituite, di società regionali e comunali *ad hoc*), che, una volta individuati i cespiti, potrebbero cederli alle Regioni, ovvero assegnarli in comodato alle università, o ancora, darli in concessione con oneri di miglioramento e ovviamente, di manutenzione ordinaria a carico del concessionario. Si potrebbe pensare, inoltre, di erogare incentivi alle società di trasformazione urbana che investono in residenze universitarie. Si potrebbe, poi, tentare di realizzare sinergie

tra pubblico e privato, ad esempio snellendo le procedure per l'accesso ai finanziamenti da parte dei privati od adottando specifici provvedimenti urbanistici e fiscali che attribuiscano priorità all'investimento in strutture per gli studenti. Si potrebbero, infine, prevedere condizioni di agevolazione all'investimento per le famiglie di studenti non residenti (incentivi, mutui agevolati, ecc.).

*Diritto alla mobilità.* L'ultimo capitolo del diritto allo studio universitario tocca il problema dell'attuazione, del «diritto alla mobilità» degli studenti universitari. In particolare occorre affrontare il tema della mobilità in ambito universitario sia sotto il profilo internazionale, che nazionale.

Il nostro paese risente ancora della difficoltà di aggiungere il sistema universitario al processo di affermazione e promozione internazionale del sistema europeo di istruzione superiore.

Nonostante, con l'adozione del sistema formativo fondato su due cicli principali (I e II livello), si sia segnato un tangibile avvicinamento al modello europeo, si registrano ancora ritardi negli obiettivi di politica di integrazione europea. Va segnalata, inoltre, la forte selezione sociale della mobilità internazionale, causata dai forti costi economici dei soggiorni all'estero e dalla circostanza che soltanto il 15% di questi costi è coperto da finanziamenti pubblici, gravando il restante 85% sulle famiglie.

In particolare, sul piano della mobilità europea, le linee evolutive verso le quali occorre muoversi sono:

- l'adozione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità al fine di favorire l'*employability* dei cittadini europei e la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore;

- il definitivo e completo adeguamento al sistema di crediti didattici – sul modello dell'Ects acquisibili anche in contesti diversi, compresi quelli di formazione continua e permanente, purché riconosciuti dalle università di accoglienza, quale strumento atto ad assicurare la più ampia e diffusa mobilità degli studenti;

– la promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione con particolare attenzione, per gli studenti, all'accesso alle opportunità di studio e formazione ed ai correlati servizi per docenti, ricercatori e personale tecnico amministrativo, al riconoscimento e alla valorizzazione dei periodi di ricerca, didattica e tirocinio svolti in contesto europeo, senza pregiudizio per i diritti acquisiti;

– la promozione della cooperazione europea nella valutazione della qualità al fine di definire criteri e metodologie comparabili;

– la promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei curricula, alla cooperazione fra istituzioni, agli schemi di mobilità e ai programmi integrati di studio, formazione e ricerca;

– il forte sostegno delle università e dello Stato, mediante forme di significativa integrazione delle borse Erasmus, scambi culturali, erogazione di borse di studio per la cooperazione internazionale, di finanziamento di attività a carattere scientifico-didattico.

Sul piano della mobilità interna, otto studenti su dieci si iscrivono alle università della propria regione. Recenti dati dimostrano che l'assenza di mobilità è in buona parte imputabile alla maggiore dipendenza economica dello studente universitario dai genitori ed agli inferiori finanziamenti pubblici rispetto agli altri paesi europei. Si registra l'assenza di regole, anche nell'ambito della disciplina nazionale e regionale del diritto allo studio, appositamente destinate al potenziamento della mobilità interregionale o tra Regioni.

È necessario, dunque, un insieme di interventi, non soltanto di tipo normativo, che consentano il «dialogo» tra atenei e favoriscano gli spostamenti degli studenti. A tal fine, particolare cura va posta nel rimuovere le difficoltà burocratiche, predisporre una rete organica di accordi tipizzati tra atenei (in modo da disporre di referenti e procedure certe) o di veri e propri automatismi amministrativi, valorizzare l'accezione in termini cooperativi del-

l'autonomia universitaria, a scapito di quella conflittuale o di burocratica autoreferenzialità e, soprattutto, sviluppare la realizzazione di strutture ricettive (v. *supra*, II, 3.2.4, «Alloggi»). Si potrebbe prevedere, inoltre, l'erogazione di incentivi alla mobilità, attraverso la concessione di borse di studio, facilitazioni per gli alloggi, ecc.

### *3.2.5. Tasse di iscrizione*

Nel nostro paese, come è noto, le tasse di iscrizione all'università sono ripartite per classi di reddito, con la garanzia degli studi gratuiti per i capaci e meritevoli, ma privi di mezzi. Peraltro, esse sono eccessivamente basse anche per le classi di reddito più elevate.

Ciò implica un duplice effetto negativo. Da un lato, gli atenei possono godere di un ridotto nvero di entrate proprie, dovendo far conto, per la maggior parte, sui fondi che provengono dallo Stato: dunque, un'autonomia finanziaria sotto tutela. Dall'altro, le famiglie abbienti possono godere di un'istruzione universitaria sostanzialmente semi-gratuita, gravante, per la maggior parte, sui contribuenti.

Ferme restando le garanzie costituzionalmente assicurate a coloro che, privi di mezzi, diano dimostrazione di capacità e meritevolezza, da sostenere nei modi previsti dalla legge, è necessario prevedere un significativo aumento delle contribuzioni alle spese universitarie soprattutto in capo alle famiglie appartenenti (sulla base dei parametri di riferimento previsti dalla legge: Isee, ecc.) alle classi di reddito più basse (ovviamente, ciò presuppone l'esistenza di un sistema affidabile di accertamento del reddito familiare). L'aumento andrà comunque subordinato al contestuale potenziamento delle strutture universitarie e del diritto allo studio, in modo da evitare che un intervento, in sé necessario ed equo, come si è detto, finisca per essere generatore di ulteriori disparità.

L'adozione di tale misura implica, in ogni caso, la rimozione del limite massimo del 20% sull'ammontare della

quota annuale del Ffo per le tasse universitarie. Una serie messa a punto merita anche la formula del prestito d'onore, attraverso la quale allo studente è attribuito il prestito di una somma, volta a coprire parte o tutta la tassa di iscrizione, ma anche altri servizi e spese, che sarà chiamato a rimborsare, secondo modalità e tempi determinati, una volta che possieda un reddito proprio. In tal modo, sulla falsariga del modello australiano, si darebbe luogo ad un sistema attraverso il quale, previa garanzia pubblica presso gli istituti di credito, la restituzione del prestito da parte di colui che ne usufruisce sarebbe legata al livello del reddito individuale (cioè presuppone, ovviamente, che siano introdotti strumenti adeguati di accertamento del reddito individuale e familiare). I due profili innanzi segnalati (da un lato, la garanzia pubblica del credito e, dall'altro, il collegamento, ai fini della restituzione, al reddito individuale dello studente) consentono di distinguere tale proposta dalle formule già adottate da istituti di credito. Attualmente, soltanto dieci banche prevedono prestiti d'onore. Le proposte sono di vario tipo: Unicredit, ad esempio, prevede che uno studente possa chiedere un prestito sino ad un massimo di 30.000 euro, da restituire in 15 anni ad un tasso fisso del 5,22% o ad un tasso variabile del 3,41%; Bipelle, invece, propone un prestito per un massimo di 3.000 euro, da restituire in 8 mesi a tasso 0%. Tra i possibili effetti positivi derivanti da tale intervento vi sarebbe quello per cui gli studenti, dovendo assumere in prima persona i costi degli studi da sostenere, potrebbero assumere un ruolo più attivo nell'esigere l'erogazione di prestazioni efficienti da parte degli atenei.

Si può pensare anche all'introduzione di forme di sostegno miste (in parte a fondo perduto, in parte da restituire al termine degli studi a condizioni agevolate). La restituzione della parte del sostegno concessa in forma di prestito potrebbe essere legata al merito negli studi ed alla condizione economica futura dello studente.

Non ci si può nascondere, comunque, che il vistoso e crescente ritardo che si registra nel nostro paese per uno

stabile inserimento lavorativo dei laureati è destinato a rendere più difficoltoso il ricorso a questa soluzione.

### 3.2.6. *Sperimentazione*

Pare di poter rilevare, infine, l'opportunità di identificare talune sedi di sperimentazione (preferibilmente, realtà universitarie medio-piccole), presso le quali, previa erogazione di adeguati finanziamenti (ove necessari), possano essere messe alla prova le ipotesi di soluzione di volta in volta prospettate. In tal modo, potrebbero valigliarsi i profili positivi e negativi delle varie soluzioni e, in caso di positiva sperimentazione, potrebbero essere applicate su scala nazionale.

## 3.3. *Dieci proposte di soluzione alle dieci storture*

In via di sintesi, sulla base di quanto innanzi detto, il miglioramento della qualità dei servizi universitari resi agli studenti sembra passare attraverso la realizzazione delle seguenti dieci proposte:

- assicurare una più stretta collaborazione tra scuole ed università e tra queste e la regione di riferimento;
- istituire occasioni di orientamento agli studi universitari, attraverso la settimana nazionale di orientamento (orientamento in entrata), la valorizzazione del *tutor* universitario (orientamento in itinere), l'introduzione del *placement office* (orientamento in uscita);
- effettuare verifiche attitudinali e recupero delle carenze formative in sede di ammissione ai corsi di L; introdurre forme di limitazione all'accesso alla LM per coloro che non siano in possesso dei requisiti minimi;
- introdurre le figure del manager didattico e del difensore dei diritti degli studenti;
- garantire l'effettività della carta dei servizi universitari;

- assicurare il godimento delle borse di studio universitarie al maggior numero possibile di aventi diritto;
- realizzare nuove strutture ricettive per gli studenti in mobilità attraverso l'individuazione e l'attribuzione di cespiti da parte dell'Agenzia del demanio;
- favorire la mobilità internazionale attraverso la significativa integrazione delle borse Erasmus, il rilascio di apposite borse di studio e l'adeguamento al sistema dei crediti didattici;
- promuovere la mobilità interregionale per il tramite della valorizzazione dell'accezione in termini cooperativi dell'autonomia universitaria, della predisposizione di una rete organica di automatismi, della realizzazione di ulteriori strutture ricettive;
- introdurre il meccanismo del prestito d'onore per il pagamento delle aumentate tasse di iscrizione all'università; legare la restituzione del prestito al livello di reddito individuale.

### *3.4. Ipotesi attuativa*

A conclusione delle considerazioni effettuate sembra opportuno sviluppare alcune delle indicazioni emerse soprattutto nelle loro modalità attuative. Tuttavia, ipotizzare un percorso del genere riferito esclusivamente all'oggetto studenti è compito non facile, essendo evidentemente numerosi gli intrecci con altri punti specifici trattati nel libro. Ci si limiterà pertanto ad indicare, in termini del tutto generali ed ipotetici, alcuni interventi possibili.

A livello strategico, è possibile individuare tre gruppi di interventi di maggior impatto rispetto ad altri.

In primo luogo, il rapporto triadico Regione-atenei-scuole. Occorre assicurare il funzionamento di una rete connettiva a livello regionale, che consenta a Regione, atenei e scuole, di coordinarsi, pianificare e articolare gli interventi in modo razionale ed armonico. Si potrebbe istituire, con legge regionale, un'apposita «camera di compensazione», sulla falsariga, per struttura e composizione,

di quanto immaginato nella parte relativa al ruolo della Regione (v. *infra*, III, 2.5).

In secondo luogo, diritti degli studenti *versus* servizi resi dagli atenei. Un punto rilevante consiste nel far sì che tutti gli atenei adottino talune misure che dovrebbero assicurare il miglioramento dei servizi e l'effettività dei diritti degli studenti: l'introduzione del manager didattico, l'introduzione del difensore dei diritti degli studenti, l'istituzione di un *placement office*, la predisposizione di una carta dei servizi che introduca standard misurabili, la garanzia del rispetto dei contenuti della stessa. Tali misure, in effetti, potrebbero realizzarsi subito ed essere diffuse «dal basso» attraverso, per esempio, l'utilizzo di accordi o dichiarazioni di intenti sottoscritte in seno alla Crui da tutti i rettori. In un secondo momento, si potrebbe a tal fine operare tramite gli atti di definizione dei Lep universitari (legge statale), come suggerito nel capitolo successivo.

In terzo luogo, la questione mobilità interregionale. Qui vi è una parte «armonizzazione» (rimozione degli ostacoli burocratici e definizione di automatismi) che deve essere svolta dal centro, con un ruolo di impulso e coordinamento del ministero ed il coinvolgimento delle Regioni e degli atenei. Ma vi è soprattutto una parte «alloggi», che richiede soluzioni mirate ed innovative: ad esempio, nel libro si è fatto riferimento all'Agenzia del demanio, agli incentivi alle Stu che investono in residenze universitarie, alla costituzione di società miste regionali e comunali, ma potrebbe essere interessante ipotizzare anche un maggior coinvolgimento delle famiglie degli studenti fuori sede, attraverso l'introduzione di sgravi fiscali o mutui agevolati per incentivare l'acquisto a scapito della locazione. Alcune di queste soluzioni, peraltro, potrebbero essere adottate a normazione invariata. Questi tre tipi di interventi dovrebbero avere priorità «strategica» rispetto agli altri.

Ciò posto, pur tenendo conto di tali priorità sotto il profilo dei tempi, potrebbe essere data precedenza alla realizzazione delle misure da adottarsi a normazione inva-

riata e che non comportano ingenti spese. Così, ad esempio, l'introduzione dei *placement offices*, la valorizzazione della figura dei *tutor*, l'adozione delle procedure amministrative volte a realizzare nuove strutture ricettive universitarie.

Va valutato, poi, per gli atti che comportano spese, a quali dare precedenza. Orbene, la questione «borse di studio» (in specie quelle per la mobilità interregionale e per la mobilità internazionale), sembra centrale rispetto al tema «orientamento in entrata».

Vi è, infine, un numero limitato di misure che richiedono l'adozione di norme legislative e regolamentari: verifiche attitudinali, limitazione accesso alla LM, tasse di iscrizione e prestito d'onore, istituzione comitato per la programmazione Regione-atenei-scuole e infine gli interventi che potrebbero rientrare nei Lep (effettività della carta dei servizi, manager didattico, difensore dei diritti degli studenti, *tutor*), sui quali però, come già affermato, si potrebbe agire in prima battuta a legislazione invariata.

Sotto il profilo dei tempi, si potrebbe rispettare il seguente ordine sequenziale: alloggi, mobilità interregionale, borse di studio, carta servizi, manager didattico e difensore diritti studenti, orientamento-*tutor-placement office*, rete Regione-università-scuole, tasse d'iscrizione e prestito d'onore, mobilità internazionale, verifiche attitudinali all'accesso e limitazioni all'accesso alla LM.

Da notare infine che la sequenza è meramente descrittiva dato che, almeno sui primi sei punti, si dovrebbe poter lavorare in contemporanea. In effetti, si tratta di profili su cui si dovrebbe poter agire subito e senza vincoli particolari, se non quelli finanziari con i quali, tuttavia, sarà comunque necessario fare i conti.

## CAPITOLO TERZO

### PRINCIPALI IMPLICAZIONI

#### 1. *Le regole del sistema universitario*

Per l'azione di governo dei prossimi anni in materia universitaria si pone non solo il problema di definirne i contenuti ma anche quello di individuare gli strumenti da utilizzare per conseguirli.

Si è spesso rilevata al riguardo l'ipertrofia normativa che affligge il sistema universitario e quindi l'opportunità di affiancare alla regolazione altri strumenti, in alcuni casi più efficaci. A regime, infatti, non c'è dubbio che un solido sistema di *governance* nazionale e di ateneo, basato sulla responsabilizzazione dei principali attori dell'università e sul principio del premio delle azioni positive e della sanzione dei risultati più devianti, costituisca il terreno più solido per incentivare e sostenere i comportamenti virtuosi, liberando l'autonomia dal sovraccarico di vincoli che la fragilità odierna spesso comporta.

Tuttavia una nuova regolamentazione appare per certi versi indispensabile se si vuole riformare radicalmente il sistema, a patto che se ne definisca meglio il ruolo e la funzione.

Al riguardo, si evidenzia l'opportunità di definire nuove regole generali sul sistema universitario, che possano individuare e disciplinare i principali soggetti, istituti e funzioni, definendone le responsabilità verso i cittadini e le istituzioni (e quindi verso gli utenti) e determinando altresì le condizioni per il corretto operare di altri strumenti (es. perché la competizione tra atenei possa operare come stimolo all'eccellenza occorre definire una parità di condizioni – vedi il caso dell'attuale rapporto squilibrato tra atenei statali e non statali quanto all'impiego di personale docente).

La nuove regole consisterebbero quindi, in una normazione di principio demandando (in un quadro di attività caratterizzato da incentivazione, valutazione, competizione e supporto agli studenti) alla legislazione regionale, per le parti di competenza e soprattutto all'autonomia degli atenei, un'ulteriore (e si spera definitiva) sfera di responsabilità, nonché «disboscardo» radicalmente la selva di normativa di dettaglio.

Ciò appare anche più rispettoso del dettato costituzionale (ove si indica che l'autonomia degli atenei opera nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato e si attribuisce allo Stato la competenza di dettare le norme generali sull'istruzione) ed anche di principi generali di devoluzione e sussidiarietà, nonché invece di razionalità e semplicità del dettato normativo.

Di seguito è illustrato l'indice ragionato delle nuove regole; per i contenuti si rinvia alle indicazioni di merito delle altre sezioni del rapporto: tali regole, anche se definite con strumenti normativi distinti temporalmente, dovrebbero comunque essere poi codificate in un testo unico che ponga fine all'attuale frammentazione normativa.

L'indice potrebbe essere così definito:

1. Norme generali sulle università. Si tratta delle norme relative ad una definizione aggiornata di università (che ne sottolinei il carattere di comunità di professori, studenti, personale tecnico-amministrativo) con una puntaillizzazione delle funzioni di formazione e ricerca (e relative modalità di differenziazione, v. *supra*, II, 2), riferite anche alla collaborazione con soggetti privati per lo sfruttamento dei risultati della ricerca e alla partecipazione degli atenei ad attività di formazione superiore non universitaria. Tale definizione dovrà soprattutto dare risalto alla previsione di una generale capacità di diritto pubblico e privato (onde non comportare ulteriori disposizioni su ciò che l'ateneo può o non può fare) e quindi al possesso di un proprio organico di professori e ricercatori e ad alcune caratteristiche della didattica, al fine di evitare il proliferare di soggetti privati o «virtuali» (es. università *on line*) di dubbia qualità scientifica. Inoltre tali

norme dovranno definire i caratteri generali della nuova *governance* dell'ateneo, disciplinando le modalità di elezione/nomina, nonché le funzioni in generale degli organi interni (rettore, consiglio di ateneo, senato accademico, nucleo di valutazione, garante di ateneo). Al riguardo è possibile distinguere in tali norme disposizioni cedevoli (e quindi modificabili dagli statuti entro un certo tempo e/o a determinate condizioni, quali ad esempio la dimensione degli atenei) e altre non cedevoli in quanto ritenute essenziali per l'efficacia e l'efficienza dell'istituzione in relazione ai suoi scopi.

Si propone al riguardo di evitare in ogni caso di disciplinare con legge gli altri organi interni all'ateneo, ad esempio lasciando completamente agli statuti il compito di definire nomi e funzioni delle strutture didattiche e di ricerca (per cui la legge non dovrebbe più occuparsi di facoltà e dipartimenti).

2. Norme generali sul sistema dell'istruzione universitaria. Potrebbero rientrare in questo capitolo:

– la definizione dei compiti del ministero (o comunque della struttura amministrativa) che sovrintende l'istruzione universitaria, con particolare riguardo al supporto alla definizione di obiettivi per il sistema da parte dell'*authority* politica, all'istituzione di università (secondo i requisiti di cui al punto 1, peraltro con il coinvolgimento dei rivisti comitati regionali di coordinamento), alla gestione di appositi fondi (es. per il funzionamento ordinario, per gli investimenti, per la qualità della *performance* possibilmente sulla base dei risultati accertati dall'*authority* di cui al punto successivo), all'eventuale determinazione di livelli essenziali di prestazione per tutti gli atenei con riferimento agli utenti, al monitoraggio degli investimenti e degli accordi di programma, alla promozione e alla regia di attività di informazione, orientamento e mobilità degli studenti;

– l'istituzione, gli organi, le funzioni generali e il funzionamento dell'*authority* nazionale di valutazione del sistema universitario (v. *infra*, III, 3).

– la messa a punto del sistema delle fonti in materia: cosa spetta alla legge (statale o regionale), cosa agli statuti, cosa agli accordi di programma ministero-singoli atenei (con coinvolgimento anche in questo caso dei comitati regionali di coordinamento), cosa ai contratti (v. *supra*, II, 2) e cosa infine alle forme di *soft regulation* (codici di comportamento ecc.).

Occorre poi con legge determinare quanto meno alcune modalità di raccordo tra ministero e *authority* per evitare conflitti. In linea di principio dovrebbe trattarsi di attività autonome e senza interferenze; potrebbero comunque essere suggeriti utili raccordi di leale collaborazione tra istituzioni: ad esempio l'*authority*, nel fissare standard di qualità della didattica e della ricerca potrebbe tener conto degli obiettivi strategici stabiliti dall'*authority* politica con il supporto del ministero; allo stesso tempo il ministero, nel distribuire un fondo che premi le migliori *performance*, potrebbe tener conto delle risultanze delle valutazioni dell'*authority* sugli atenei.

3. Norme generali su professori e studenti. In tale capitolo potrebbero rientrare:

– norme generali sui diritti e doveri dei professori universitari nella didattica e nella ricerca (nonché nell'organizzazione e nel coordinamento delle medesime). Per la didattica va sancito il ruolo determinante da riconoscere al progetto del corso di studio, cui si ricollegano i principali altri elementi indicati nelle sezioni del presente rapporto dedicate alla didattica e ai docenti (v. *supra*, II, 1 e II, 2). Inoltre la legge deve definire i caratteri generali dello *status* del professore (passando da nozioni legate alla quantificazione dell'attività – tempo pieno/tempo definito – ad una tipizzazione connessa al tipo di rapporto con l'università – es. impegno esclusivo/non esclusivo), il reclutamento, l'avanzamento di carriera legato al superamento di valutazioni, le procedure per determinare una retribuzione base uguale per tutti. Gli aspetti relativi invece alla quantificazione e alle modalità dell'impegno didattico e di ricerca, insieme alla disciplina delle retribu-

zioni aggiuntive potrebbero invece essere demandati al rapporto tra docenti e università;

– norme generali sui diritti e doveri degli studenti relativamente a principi che ispirino la didattica e la sua metodologia, il rapporto con i docenti, il carico didattico, le forme di pubblicità e garanzia per gli esami, l'informazione, la partecipazione alla vita dell'ateneo, demandando contenuti concreti alla regolamentazione di ateneo tenuto conto dei livelli essenziali di prestazione (che possono fissare una «carta dei servizi» minima degli atenei);

– determinazione dei livelli essenziali in materia di diritto allo studio, secondo quanto indicato nelle parti dedicate agli studenti (v. *supra*, II, 3) e al ruolo regionale (v. *infra*, III, 2.5).

4. Accesso al sistema, titoli di studio, esami di Stato (e connessa questione del valore legale del titolo di studio). La disciplina dovrebbe prevedere:

– i casi in cui può essere istituito il numero programmato per l'accesso ai corsi universitari ovvero comunque ammessa una verifica preventiva del possesso di alcune competenze (es. legge n. 264 del 1999) fermo restando il dovere di verificare, nell'accesso ad ogni corso di studio, la sussistenza delle conoscenze di base richieste;

– la denominazione e il contenuto breve dei titoli universitari (laurea, laurea magistrale, diploma di specializzazione, diploma di dottorato di ricerca) riprendendo ove possibile le definizioni contenute nell'ormai abrogato decreto ministeriale n. 509 del 1999. Tali elementi sono stati forse non opportunamente delegificati. Con legge, o comunque in conformità a specifiche previsioni legislative, andrà garantito altresì il rispetto di alcuni elementi di base che le dinamiche locali, in assenza delle condizioni virtuose richiamate all'inizio, tendono invece a travolgere: è il caso ad esempio del tetto massimo di insegnamenti accademici per i complessivi 180 crediti della L o della soglia minima di crediti attribuibili ad ogni insegnamento (v. *supra*, II, 1);

– le modalità di accesso alla laurea magistrale;

– ciò che è richiesto per l'accesso agli esami di Stato o per le selezioni relative all'accesso agli impieghi pubblici.

5. Aspetti specifici. Vi sono poi alcune altre limitate questioni, che potrebbero essere definite con legge o per le quali, la legge potrebbe demandare ad altra fonte la disciplina indicando principi e criteri direttivi.

Ad esempio:

– la definizione di condizioni minime per l'istituzione e/o l'attivazione di un corso di studio (es. la disponibilità di una quota di professori e ricercatori di ruolo nell'ateneo, appositamente dedicata al corso);

– la definizione di fattispecie di crisi finanziarie e/o organizzative tali da richiedere procedure straordinarie (es. avvio di procedure di infrazione; divieto di assumere determinate iniziative, come l'attivazione di dottorati o di nuovi corsi di studio; dimissione degli organi direttivi e/o limitazione di alcune attività – es. assunzione, partecipazione a commissioni di concorso ecc.);

– la definizione di norme, atte a prevenire fenomeni di localismo o di nepotismo (es. chi consegue il dottorato di ricerca non può essere ivi chiamato come professore) e a prevedere l'approvazione da parte degli atenei di un codice etico che ogni professore deve accettare per insegnare nell'ateneo medesimo.

## *2. Forme e procedure di governo del sistema universitario*

### *2.1. Ripartire dall'autonomia*

Le riforme universitarie hanno trovato difficile applicazione negli atenei. Alcuni obbiettivi, anche ragionevoli e ben motivati, sono stati mancati o sono risultati deformati al termine del percorso di riforma. Tra le ragioni vi sono sicuramente le forme e procedure di governo antiquate che caratterizzano sia il sistema nel suo complesso che le singole università. Democrazia collegiale ed efficienza in-

novativa non sono giunte a composizione nella *governance* tradizionale.

Occorre ripartire dall'autonomia, che è molto più dell'autogoverno cui le università sono da sempre abituata. L'autonomia implica il diritto e la capacità di darsi le proprie regole, di farle condividere e rispettare. Una molteplicità di approcci e di soluzioni stimola una positiva competizione tra diversi modelli istituzionali e organizzativi e garantisce la flessibilità per le diverse situazioni e strategie degli atenei.

L'autonomia è una scommessa difficile. In un sistema tendenzialmente pubblico, corporativo e conservatore come quello universitario, può essere percepita come disimpegno di ordine ordinamentale e finanziario dello Stato. Vi sono due rischi maggiori. All'interno di ciascun ateneo, quello di perdersi in dibattiti accademici inconcludenti sulla *governance* approdando a soluzioni comunque conservatrici e compromissorie. Più in generale, quello di smarrire la leggibilità unitaria di un sistema pubblico fondamentale come quello universitario – quindi quella sorta di garanzia minima di qualità che i cittadini vi associano – e di aprire una concorrenza al ribasso tra università soffocate da croniche carenze finanziarie.

Eppure la scommessa va giocata, anzi rigiocata. L'esperienza degli anni Novanta ha mostrato che solo l'autonomia (statutaria, finanziaria, didattica) ha fatto uscire dal letargo e rimettere in cammino il dinosauro universitario, pur tra mille difficoltà, contraddizioni, errori. Vanno analizzati senza infingimenti per evitarli in futuro, non per rinunciare e tornare indietro. Un'università che non ritrova spinta innovativa non è in grado di spingere il paese sulla strada dell'innovazione.

## 2.2. *Nuovi paradigmi*

Per una nuova cultura dell'autonomia servono nuovi paradigmi, veri e propri salti culturali.

Rispetto alla tradizione italiana di università organizzata per comunità disciplinari nazionali, è necessario un salto culturale perché un sistema universitario autonomo tende ad organizzarsi per atenei in competizione tra loro, il che rafforza il legame dei docenti con la propria istituzione ed indebolisce quelli con i colleghi della propria disciplina. Va trovato quindi un nuovo punto di equilibrio tra le due insopprimibili coordinate di appartenenza di ciascun docente, quella istituzionale e quella disciplinare.

Occorre poi ridare spazio adeguato al principio di responsabilità. A compiti ben precisati devono corrispondere precise responsabilità. Si accorcino le lunghe o intricate catene gerarchiche decisionali che frammentano le responsabilità. Si mantenga la collegialità universitaria come strumento efficiente di democrazia e di condivisione, non come occasione ed esercizio, tutti accademici, di deresponsabilizzazione. Si varino le norme adatte affinché l'elettività delle cariche garantisca impegni e responsabilità programmatici e non si riduca ad equilibri ed accordi elettorali tra gruppi e corporazioni.

È un altro salto culturale da compiere, per porre rischio ad una delle storture più gravi dell'attuale *governance* universitaria: la sua natura collusiva che porta la maggior parte delle scelte, ad ogni livello, ad essere non di merito ma piuttosto di «scambio» tra facoltà o dipartimenti o aree o settori disciplinari, col patto non scritto ma evidente di non mettere in discussione le decisioni degli «altri» pur di far passare le proprie.

Infine la valutazione. Serve che si diffonda una cultura dell'autovalutazione continua per conoscersi e migliorarsi continuamente unita al necessario confronto con una valutazione efficace, esterna e indipendente, della qualità delle proprie attività. Serve una valutazione delle persone come delle istituzioni, dei processi come dei risultati. È un complesso sistema di valutazione che va creato e mantenuto, profittando delle molte esperienze pionieristiche già esistenti e del vivo dibattito internazionale.

Come non si può attendere che il sistema di valutazione funzioni a regime per intervenire sulle forme e pro-

cedure di governo del sistema universitario, così non si può nemmeno intervenire su queste senza approntare insieme un organico modello di valutazione e norme intelligenti per gestire una transizione inevitabilmente lunga: quella tra un sistema retto da norme/sanzioni (per giunta con rari casi di applicazione delle sanzioni!) ad uno retto da valutazioni/incentivi.

### *2.3. Governo del sistema*

Per il governo del sistema universitario nazionale, in un quadro di vera autonomia degli atenei, occorre passare da un modello burocratico-dirigistico, come è quello attuale, a uno regolativo-valutativo, da una tradizione di interventi minimi e pervasivi all'innovazione di un vero governo strategico «a distanza». Inoltre occorrerà ripensare e rivalutare profondamente il ruolo delle Regioni in tema di università nel quadro del nuovo sistema costituzionale introdotto dalla riforma del 2001. Infine deve essere messo a punto un sistema nazionale di valutazione della qualità delle attività universitarie.

Il tema della *governance* a livello nazionale consiste nella necessità di approntare una rete chiara di poteri e responsabilità tra ministero, Regioni, sistema di valutazione e singole università.

Per quanto riguarda il ministero che si occupa dell'università, si può certamente far riferimento all'attuale ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca anche se, in una scelta globale di ridisegno degli obiettivi strategici del paese in direzione dell'economia europea della conoscenza concordata a Lisbona nel 2000, potrebbe risultare utile e significativo istituire un nuovo «ministero della Ricerca e dell'Università». In realtà sarebbe un ripristino anche se la priorità alla ricerca dovrebbe non essere solo lessicale.

Non è comunque questione esclusivamente lessicale: la centralità della ricerca e della formazione universitaria nello sviluppo del paese, e quindi nel suo governo, ri-

chiede una precisa posizione ministeriale o vice-ministeriale che assuma piena e diretta responsabilità dei temi della ricerca e dell'università, assicurando quel ruolo e quella visibilità all'interno del governo che loro spettano.

Spetterà naturalmente al ministero definire gli obbiettivi strategici e le regole generali del sistema, ripartire i finanziamenti statali, monitorare lo stato del sistema e il raggiungimento degli obbiettivi. Dovrà essere ridisegnata tutta la materia della programmazione triennale e della istituzione di nuove università, nonché dei poteri sanzionatori nazionali nel caso di violazioni delle regole e di palese malfunzionamenti degli atenei. Il tema delle sanzioni e della loro gradualità è cruciale. Si potrebbe prendere esempio anche da buone pratiche comunitarie, introducendo l'apertura di procedure di infrazione che portino a interventi sanzionatori via via più pesanti, fino anche al commissariamento nei casi più difficili.

Per quanto riguarda gli obbiettivi e le regole del sistema, occorre ridisegnare completamente la materia. La legge quadro prevista dalla legge sull'autonomia del 1989 non ha mai visto la luce. È il tempo di farla. Una legge quadro che rimuova tutte le complicate stratificazioni che si sono accumulate sulle università in settant'anni di legislazione disorganica e che fissi invece nuovi e semplici principi.

Se la programmazione dello sviluppo delle attività dei singoli atenei è tema che sempre più ricadrà nelle loro autonome competenze, naturalmente temperato da una continua e stringente autovalutazione e valutazione esterna dei risultati, la programmazione dello sviluppo del sistema non può che essere competenza del ministero, del Parlamento, delle Regioni. Le regole di istituzione di nuove università (e forse anche di nuove sedi universitarie) vanno ripensate e soprattutto vanno stabiliti per legge i requisiti minimi di risorse umane, logistiche e finanziarie stabili perché si possa procedere all'istituzione unitamente al ruolo, ai poteri e agli impegni delle Regioni interessate.

La sempre maggiore importanza delle università come attori sociali principali e punti di forza economico-sociali

del territorio, addirittura in termini di *marketing territoriale*, richiede di superare l'attuale inefficace modello dei comitati regionali di coordinamento per passare invece a vere e proprie forme di governo universitario regionale sia in tema di offerta didattica che di ricerca e trasferimento tecnologico senza naturalmente intaccare la natura nazionale e internazionale del sistema universitario ma responsabilizzandolo e sostenendolo rispetto agli obbiettivi regionali.

Non appaia come una contraddizione. Molti esempi stranieri mostrano come, la qualità internazionale di un ateneo ha sempre alle spalle anche un forte radicamento nel suo territorio, in un «glocalismo» già individuato in altri ambiti dagli studiosi dell'economia e della società globalizzate.

La ripartizione tra gli atenei dei finanziamenti assegnati al sistema universitario dal bilancio dello Stato è il più tipico e importante dei compiti amministrativi del ministero. Sia che si tratti di finanziamenti esclusivamente destinati alle infrastrutture, sia che si tratti di finanziamenti «ordinari» per il funzionamento o comunque la cui utilizzazione è lasciata alle autonome determinazioni degli atenei, le regole di ripartizione hanno sempre la necessità di rispondere a due esigenze. Una è quella di commisurarle ai dati strutturali dell'università, l'altra è quella di agire da incentivi/disincentivi rispetto ai risultati ottenuti.

Privilegiare troppo la prima – come nella tradizionale visione statalista – porta a sclerotizzare il sistema ai suoi dati storici o, addirittura, a favorire una concorrenza al ribasso (aumentare a tutti i costi gli iscritti, ecc.). Privilegiare troppo la seconda – come in alcune impostazioni «iper-aziendaliste» che mal si adattano alle caratteristiche del lavoro universitario – non tiene conto della naturale vischiosità dei sistemi pubblici (ad esempio, non si possono cacciare via all'improvviso né gli studenti né i professori) e quindi rischia di deformare i criteri valutativi pur di far fronte a necessità insopprimibili.

Il rapporto tra finanziamento statale e valutazione della qualità è un tema complesso in cui ogni esagera-

zione o accelerazione finisce col giocare contro l'obbiettivo di realizzare un delicato meccanismo regolativo-reattivo. Ridurre la ripartizione dei finanziamenti alla mera applicazione di valutazioni quantitative significa rinunciare alla «politica» in senso alto e, per giunta, rischiare di edulcorare gli stessi criteri valutativi. Ridurre la valutazione ai risultati di una ripartizione finanziaria significa non averne colto la dimensione qualitativa e comunicativa.

Sembra dunque saggio prevedere alcune quote del finanziamento statale che vengono ripartite in base ai dati strutturali delle università, altre quote che invece hanno un significato premiale e incentivante della qualità e sono ripartite su base competitiva, altre ancora che rappresentano cofinanziamenti statali a finanziamenti regionali, locali e propri per programmi/contratti di investimento nello sviluppo. Si noti che questo approccio è valido sia per le attività didattiche che per la ricerca.

Al ministero spetta certamente anche il monitoraggio dello stato del sistema e del raggiungimento degli obiettivi strategici programmati. Per questo compito sarebbe necessario riunire le forze migliori del ministero in una tecnostruttura interna dotata di adeguate professionalità senza però confonderla con la struttura nazionale di valutazione che deve essere indipendente dal ministero come dagli atenei.

Un'agenzia nazionale o un'*authority* con il compito di coordinare, guidare e rendere pubbliche le attività e i risultati della valutazione della qualità delle attività universitarie. Questa agenzia dovrà garantire totale terzietà rispetto al ministero e dagli atenei. Per essere precisi, il lavoro di esperti universitari presso l'agenzia sarà esclusivamente a tempo pieno e con distacco dagli atenei di appartenenza, con esclusione quindi di impegni didattici, di ricerca e gestionali che inevitabilmente comporterebbero un conflitto di interessi tra valutatori e valutati. Nulla impedisce evidentemente che l'agenzia utilizzi come revisori professori delle università italiane e straniere ma i rapporti di valutazione devono essere opera e ricadere nelle re-

sponsabilità di esperti indipendenti provenienti dal mondo della ricerca e accuratamente formati.

Possiamo qui ripetere a ruoli invertiti quanto già detto. La valutazione ha come obbiettivi fondamentali il continuo miglioramento degli atenei e la trasparenza della valutazione qualitativa e quantitativa delle loro attività didattiche e di ricerca, non quello di ripartire il finanziamento pubblico o di dare indicazioni cogenti sui criteri della ripartizione. Si rischia altrimenti di deformare la valutazione per tener conto delle complesse problematiche del sostegno pubblico alle università. Sarà quindi il ministero che giudicherà e stabilirà come e quanto tener conto dei risultati della valutazione nella ripartizione del finanziamento, rispondendone politicamente. Viceversa si garantirà in questo modo che la ripartizione del finanziamento non diventi implicitamente il criterio unico di valutazione della qualità, deformandone significato e portata innovativa. Infine, come è tipico di ogni sistema di autonomie, non mancheranno le loro rappresentanze a livello nazionale. Il sistema universitario è essenzialmente un sistema di atenei e quindi la conferenza dei rettori delle università è il luogo naturale dove gli interessi degli atenei in quanto istituzioni autonome vengono rappresentati rispetto al governo, al ministero, all'opinione pubblica.

D'altra parte, oltre quella al proprio ateneo, il docente universitario sente fortemente l'appartenenza alla propria area disciplinare. Piuttosto che l'attuale Consiglio universitario nazionale sarebbe interessante sperimentare una pluralità di comitati disciplinari nazionali, anche aggregando aree disciplinari affini, che abbiano funzioni di consulenza e proposta su tutte le materie dell'organizzazione dei saperi relative alla didattica e alla ricerca universitaria nell'area disciplinare interessata. In un tale quadro, si potrebbe anche sperimentare la compresenza in questi comitati disciplinari nazionali anche di rappresentanti dei ricercatori che lavorano presso gli enti pubblici di ricerca, con l'obbiettivo di ricomporre tutto il comparto della ricerca pubblica dal punto di vista della presenza delle

competenze disciplinari nelle politiche nazionali della formazione e della ricerca.

Il Consiglio nazionale degli studenti universitari permetterà come luogo di elaborazione e confronto delle proposte riguardanti le materie della condizione studentesca nelle università e come luogo di garanzia nazionale dei diritti degli studenti.

Occorre però evitare che gli organi nazionali di rappresentanza divengano surrettiziamente organi di governo del sistema confondendo il quadro dei poteri e delle responsabilità, spingendo a forme consociative di gestione e indebolendo il ruolo del ministero e l'auspicabile alta professionalità delle sue strutture interne.

#### *2.4. Governo degli atenei*

Sedici anni fa la legge 168 introduceva l'autonomia degli atenei ma poneva limiti al suo esercizio, in particolare sui temi della *governance*, in attesa di una legge quadro che però non è mai arrivata. Come già si diceva prima, è giunto il tempo di farla.

Vi è innanzitutto da esplicitare un criterio generale, per quanto ovvio possa sembrare. Non vi può essere vera autonomia se non assegnando responsabilità chiare che evitino ogni opaca condivisione di poteri e operando una continua valutazione esterna dei risultati da parte di tutti i portatori di interesse. La gestione collegiale tipica delle università deve essere mantenuta ma entro un nuovo quadro di responsabilità individuali. L'autovalutazione, tesa al miglioramento continuo delle proprie attività, è un punto fondamentale di ogni valutazione della qualità ma non ci si può ridurre ad essa senza rischiare un'autoreferenzialità e un corporativismo che indispettiscono l'opinione pubblica e rallentano l'innovazione.

Come principio di *governance* occorre stabilire che gli statuti devono accuratamente separare i compiti e le responsabilità di governo e di amministrazione da quelli di normazione interna (potere regolamentare), di garanzia e

di controllo. Attualmente non vi è separazione, anzi confusione di poteri tra il consiglio di amministrazione (che non ha la responsabilità di tutti i compiti tipici dell'amministrazione ma, tradizionalmente, ne ha altri di tipo normativo, in rappresentanza degli interessi categoriali interni), il senato accademico (che rappresenta essenzialmente gli interessi disciplinari di facoltà e dipartimenti, ma spesso ha assunto compiti decisamente gestionali su personale docente e attività istituzionali) e il rettore che presiede entrambi.

È opportuno che sia mantenuta l'elettività del rettore come figura che rappresenta democraticamente l'intera istituzione (compresi gli studenti) e nella cui azione questa possa riconoscersi. Un rettore che sia figura di vertice del corpo docente ma anche responsabile diretto delle strategie e della gestione dell'ateneo insieme ad un consiglio di ateneo (un *Board* in gergo anglosassone o forse una giunta) nominato direttamente dal rettore, quindi di composizione non elettiva, anche ricorrendo a persone esterne all'università secondo norme e condizioni affidate agli statuti di ciascuna università, con responsabilità individuali dei consiglieri stabilite nell'atto di nomina. Si rafforzerebbe così l'azione e l'immagine di un ateneo come soggetto unitario, contribuendo a superare la tradizionale separatezza degli interessi disciplinari o categoriali.

Giocherà da contrappeso a tali poteri monocratici del rettore il potere del senato accademico elettivo di esprimere il gradimento al rettore e al consiglio di ateneo al momento iniziale della loro attività e quello di revocarlo in casi particolarmente gravi ben circoscritti dalla legge e con adeguata qualificazione della maggioranza (i quattro quinti, ad esempio).

Il consiglio avrà i tipici compiti esecutivi e responsabilità di ogni vero consiglio di amministrazione come il rettore quelli di ordinaria e straordinaria amministrazione di un amministratore delegato. Un'università non è un'impresa, ma la sua complessa gestione non può rifiutare i modelli migliori dell'amministrazione elaborati dalle imprese, temperati dalle caratteristiche di democrazia e

condivisione delle scelte che devono essere tipiche di ogni istituzione che gestisce beni e interessi pubblici. La struttura amministrativa dell'ateneo, guidata da un direttore generale e dai dirigenti, assumerà i compiti e la responsabilità dell'esecuzione gestionale degli indirizzi del governo dell'ateneo. Il tema dell'elettività del rettore è aperto perché vi sono argomenti a favore di rettori, amministratori delegati nominati in base alle loro qualità culturali e manageriali ma che non devono rispondere ad un corpo elettorale. Non mancano del resto esempi in Europa di normative che prevedono la nomina e non l'elezione dei rettori delle università. Ma, nel sistema di «produzione» di didattica e di ricerca che tende per sua natura a rifiutare ogni gerarchia, anche in difesa della libertà intellettuale, solo l'elettività può riuscire, nei casi migliori, a garantire la condivisione degli obbiettivi dell'istituzione universitaria e quindi il suo buon funzionamento.

È opportuno che le regole elettorali siano stabilite su base nazionale, anche per evitare giochi collusivi interni su un tema così delicato. L'elettorato passivo del rettore sarà ristretto ai professori universitari (anche esterni all'ateneo) in base a candidature ufficiali. Per limitare politiche accademiche troppo elettoralistiche il mandato del rettore sarà lungo (sei anni, ad esempio) e unico (non rieleggibilità) con un correttivo, di cui si parlerà tra poche righe, dato dalla possibilità per il senato accademico di revocare il gradimento verso il rettore e il consiglio provocandone l'immediata decadenza.

Un senato accademico eletto direttamente da docenti, studenti e personale – pur con opportune garanzie di equilibrata rappresentanza delle diverse aree culturali dell'ateneo – completerà il quadro degli organi di governo dell'ateneo assumendo la natura di organo di garanzia dell'autonomia e di espressione democratica delle posizioni e scelte culturali dell'università. Il senato avrà quindi la responsabilità dei piani programmatici e dei bilanci strategici pluriennali (mentre l'approvazione dei bilanci di esercizio spetterebbe al consiglio), dei regolamenti interni, della valutazione e controllo delle strategie

e della gestione, della garanzia delle libertà accademiche e dei diritti degli studenti.

Proprio per segnalare la separazione dei poteri, il senato accademico eleggerebbe al suo interno un presidente diverso dal rettore, che pure farebbe parte di diritto del senato. Sotto questo medesimo punto di vista di separazione dei poteri e tenendo conto anche del potere di revoca da parte del senato, è opportuno che le scadenze elettorali del rettore e del senato siano sfasate, almeno in linea di principio, nonostante che votare contemporaneamente rettore e senato aumenterebbe il tono «politico» dell'appuntamento elettorale e favorirebbe una periodica discussione complessiva della politica dell'ateneo.

In tema di forme e procedure di governo universitario appare particolarmente importante rifondare il rapporto tra l'ateneo e il suo territorio. Come mostra l'esperienza, la soluzione non è facile. Ma è irrinunciabile che tutti gli statuti individuino forme di rapporto con gli enti territoriali, primo fra tutti la giunta regionale, che garantiscano – pur nella reciproca autonomia – stabilità, trasparenza e continuità di intese per le molte scelte strategiche ed operative che sono di interesse comune.

Come ultimo aspetto della *governance* di ateneo sarebbe opportuna una completa delegificazione della strutturazione interna. Ogni ateneo sceglierà come organizzarsi: l'esistenza e i mutui rapporti di facoltà, dipartimenti, corsi di studio, centri di ricerca e di servizi e dei relativi organi di gestione saranno interamente affidati agli statuti e ai regolamenti autonomi, purché siano sempre salvi i principi di responsabilità (ogni atto deve avere un responsabile), di sussidiarietà (ogni decisione sarà affidata alla struttura più vicina e più piccola possibile rispetto ai contenuti della medesima) e di unitarietà (saranno riportati agli organi di governo centrali gli atti di interesse per l'intero ateneo per evitare di ridurre un'università ad una federazione di facoltà o dipartimenti).

Ma vi è un principio ancora più importante nell'organizzazione interna di un'università che va recuperato anche se necessariamente aggiornato: quello della ricompo-

sizione tra didattica e ricerca che deve valere non solo a livello di attività del singolo docente ma anche dei collegi decisionali. Scomporre all’infinito la decisionalità universitaria sui temi della didattica e della ricerca è stato un errore: agli statuti il compito di recuperare la dimensione unitaria dell’attività universitaria e quindi l’unicità di affiliazione, con soluzioni istituzionali che devono essere intelligentemente flessibili sia rispetto ai temi che rispetto alle diverse aree culturali. È insomma giunto il momento di superare la stantia dualità facoltà/dipartimento con pragmatismo e buon senso, lasciandosi alle spalle il ventiquennale dibattito tra i fautori dell’una o dell’altra soluzione aggregativa.

Gli statuti e i regolamenti di ogni singola università stabilirebbero anche le regole per l’individuazione dei responsabili delle strutture interne nonché quelle per la loro gestione collegiale. Occorrerebbe lasciare pieno spazio di autonomia, anche solo a titolo sperimentale, a statuti di atenei che sostituissero, almeno in alcuni casi, l’elettività del preside o del direttore con diverse forme di nomina o addirittura con la loro selezione pubblica in base a procedure di tipo contrattuale (presenti in alcune università straniere).

In questo, come in molti altri punti, rimane il dubbio che il sistema accademico potrebbe anche non approfittare per nulla degli spazi di autonomia preferendo «democraticamente» di rimanere nei vecchi schemi di *governance*. È un tema delicato che può essere affrontato in termini di valutazione dei risultati e di incentivazione delle *best practices*, piuttosto che forzando legislativamente l’una o l’altra soluzione. Ma si capisce bene che, così facendo, i tempi dell’innovazione potrebbero diventare talmente lunghi da impedirla nei fatti.

Un altro modo di agire – peraltro già ben sperimentato in altri contesti e forse anche migliore per le caratteristiche del contesto universitario – sarebbe quello di varare per legge le regole fondamentali di uno statuto-tipo che diventerebbero immediatamente valide per tutte le università, salvo che ognuna, utilizzando la sua auto-

nomia, potrebbe modificarle pur all'interno della norme della legge-quadro. Non potranno comunque mancare termini e sanzioni efficaci per quegli atenei che non adeguassero i loro statuti.

## *2.5. Ruolo della Regione e del livello regionale*

Il rapporto Regioni-università dovrebbe costituire, molto più di quanto non avvenga attualmente, un asse strategico nello sviluppo e nella programmazione del sistema universitario, poiché può contribuire a contrastare uno degli elementi di crisi più evidenti del sistema universitario: la sua autoreferenzialità; la sua chiusura verso l'esterno rispetto a scelte che, al contrario, influiscono significativamente verso l'esterno (la formazione o non formazione delle classi dirigenti; lo sviluppo o non sviluppo del sistema economico-produttivo).

L'entrata delle Regioni nella programmazione territoriale dovrebbe superare la logica di sviluppo «delle cattedre» (v. *supra*, II, 1) attraverso un più stretto nesso tra domanda-offerta-servizi. Ciò vale sia nell'ottica della qualità internazionale degli atenei, che sempre più spesso dipende da un forte radicamento sul territorio con specifiche vocazioni di eccellenza (v. *supra*, III, 2). Più in generale vale per la programmazione del sistema: lo sviluppo territoriale degli atenei non può essere sganciato da una programmazione dell'offerta didattica che tenga conto della domanda del territorio e dei servizi di cui può disporre (v. *supra*, II, 3).

Gli strumenti di cui le Regioni dispongono, a tal fine, non sono di poco conto.

In base all'articolo 117 della Costituzione revisionato, i terreni di competenza legislativa regionale, direttamente influenti sul sistema universitario, sono oggi quattro:

- il diritto allo studio universitario (competenza esclusiva);
- la formazione professionale (competenza esclusiva);

- la ricerca scientifica e il sostegno all’innovazione tecnologica (competenza concorrente);
- le professioni (competenza concorrente).

È evidente che si tratta di strumenti che collocano le Regioni all’interno sia del «governo di sistema», sia della «governance di ateneo», e che richiedono altresì interventi statali unificanti allo scopo di razionalizzare preventivamente interventi regionali che possono divenire significativamente incidenti sul sistema universitario.

### 2.5.1. *Governo di sistema*

Oltre al finanziamento del diritto allo studio, un corretto raccordo tra Stato e Regioni dovrebbe svilupparsi sul terreno della programmazione territoriale e del finanziamento complessivo del sistema universitario.

Occorre rivedere il meccanismo della programmazione territoriale: non si possono più lasciare ai soli atenei poteri ultimi e decisivi in materia, pena l’assenza di una corretta pianificazione territoriale e la carenza di garanzie di qualità dell’offerta formativa. Gli attuali comitati di coordinamento non sono riusciti in questi anni (dal 1998) ad esercitare, in modo significativo, virtuosismi sul sistema.

Va dunque rivisto il regolamento statale che li prevede, rafforzando la componente «locale» potenzialmente sempre minoritaria (il rappresentante della Regione è sempre e solo uno; mentre i rettori sono tanti quante le università stanziate nella Regione...). Il comitato ristrutturato dovrebbe comprendere: il presidente della giunta regionale (in qualità di presidente), i rettori delle università, i sindaci dei Comuni in cui sono stanziate le sedi centrali delle università localizzate nella Regione (in funzione delle competenze in materia di edilizia), gli studenti (nell’attuale composizione). Per le scelte strategiche (vedi nuove sedi universitarie) il comitato andrebbe integrato da rappresentanti delle forze sociali, o almeno ne andrebbe acquisito l’orientamento.

Un corretto raccordo tra Stato e Regioni potrebbe aiutare il ripensamento del sistema di finanziamento, una volta condiviso l'obbiettivo di evitare la duplicazione di finanziamenti sugli stessi progetti di ricerca e rendere trasparente, compatibilmente con le norme sulla *privacy*, il quadro delle erogazioni pubbliche e private.

La parte di finanziamento «premiale» e di «sviluppo» potrebbe essere anche di finanziamento e/o co-finanziamento regionale per quei progetti di ricerca che hanno ricadute sul sistema regionale, previa verifica nell'anagrafe delle ricerche di eventuali sovrapposizioni.

Nel finanziamento strutturale si potrebbe prevedere un ulteriore meccanismo premiale (una percentuale del Ffo) per quei sistemi regionali di atenei, complessivamente considerati, che hanno realizzato una efficace pianificazione, con ciò evitando inutili duplicazioni di corsi. Al contrario, occorrerebbe prevedere un identico meccanismo penalizzante per quei sistemi di atenei che non hanno operato in tal senso.

Occorre rivedere il sistema di finanziamento statale del diritto allo studio che attualmente soffre di gravissime distorsioni, per cui le Regioni che più impegnano risorse proprie vengono maggiormente penalizzate dal riparto del fondo statale che non soggiace a nessun meccanismo premiale sugli investimenti effettuati in sede locale.

L'individuazione dell'importo minimo della borsa di studio (quale livello essenziale ai sensi della lettera *m*), articolo 117 della Costituzione) dovrebbe essere accompagnata da quella dei criteri relativi all'individuazione degli aventi diritto: criteri basati su parametri certi e trasparenti cui le Regioni possano far riferimento.

La determinazione delle condizioni economiche dovrebbe aver come riferimento l'Isee e l'Ispe, mentre la definizione del valore di soglia dell'Isee, che consente l'accesso ai benefici, dovrebbe tenere conto del Pil per abitante di ciascuna Regione e non essere lasciato, com'è ora, alla definizione di ogni Regione.

Anche i criteri di merito andrebbero fissati in maniera uniforme (con tendenza ad alzare il livello). Ogni

Regione, poi, dovrebbe poter decidere le modalità di erogazione della borsa: denaro, servizi.

Complessivamente il sistema potrebbe reggersi sul co-finanziamento (fondo statale più tassa regionale) in percentuale che tenga conto del Pil per abitante di ciascuna Regione.

### 2.5.2. *Governo di ateneo*

Occorre un effettivo coordinamento università-Regioni sul terreno dell'istituzione di nuovi corsi di studio finalizzati alla formazione di professionalità che operano nei settori divenuti di competenza legislativa (esclusiva o concorrente, poco cambia).

– Tale istituzione «deve partire dagli obbiettivi» (v. *supra*, II, 1) e procedere di pari passo, oltreché con le analisi di mercato, anche con la legislazione regionale di riconoscimento delle relative professionalità.

– Analogamente occorre un effettivo coordinamento università-Regioni sulla formazione professionale: alle Regioni la formazione professionale in senso classico (molti degli attuali master di primo livello) e all'università solo quelli ad alta specializzazione.

– La tipologia e la quantità degli interventi per il diritto allo studio universitario (servizi abitativi, di ristorazione, borse di studio ecc.) e la modalità di gestione degli stessi (enti, affidamento diretto alle università, *outsourcing*...) andrebbero coordinate in sede locale ma con il perno della Regione come momento di sintesi e coordinamento.

– Non persuade dunque la soluzione lombarda che ha trasferito alle singole università la totale gestione della generalità dei servizi per il diritto allo studio, mentre pare preferibile il riferimento ad un soggetto regionale ristrutturato secondo i criteri di efficienza e di economicità individuati come i più idonei alle specificità della Regione di appartenenza.

## Gli strumenti:

- per il coordinamento sulla didattica occorre solo far funzionare i comitati di indirizzo già previsti dalla legge. Si potrebbe, a tal fine, inserire una norma negli statuti o nei regolamenti didattici di ateneo per cui se non c'è parere favorevole del comitato di indirizzo e del comitato regionale di coordinamento non partono nuovi corsi, anche in presenza di parere favorevole del Cun;
- sul diritto allo studio: le modalità di «gestione» e «organizzazione» del diritto allo studio vanno completamente affidate alla legge regionale: no a soluzioni centralistiche che individuino modelli di gestione. Ogni realtà locale decide autonomamente la propria organizzazione in relazione alle finalità da perseguire.

### 3. Valutazione

#### 3.1. *La centralità della valutazione nei sistemi di istruzione, formazione e ricerca*

Nel corso degli ultimi due decenni la problematica della valutazione è divenuta centrale per i sistemi di istruzione, formazione e ricerca, sia su scala internazionale (con riferimento ai processi di comparazione, integrazione e competizione dei sistemi formativi e di ricerca) sia negli ambiti nazionali, ove le modalità di espletamento della funzione valutativa e il ruolo specifico ad essa attribuito determinano, nei diversi contesti, la forma stessa delle relazioni fra i pubblici poteri e le istituzioni formative e di ricerca.

Per l'università, non pochi fattori hanno concorso ad una peculiare accentuazione della questione valutativa. Primo fra tutti il processo di trasformazione della «missione» dell'università, con il passaggio dalla «formazione per le *élites*» alla «formazione per i molti». L'incremento esponenziale del numero di studenti e il moltiplicarsi delle istituzioni universitarie sul territorio hanno proposto con forza il problema della qualità, motivando forme di con-

trollo centrale, intese a trasferire la verifica/garanzia del livello di qualità e prestazione dall'interno all'esterno degli atenei. Analogamente, l'acuita percezione del ruolo dell'università come fattore determinante per la crescita individuale e sociale ha offerto nuova legittimazione alle pressioni della società, che si sono accompagnate, d'altra parte, al venir meno del tradizionale rapporto di fiducia/delega della società verso l'università e il mondo accademico.

La propensione per una valutazione sempre più puntuale e stringente del rendimento delle università è risultata ulteriormente enfatizzata per l'acuirsi del problema del finanziamento, tra necessità di maggiori risorse e crescenti difficoltà delle finanze pubbliche. Ne è derivata, per le università, l'esigenza ineludibile di una maggiore *accountability*, a fronte della richiesta di dare costantemente conto delle proprie scelte e dei propri risultati (con valutazioni affidabili e trasparenti) ai poteri pubblici, anche locali, ai portatori di interesse, alle forze sociali e professionali e all'opinione pubblica in genere.

Infine, il processo di «autonomizzazione» delle istituzioni universitarie, variamente in atto in tutta Europa, ha visto il contestuale emergere della figura dello «Stato valutatore», come contrappeso all'autonomia. Pur in presenza di modelli diversi di autonomia universitaria e di differenziate combinazioni di autonomia «sostantiva» e autonomia «procedurale», si registra una tendenziale transizione del ruolo statale da «controllore burocratico» a «supervisore strategico», da cui prende forma la figura dello «stato valutatore».

### *3.2. Il caso italiano: attività e organi di valutazione*

Anche nel nostro sistema universitario, l'attività di valutazione – istituzionalmente avviata, insieme al riconoscimento dell'autonomia budgetaria degli atenei, con l'articolo 5 della legge finanziaria 1994 (legge n. 537 del 1993) e più compiutamente disciplinata nel 1999 (legge n. 370, artt. 1 e 2) – è venuta assumendo una rilevanza

crescente. Ma sconta anch'essa il complessivo ritardo, sia del ceto politico che del mondo accademico, nel prendere coscienza delle complesse implicazioni del passaggio dall'università di *élite* all'università dei «grandi numeri».

Sull'incompiuto decollo della funzione valutativa, al di là dei problemi tuttora aperti anche nei sistemi europei di più consolidata sperimentazione, pesa nella situazione italiana la carenza delle condizioni e dei presupposti di contesto – culturali, legislativi e politico-istituzionali – necessari per un suo efficace esercizio. Tra questi: l'indeterminatezza del modello di autonomia riconosciuta alle università; l'inadeguatezza della *governance*, tanto a livello centrale che degli atenei; la mancata definizione di obiettivi strategici per la qualificazione dei singoli atenei e del sistema nel suo insieme; il confuso esercizio del ruolo del governo centrale, oscillante tra le dichiarate intenzionalità del «governo a distanza» e la pratica, soprattutto negli ultimi anni, delle tradizionali forme del «controllo burocratico», dirigistico e clientelare; la diffusa refrattarietà del mondo accademico alle esigenze e alla problematica stessa della valutazione; l'insufficiente determinazione delle finalità perseguitate con la valutazione e del ruolo assegnatole nei processi decisionali ai diversi livelli.

Da ciò l'incerta configurazione e l'improprio funzionamento degli organismi di valutazione.

*a)* A livello di ateneo. I nuclei di valutazione, inizialmente previsti dalla legge n. 537 del 1993 (art. 5, comma 22) e più compiutamente configurati dalla legge n. 370 del 1999 (art. 1, commi 1 e 2), hanno, di fatto, una natura ibrida, in quanto organi per l'attività di *auto-valutazione* degli atenei e, insieme, terminali periferici dell'organismo nazionale deputato alla valutazione *esterna*, con una duplicità di funzioni in potenziale conflitto di interessi.

*b)* A livello di governo centrale. Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu), quale disciplinato dalla legge n. 370 del 1999 (art. 2), presenta – con riferimento alla funzione prioritaria di organo per la valutazione *esterna* degli atenei – anomalie evidenti:

– è di nomina diretta del ministro e configurato come organo tecnico-consultivo del ministero, sommando in sé le funzioni di valutazione esterna insieme a compiti vari di consulenza per il ministro, fino a concorrere con quest'ultimo al riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (Ffo), quanto meno per la c.d. «quota di riequilibrio»;

– è formato pressoché esclusivamente da professori universitari in servizio nelle università, in evidente situazione di conflitto di interessi, con nessuna presenza di competenze esterne o espresse da portatori di interessi esterni al sistema;

– è privo, sotto ogni profilo, dei caratteri di terzietà, autonomia e indipendenza, propri degli organismi deputati alla valutazione *esterna*.

Inoltre, mentre il Cnvsu ha competenza per la valutazione delle attività didattiche degli atenei e delle relative strutture e servizi, la valutazione della ricerca universitaria fa capo ad altro e distinto organismo, il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (Civr). Quest'ultimo, a sua volta, è organo tecnico-consultivo del ministero, di diretta emanazione del ministro, con competenza originalmente specifica per la valutazione degli enti pubblici di ricerca. Nondimeno, il nuovo modello di riparto del Ffo, elaborato dal Cnvsu e assunto dal ministro (limitatamente ad una quota) già per il 2005, prevede che il 30% del Ffo sia assegnato agli atenei in ragione delle loro potenzialità di ricerca, valutate dal Civr, con insoluti problemi di coordinamento e di raccordo tra le metodologie e le basi informative dei due organismi, entrambi peraltro dipendenti, per il loro funzionamento, dal ministero.

### 3.3. (segue) *Per un primo bilancio dell'attività di valutazione*

Nonostante l'incompiutezza e le incongruenze del vigente assetto della valutazione, sono stati indubbiamente compiuti anche in Italia, nell'ultimo decennio, passi rile-

vanti in ordine all'esercizio della funzione valutativa e alla crescita della cultura e delle pratiche della valutazione, ancorché in un quadro complessivo, per la politica universitaria e per il governo degli atenei, di carenza di regole certe, di indirizzi non contingenti, di funzioni e di ruoli definiti, di responsabilità decisionali univocamente individuate.

La considerevole mole di lavoro realizzata dal Cnvsu, dal Civr e dai nuclei di ateneo, oltre a sviluppare e diffondere la cultura, le metodologie e le pratiche della valutazione, ha portato a disporre di un livello di conoscenza e di informazioni, sullo stato e sulle dinamiche degli atenei e dell'intero sistema, anteriormente impensabili. Peraltra, la realizzazione e la fruibilità di appropriate banche dati, insieme alla produzione e alla messa in circolo di consistenti flussi informativi – da segnalare, ad esempio, i Rapporti annuali sullo stato del sistema universitario realizzati dal Cnvsu – sono condizione necessaria e, insieme, parte essenziale della funzione valutativa. Nell'indicato contesto sono state possibili, con il concorso di un numero crescente di atenei, realizzazioni particolarmente significative nella prospettiva della valutazione. Tra queste, l'attività conoscitiva e informativa prodotta dal Consorzio interuniversitario AlmaLaurea, con il monitoraggio delle *performance* lavorative dei laureati e della loro condizione occupazionale. Ancora: l'innovativa esperienza di valutazione esterna della qualità della didattica universitaria, per iniziativa della Crui, con la messa a punto e la diffusione del modello e delle procedure valutative, prima, di «Campus» (per i D.U.), poi di «CampusOne» (per le nuove lauree).

Nondimeno sotto il profilo della configurazione istituzionale e funzionale dell'attività di valutazione:

- manca un disegno di sistema, con al vertice un organismo dotato dei caratteri di terzietà, indipendenza e autonomia, indispensabili per la valutazione (esterna) della didattica, della ricerca e degli atenei;
- non esiste, e neppure è prevista, presso il ministero, una struttura tecnico-scientifica in grado di vagliare e ap-

plicare gli esiti della valutazione, né di simulare gli effetti sul sistema delle scelte di governo;

– non è contemplata, nella composizione degli organismi di valutazione, sia nazionali che di ateneo, la necessaria presenza di soggetti e competenze esterni al mondo accademico, né sono previste incompatibilità e clausole di salvaguardia rispetto alle situazioni di conflitto di interessi;

– le funzioni di valutazione esterna risultano frammate con compiti di supporto tecnico-consultivo per il ministro e per il ministero;

– sotto il profilo dell'esercizio dell'attività valutativa (auto-valutazione e valutazione esterna);

– la funzione valutativa risulta strutturalmente subalterna ai poteri di governo (centrale e periferico), scarsamente incisiva sulla gestione degli atenei e pressoché irrilevante nella determinazione delle scelte del governo centrale;

– prevale, anche per l'assenza di regole incisive e di un'attitudine al confronto con interessi e competenze esterni al mondo universitario, una logica intra-accademica e autoreferente, scarsamente finalizzata, pur nell'ambito della valutazione, all'esigenza prioritaria di una maggiore *accountability* delle università e dell'intero sistema verso la società;

– il sistema appare orientato alla combinazione incongrua di valutazioni sui risultati e di verifiche sulle modalità del loro perseguitamento, impropriamente interferendo con gli ambiti propri dell'autonomia gestionale o «procedurale»;

– è prevalente il ricorso a parametri o indicatori quantitativi, volti come tali alla comparabilità dei risultati in termini di «produttività» didattica degli atenei, con pressoché nulla attenzione alla qualità delle prestazioni;

– si è accentuata, negli anni più recenti, la tendenza alla proposizione di standard formativi omogenei, limitativi sia dell'autonomia e delle specificità delle singole istituzioni formative, sia – conseguentemente – delle possibilità di emulazione competitiva tra gli atenei;

– non vengono valutate, ad alcun livello e ad alcun fine, né le singole università nel loro funzionamento e governo complessivi, la c.d. «valutazione istituzionale», né l'attività didattica, di ricerca e organizzativa dei singoli docenti;

– non sono previsti standard oggettivi di qualità e procedure certe né per la costituzione o il riconoscimento di nuovi atenei, o di centri e scuole di eccellenza, né per l'accreditamento dei corsi di studio;

– non si dispone ancora di un adeguato sistema di valutazione *ex post* della ricerca di ateneo e della produzione scientifica nazionale, di cui è parte integrante l'anagrafe nazionale delle ricerche, attesa dal 1980 (come disposto dagli artt. 63 e 64 del D.P.R. n. 382 del 1980).

### 3.4. *Gli elementi chiave*

Occorre previamente chiarire, sotto il profilo concettuale e istituzionale, tre distinte funzioni, spesso impropriamente frammate o sovrapposte nel dibattito sulla valutazione:

a) *l'accreditamento*: è riferito di norma ai corsi di studio (ma, in linea teorica, può valere anche per strutture didattiche o di ricerca); consiste nella verifica, *ex ante* e *in itinere*, circa il possesso di determinati requisiti minimi – organizzativi, strumentali e di qualità – preventivamente fissati, affinché un corso di studio possa legittimamente definirsi come universitario e produrre, quanto al titolo rilasciato, l'efficacia legale che l'ordinamento gli attribuisce; assolve alla duplice funzione di tutela degli utenti e di garanzia della correttezza della competizione tra istituzioni integrate in un sistema di istruzione e formazione a responsabilità pubblica; la specifica attività di verifica, ai fini dell'accreditamento, può essere demandata ad agenzie, pubbliche o private, appositamente abilitate (in alcuni sistemi, ad es., l'accreditamento dei corsi di studio è tradizionalmente svolto dalle associazioni professionali);

b) il *finanziamento* (pubblico) dell'università: è funzione propriamente di governo (*rectius*, del governo), orientata al conseguimento degli obbiettivi culturali, formativi e sociali via via assegnati all'università, alla ricerca scientifica e all'istruzione universitaria; il finanziamento può tener conto, a fini premiali (o disincentivanti) e con stanziamenti *ad hoc*, degli esiti della valutazione, ma ne è concettualmente distinto e istituzionalmente separato, in quanto impegna direttamente la responsabilità politica e le attribuzioni costituzionali del governo e del parlamento;

c) la *valutazione*: svolge essenzialmente una funzione di verifica e di garanzia della qualità delle prestazioni accademiche e del funzionamento delle istituzioni universitarie destinata alla società, ai poteri pubblici, alla comunità scientifica e al sistema istituzionale universitario; rappresenta senza dubbio un'imprescindibile fonte di conoscenza circa lo stato delle università e il posizionamento del sistema universitario e delle attività didattiche e di ricerca nella comparazione internazionale, ma la sua rilevanza nei processi decisionali, tra cui l'allocazione delle risorse, è per definizione eventuale, dipendendo da scelte e da poteri esterni alla valutazione stessa, vale a dire dalle regole del sistema e, in ultima istanza, dalla volontà dei decisori politici ed accademici.

Quanto all'attività di valutazione in senso proprio, l'esperienza dei paesi di più collaudata sperimentazione sembra suggerire che:

– obiettivo primario della funzione valutativa deve essere il miglioramento di ciascuno e di tutti gli atenei, in ogni settore dell'attività universitaria, per una crescita generalizzata o di sistema;

– la funzione valutativa rischia l'inefficacia se la valutazione esterna non è sorretta da una pratica capillare e sistematica dell'auto-valutazione, in tutti i punti del sistema e per tutte le tipologie di attività, con il coinvolgimento di tutti gli attori (rettori, organi elettivi, docenti, ricercatori, personale tecnico-amministrativo, studenti);

– risulta prioritario implementare e sviluppare quel tipo di valutazione (esterna) che incentiva l'auto-valutazione, anche realizzando forme specifiche di collaborazione e sostegno per l'attivazione di processi mirati a migliorare le prestazioni di singoli atenei e, al tempo stesso, riconoscendo più ampi spazi all'autonomia contrattuale degli atenei nei rapporti sia con gli studenti, che con i docenti;

– l'organismo nazionale di valutazione deve comprendere gruppi itineranti di «visitatori» (*peers*), che verifichino in loco le situazioni e suggeriscano le «buone pratiche»;

– vanno previste valutazioni *ad hoc*, e dunque non del tutto standard, per atenei in condizioni, anche territoriali, di obiettiva differenza, insieme a forme specifiche di contratti, di durata da stabilire (il modello francese è di 4 anni), stipulati dal ministero (ma anche altri stipulati dalle Regioni), per il raggiungimento di predeterminati obiettivi di miglioramento qualitativo;

– occorre la consapevolezza che la valutazione è esercizio complesso, non improvvisabile e che non dà risultati apprezzabili a breve termine, ma soltanto in tempi medio-lunghi;

– si deve tener conto che la valutazione costa, ai singoli attori e al sistema nel suo insieme, in termini di risorse finanziarie, di complessità organizzativa e procedurale, di impegno di tempo e di risorse umane: occorre pertanto un investimento consistente di risorse finanziarie ed umane, insieme all'attenzione per il rischio, sempre incerto, di un eccesso di «fatica valutativa», con effetti controproducenti;

– le attività di valutazione devono essere condivise, attentamente illustrate nelle loro finalità, confermate da un'adeguata pubblicizzazione dei risultati e rafforzate da un effettivo sanzionamento, positivo o negativo, al fine di evitare che siano percepite soltanto nella loro dimensione negativa, fatta di ripetitività, lavoro cartaceo, costi monetari e tempo sottratto al lavoro di ricerca;

– occorre mettere in chiaro, in particolare in un quadro di regole certe e trasparenti, quando e sulla base di quali indicatori la valutazione esterna determinerà un riconoscimento positivo, con effetti anche finanziari, ovvero un intervento sanzionatorio che, nei casi di grave violazione delle regole o principi comuni del sistema o di «mala gestione» (scelte ingannevoli o truffaldine in materia di offerta formativa, dissesto finanziario, ecc.), potrà spingersi fino all'esercizio di forme di potere sostitutivo;

– è indispensabile affrontare, con un programma pluriennale di legislatura, l'adeguamento del finanziamento dell'università italiana alla media europea (dal 0,8% all'1,2% del Pil), altrimenti cade la possibilità stessa di una valutazione comparativa in ambito internazionale;

– occorre sia definita con chiarezza, affinché la valutazione inneschi l'atteso processo di «emulazione competitiva» fra le istituzioni universitarie, l'autonomia riconosciuta alle università per il perseguimento – nel quadro di traguardi strategici definiti a livello centrale – dei propri obiettivi di sviluppo e di miglioramento qualitativo;

– è opportuno prevedere l'accreditamento per i soli corsi di studio, tenendolo distinto dalla valutazione e demandandolo ad appositi enti «accreditatori», privati o pubblici, riconosciuti dall'organismo nazionale di valutazione ed operanti sotto la sua vigilanza;

– la valutazione (esterna) della ricerca, ivi compresa la valutazione periodica dell'attività di ricerca dei singoli docenti, va organizzata per grandi aree disciplinari omogenee, prevedendo indicatori differenziati, specifici per ciascuna area.

### *3.5. La proposta*

Il sistema sarà articolato su due livelli e due tipologie di funzioni e attività:

– centrale, per le funzioni e le attività di valutazione *esterna*;

– di ateneo, per le funzioni e le attività di *auto-valutazione*.

Al livello centrale opera una *authority* indipendente per la valutazione del sistema universitario (con contestuale soppressione del Cnvsu e del Civr, limitatamente per quest'ultimo alla ricerca universitaria, ovvero con la loro trasformazione in struttura tecnico-scientifica del ministero).

Al livello di ateneo operano i nuclei di valutazione di ateneo. Il rapporto tra i due livelli va immaginato, in linea di principio, nel senso di una distinzione per funzioni (rispettivamente, valutazione esterna e auto-valutazione) e, limitatamente alla valutazione dei singoli docenti, per materia, affidando ai nuclei di ateneo la valutazione dei risultati didattici e delle attività gestionali svolte dai docenti, all'*authority* nazionale la valutazione delle attività di ricerca di questi ultimi, secondo le modalità indicate dal presente libro, nella sezione relativa ai docenti (v. *supra*, II, 2). Niente toglie, peraltro, che i nuclei di ateneo possano svolgere, su richiesta dell'*authority* e secondo modalità uniformi da essa stabilite, alcune limitate attività istruttorie, quali la raccolta e la trasmissione di dati, in vista degli apprezzamenti rimessi all'esclusiva competenza dell'*authority* medesima, ferma restando la facoltà di quest'ultima di verificare, anche con visite *in loco*, la correttezza dei dati e delle documentazioni prodotte dai nuclei.

### 3.5.1. *L'«authority» indipendente*

All'*authority* indipendente fanno capo tutte le funzioni e le attività di valutazione esterna della didattica e della ricerca universitarie, degli atenei e del sistema nel suo complesso, nonché le funzioni di indirizzo, supporto, vigilanza e coordinamento delle attività di auto-valutazione.

### 3.5.2. Costituzione, componenti e incompatibilità

L'*authority* indipendente:

- è costituita ed opera sulla base dei principi di terzietà, indipendenza, professionalità, autonomia organizzativa, nonché di trasparenza e pubblicità degli atti;
- è composta da otto membri, anche stranieri, di cui almeno tre esterni al mondo accademico, di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, scelti in una pluralità di ambiti culturali, professionali e sociali e di settori metodologici e disciplinari;
- è supportata da una congrua dotazione finanziaria e da un'adeguata struttura tecnica, sul modello delle *authority* già esistenti (concorrenza, telecomunicazioni, ecc.);
- ha i suoi componenti proposti dal presidente del consiglio, su designazione, limitatamente ai tre esterni al mondo accademico, della conferenza Stato-Regioni, delle parti sociali e degli ordini professionali;
- è proposta dal presidente del consiglio dei ministri e soggetta al parere vincolante delle commissioni cultura, scienza e istruzione della camera e del senato, da esprimersi a maggioranza dei due terzi dei rispettivi membri;
- i suoi componenti durano in carica quattro anni e sono rinominabili per non più di un ulteriore mandato: ogni due anni si provvede alla nomina di quattro di essi;
- il presidente è eletto dai componenti a maggioranza assoluta;
- l'ufficio di componente dell'*authority* è incompatibile con qualsiasi rapporto di lavoro o di consulenza, diretto o indiretto, anche a titolo gratuito, con università italiane o con il ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; i professori universitari in servizio in università italiane e i dipendenti di università italiane o del ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che siano nominati componenti dell'*authority* sono collocati in aspettativa senza assegni per la durata del mandato; nel biennio immediatamente successivo alla cessazione dell'ufficio di componente dell'*authority*, i professori universitari che ne abbiano fatto parte non possono

ricoprire la carica di rettore di università italiane, né far parte delle commissioni di valutazione comparativa per l'idoneità dei professori universitari o per la nomina in ruolo degli stessi.

### 3.5.3. *Attribuzioni e compiti*

Sono compiti dell'*authority*:

– la valutazione esterna della ricerca, della didattica e delle università, o di singole strutture didattiche o di ricerca, anche interdipartimentali o interatenei, con riferimento all'efficienza, all'efficacia, all'economicità di gestione e alla qualità delle strutture e delle prestazioni (con riferimento alla valutazione degli atenei o loro strutture, la c.d. «valutazione istituzionale», l'*authority* procede redigendo programmi annuali di visite *in loco*, in conformità all'inattuata previsione di cui all'art. 2, lett. D), della legge n. 370 del 1999;

– la valutazione dello stato del sistema universitario nel suo insieme, sulla base dei più consolidati parametri internazionali e in comparazione con i sistemi universitari europei ed extra-europei: vi rientra, tra l'altro, la valutazione del posizionamento delle macro aree disciplinari del nostro sistema universitario in rapporto al contesto europeo e internazionale;

– la promozione e la diffusione della cultura della qualità e delle metodologie della valutazione, con particolare riferimento all'auto-valutazione negli atenei e in tutte le strutture e attività universitarie, nonché l'indirizzo, il supporto, la vigilanza e il coordinamento delle attività dei nuclei di valutazione di ateneo;

– la promozione della formazione di specialisti della valutazione delle attività e delle strutture universitarie, mediante anche la definizione di appositi protocolli formativi;

– la realizzazione di banche dati e la circolazione dei flussi informativi all'interno e all'esterno delle università e del sistema universitario nel suo insieme;

– la valutazione periodica dell’attività di ricerca svolta dai singoli docenti, nonché l’indirizzo, mediante anche l’emanazione di appositi protocolli, e la vigilanza sul corretto espletamento, da parte delle università, delle attività di valutazione dei docenti di natura didattica e gestionale ad esse spettanti (v. *supra*, II, 2.2.7);

– la vigilanza sulla completezza e la correttezza delle informazioni al pubblico degli atenei in materia di offerta formativa e di servizi e strutture per l’utenza;

– la definizione dei requisiti funzionali, economici e organizzativi e degli standard qualitativi necessari per la costituzione o il riconoscimento di nuove università o di particolari strutture didattiche e di ricerca, con riferimento specifico ai centri, scuole e iniziative di eccellenza, e per l’accreditamento dei corsi di studio di tutti i livelli, nonché la verifica, anche con visite ispettive in loco, circa la sussistenza nei singoli casi dei requisiti e dei parametri prefissati e il monitoraggio sulla loro permanenza nel tempo;

– la definizione dei requisiti necessari per gli «enti accreditatorii» dei corsi di studio, la certificazione della relativa qualifica per i soggetti che ne facciano richiesta e la tenuta di un apposito albo, nonché l’indirizzo e la vigilanza sulle procedure di accreditamento;

– la realizzazione dell’anagrafe nazionale della ricerca universitaria;

– la verifica dei risultati di programmi, contratti e convenzioni stipulati con gli atenei dal ministero, dalle Regioni, dagli enti locali o da altre istituzioni, che prevedano l’erogazione di finanziamenti pubblici;

– la pubblicazione di un Rapporto annuale al parlamento, al governo e alle Regioni sullo stato delle università e del sistema universitario nel suo insieme.

*L’Authority*, nell’espletamento dei suoi compiti, ha inoltre il potere di:

– suggerire, con appositi atti, al parlamento, al governo e alle Regioni l’opportunità di idonei interventi legislativi per il miglioramento qualitativo degli atenei e del sistema universitario nel suo insieme o di singoli settori

di attività, nonché formulare pareri sui provvedimenti legislativi in itinere, con riferimento ai possibili effetti sulla qualità delle attività universitarie;

– segnalare, con appositi atti, alle sedi istituzionalmente competenti (parlamento, governo, Regioni), sia le situazioni di eccellenza nella didattica, nella ricerca e nell'attività gestionale, al fine dell'assegnazione di quote aggiuntive del Ffo o di specifici finanziamenti premiali, sia le situazioni di maggiore scostamento dagli standard qualitativi prefissati, anche formulando appositi programmi e procedure di rientro, finanziariamente e temporalmente definiti;

– segnalare al parlamento, al governo e alle Regioni, con appositi atti, le situazioni di grave violazione delle regole comuni al sistema o di dissesto finanziario o di impossibilità ad adempiere alle finalità istituzionali, anche proponendo l'adozione di provvedimenti adeguati.

### *3.6. Finanziamento*

Alla copertura delle spese di funzionamento dell'*authority* si provvede mediante assegnazione alla stessa di una quota annua del Ffo pari al 2 per mille per il primo anno, al 4 per mille per il secondo anno, al 6 per mille dal terzo anno in poi. La soluzione sembra ragionevole, trattandosi di un servizio per gli atenei e per il sistema universitario; avrebbe anche il vantaggio di assicurare nel tempo l'adeguamento del finanziamento in corrispondenza con l'andamento del Ffo.

### *3.7. I nuclei di valutazione di ateneo*

Si propone un ridisegno della composizione e delle funzioni dei nuclei di ateneo, coerente con il progettato sistema nazionale di valutazione, secondo i seguenti criteri:

– i nuclei hanno competenza per tutte le funzioni e attività di valutazione *interna* (auto-valutazione) della didattica, della ricerca, delle strutture e servizi degli atenei, ivi compreso l'espletamento delle verifiche periodiche dell'attività didattica e organizzativa dei singoli docenti, nonché l'organizzazione delle valutazioni periodiche della loro attività di ricerca, in conformità agli indirizzi e alle metodologie definiti dall'*authority* indipendente (v. *supra*, II, 2.2.7.);

– l'azione dei nuclei è pertanto da intendersi come finalizzata ad offrire essenzialmente un supporto tecnico-conoscitivo e di consulenza agli organi di governo dell'ateneo e delle relative strutture didattiche e di ricerca, per il miglioramento qualitativo delle prestazioni e dei servizi, nonché per la diffusione e il radicamento della cultura e delle pratiche della qualità;

– sono da escludere attività a valenza esterna dei nuclei, superando con nettezza l'attuale ibrida configurazione della loro natura e dei loro compiti, che – ponendoli oggettivamente in situazione di conflitto di interessi – ne compromette la credibilità e l'efficacia, sia verso l'interno che verso l'esterno dell'ateneo, come dimostra l'ormai significativa esperienza realizzata nell'ultimo decennio<sup>1</sup>; ne consegue ovviamente, come sopra proposto, un esercizio più ravvicinato, sistematico e incisivo, rispetto ai singoli atenei, dell'attività di valutazione esterna (segnatamente, di «valutazione istituzionale») propria dell'organismo nazionale, da realizzarsi anche con programmi annuali di visite e verifiche *in loco*, ateneo per ateneo;

– la regolamentazione dei nuclei, affidata allo statuto di ciascun ateneo, deve garantirne il libero accesso alle fonti di informazione interne e l'efficienza operativa, nonché la possibilità di collaborazione tecnico-informativa con l'*authority* nazionale;

<sup>1</sup> Cfr. D. Rizzi e P. Silvestri, *La valutazione del sistema universitario italiano: una storia recente*, paper n. 401, Modena, Capp, 2002, anche sul sito: [www.capp.unimo.it](http://www.capp.unimo.it).

– la composizione dei nuclei deve basarsi su criteri di professionalità e di comprovata esperienza nel campo della valutazione di qualità, prevedendo che sia assicurata una congrua presenza anche di competenze esterne al mondo accademico.

### *3.8. Modalità attuative*

Per l'attivazione del nuovo sistema di valutazione, con l'istituzione dell'*authority* indipendente e il ridisegno dei nuclei di valutazione di ateneo, è necessario il ricorso a uno strumento legislativo, in quanto:

1. la materia della valutazione è attualmente disciplinata dagli articoli 1 e 2 della legge n. 370 del 1999 (con l'aggiunta di disposizioni varie e frammentate nell'ultima legislatura);

2. vanno definite con legge le regole di contesto affinché la funzione valutativa possa esercitarsi con efficienza; tra queste, il compiuto riconoscimento dell'autonomia delle università e la determinazione di un assetto del governo degli atenei e del sistema adeguato all'autonomia, con l'assegnazione al ministero, senza ambiguità, del ruolo di «governo strategico» e l'esplicita esclusione di improprie interferenze ministeriali nella gestione degli atenei.

Sono astrattamente ipotizzabili una legge *ad hoc* ovvero apposite disposizioni in un'eventuale legge del sistema universitario o in una futura legge-delega al governo per un «testo unico» dei principi fondamentali della legislazione universitaria, con poteri non solo riconoscitivi ma novativi, sulla base dei principi e criteri della delega stessa.

### *4. Il finanziamento delle università*

Nella stesura di questa sezione, e particolarmente nella parte dedicata ai rimedi, si sono registrate nel gruppo di lavoro significative diversità di opinione circa il finan-

ziamento ordinario di cui il rapporto dà esplicitamente conto, per favorirne l'ulteriore approfondimento nel dibattito che farà seguito alla sua pubblicazione. La discussione si è in particolare concentrata sul ruolo da riconoscere, rispettivamente, ai trasferimenti dal centro e alle entrate proprie dei singoli atenei, specie con riguardo alle contribuzioni studentesche.

All'opinione che riconosce nei primi un ruolo tuttora determinante, sia pure con le necessarie innovazioni atte a garantire condizioni di equità, stabilità ed effettività di valutazione della loro utilizzazione, si è contrapposta quella di chi è invece favorevole a riconoscere un ruolo determinante alle contribuzioni studentesche delle singole sedi, prevedendo ovviamente l'intervento statale per le somme non riscosse in ragione delle esenzioni previste dalla legge.

L'ampio dibattito che si è sviluppato in proposito ha mostrato che, ad oggi, non vi sono ancora le condizioni per sciogliere, in modo persuasivo, questo nodo. Una ragione in più per rappresentarne, sia pure sinteticamente, le ragioni e i termini, con una importante avvertenza finale.

È bene infatti essere consapevoli che sia l'una che l'altra soluzione, scontata la necessità di un adeguato gradualismo per la rispettiva messa in opera, presentano vantaggi e inconvenienti, in sé e per le implicazioni sull'intero sistema, poiché il sistema imperniato sui trasferimenti statali è più funzionale ad un governo unitario del sistema mentre l'opzione sulle contribuzioni studentesche apre la strada ad una più efficace e credibile responsabilizzazione delle singole sedi.

#### *4.1. Le storture: budget indeterminati e scarsa equità*

Il sistema attuale di finanziamento delle università, che pure ha aspetti positivi, presenta gravi inconvenienti.

Il finanziamento ordinario, esclusi cioè gli interventi di carattere straordinario o «estemporaneo», è oggi co-

stituito in prevalenza da un trasferimento statale di tipo budgetario (64% del totale delle entrate nell'anno 2003) e in parte minore da tasse studentesche (12%).

Le università hanno anche altre entrate legate a convenzioni e contratti, in prevalenza per attività e servizi forniti a terzi (quasi un quarto, il 24% del totale). Di esse non si tiene conto qui perché si tratta di risorse aggiuntive rispetto alla determinazione delle risorse pubbliche che devono essere assicurate alle università in rapporto allo svolgimento delle loro funzioni fondamentali (istruzione e ricerca), ma soprattutto perché tali attività, pur utile fonte di autofinanziamento, non devono essere promosse oltre un certo limite, al di là del quale si compromette la capacità delle università di produrre in autonomia ricerca fondamentale e non strumentale (sul punto si veda Parte seconda, V, 2.2).

Come è noto, il meccanismo budgetario per un verso non ha funzionato e, per la parte in cui ha funzionato, non è stato capace di evitare alcuni gravi inconvenienti. Tali inconvenienti, sui quali è oggi prevalentemente richiamata l'attenzione, consistono nei noti fenomeni di accentuato localismo e di ostacolo alla mobilità dei docenti indotti dal sommarsi del sistema budgetario nella determinazione e distribuzione dei posti e dei meccanismi concorsuali (v. *supra*, II, 2).

A impedire il corretto funzionamento del sistema hanno contribuito una molteplicità di fattori. In primo luogo, il sistema budgetario ha dovuto operare in un contesto segnato dal tipo di disciplina imposta alle università, che invece di limitarsi a definire standard e soglie di compatibilità è giunta a stabilire deresponsabilizzanti regole di minuto comportamento. D'altro lato, è mancata qualsiasi sanzione in grado di dissuadere i comportamenti difforni dalle regole, anche se eversivi del sistema.

Ma si può dire che il meccanismo è stato addirittura tradito nel momento in cui lo si è basato su trasferimenti dallo Stato che avrebbero dovuto garantire la copertura di certe spese, il cui ambito non è stato però determinato con precisione ed il cui ammontare è stato annual-

mente stabilito al di fuori di qualsiasi criterio diverso da contingenti decisioni di riparto di risorse scarse, con la conseguenza dell'impossibilità di far riferimento ad una qualche regola sicura circa la dinamica di evoluzione, nel tempo, dell'entità complessiva dei fondi da ripartire tra le università.

L'ammontare di tali fondi ha così acquistato un andamento sempre più erratico, fino alla riduzione netta verificatasi nell'ultimo quadriennio. In una tale situazione di sostanziale incertezza circa l'effettiva dinamica dei fondi statali si spiegano da un lato comportamenti non responsabili e dall'altro contestazioni sul piano legale.

Accanto ai fondi trasferiti dallo Stato si pongono le entrate costituite dalle c.d. «tasse studentesche», cioè dalle somme pagate dagli studenti a parziale copertura dei costi per il servizio di istruzione universitaria.

Ma anche le regole relative a questa forma di finanziamento sono prive di razionalità. Si pensi al tetto posto all'ammontare complessivo di queste entrate, che è determinato nella misura del 20% rispetto all'entità del Ffo annualmente assegnato agli atenei, laddove parrebbe forse più logico che una università fosse autorizzata ad aumentare l'ammontare delle tasse complessive in misura tendenzialmente proporzionale alla riduzione dei trasferimenti statali di cui possa fruire, in rapporto ad un costo (standard) sostenuto dall'università per il servizio di istruzione.

#### *4.2. I rimedi: un sistema di finanziamento coerente con le esigenze di modifica dell'assetto delle università*

Il sistema di finanziamento delle università deve essere rivisto per assicurare la coerenza con le finalità generali da perseguire nella ridefinizione dell'assetto del sistema universitario, così come indicate nelle altre parti di questo documento. Ci riferiamo in particolare alla salvaguardia dell'autonomia delle università, accompagnata da più serie misure di responsabilizzazione e di valuta-

zione indipendente delle loro attività e dei loro risultati, alla necessaria garanzia della qualità della didattica e della ricerca, all’ipotizzato incremento del numero dei docenti, ai diritti degli studenti.

#### *4.3. Un incremento complessivo delle risorse pubbliche destinate alle università*

Se ci si pone l’obiettivo di adeguare il sistema universitario italiano agli standard europei, in particolare quanto al rapporto tra docenti e studenti, al concorso del finanziamento pubblico alla copertura del costo dell’istruzione superiore, alla promozione di una maggiore attività di ricerca (in rapporto al Pil), all’incremento significativo dei dottorati di ricerca, non ha senso porre limiti quali quelli del «costo zero», occorre destinare un maggiore ammontare di risorse pubbliche (sempre compatibilmente con la situazione generale della finanza pubblica).

Le risorse da destinare alle università al fine di assicurare il pieno svolgimento delle funzioni loro attribuite sono risorse pubbliche, siano esse derivanti dalla fiscalità generale e trasferite o derivanti da entrate proprie. Il finanziamento privato, cioè le entrate su base contrattuale, dovrà essere incoraggiato soprattutto per la ricerca (nella salvaguardia dell’autonomia delle strutture di ricerca e della missione delle università per lo sviluppo della ricerca di base e non strumentale), potrà costituire un elemento di flessibilità nella gestione delle risorse, potrà contribuire al potenziamento delle capacità di ricerca, ma non potrà mai assumere un ruolo determinante nel finanziamento delle università.

#### *4.4. Una diversa classificazione delle spese delle università*

L’intero ammontare delle spese delle università dovrebbe essere classificato (analogamente a quanto avviene per gli enti di ricerca) come spesa di investimento, in pre-

visione di un’eventuale e auspicabile revisione dei criteri di Maastricht, al fine di premiare gli investimenti in generale e in particolare gli investimenti in capitale umano (formazione e ricerca, società della conoscenza, secondo gli obiettivi dell’agenda di Lisbona).

#### *4.5. Dare effettività al sistema budgetario*

Il sistema budgetario di finanziamento dell’università, introdotto dalla legge n. 537 del 1993, va confermato come indispensabile condizione per ottenere un minimo di responsabilizzazione degli atenei.

Anzi, la stessa esigenza si ripropone anche all’interno delle università, dove il sistema di *governance* richiede meccanismi di *full costing*, anche se da realizzare con strumenti di altro tipo. Nel caso, infatti, dei dipartimenti e delle altre strutture interne agli atenei non si tratta di costruire un sistema di finanziamento con cui fronteggiare integralmente tutte le loro esigenze, perché avrebbe ben poco senso che ciascuna di tali strutture provveda, ad esempio, a pagare gli stipendi al proprio personale; si tratta piuttosto di introdurre un sistema di contabilità analitica che consenta di accertare la totalità dei costi, diretti e indiretti, di ciascuna struttura, pur lasciando al centro la realizzazione di determinate spese.

La gran parte dei suoi inconvenienti può essere risolta con strumenti che, anche se finanziari, non toccano l’architettura complessiva del sistema finanziario: per esempio il localismo indotto dall’attuale meccanismo budgetario può essere contrastato con un’adeguata disciplina delle modalità di reclutamento della fascia iniziale della docenza così col gioco degli incentivi o disincentivi finanziari. La disciplina minuziosa e variabile introdotta dalle leggi finanziarie annuali e dalle altre disposizioni più o meno contingenti di questi anni deve e può essere sostituita da poche regole generali, stabili e di rilievo. Per il mancato rispetto del budget è necessario e possibile prevedere un apparato sanzionatorio la cui disciplina pre-

veda procedure di infrazione, misure cautelari ed effettive sanzioni.

#### *4.6. Dare stabilità alle risorse*

Viceversa, l'assenza di una disciplina che dia stabilità alle risorse a disposizione del sistema universitario investe l'architettura del sistema di finanziamento, facendo venir meno uno dei prerequisiti dell'intero sistema, e cioè la responsabilizzazione degli atenei verso comportamenti più virtuosi, ed appare problema prioritario rispetto a quello dei criteri e delle modalità di riparto di tali risorse tra i vari atenei, anche se queste ultime costituiscono lo strumento con cui il centro è in grado di esercitare la propria funzione di governo, orientando le scelte delle università.

Il sistema attuale dovrebbe essere sostituito da un altro, il cui centro di riferimento consista nel costo della istruzione e della ricerca associato a meccanismi in grado di assicurare la stabilità e la certezza delle risorse. I sistemi per conseguire risultati del genere sono diversi in rapporto al peso che hanno i trasferimenti dello Stato (della Regione) sul totale delle entrate delle università. Se queste continueranno a dipendere in gran parte da trasferimenti, i meccanismi di garanzia della stabilità potranno essere cercati nella predeterminazione pluriennale, con legge, delle risorse da trasferire, modificabile solo con procedure di particolare garanzia per il sistema universitario. Nel caso di entrate derivanti prevalentemente da tasse studentesche, i meccanismi di stabilità dovrebbero discendere dal riconoscimento, ad un'ampia fascia di studenti, del diritto ad ottenere l'esenzione dalle tasse e dal conseguente obbligo giuridico per lo Stato (la Regione) di compensare le università per la mancata riscossione di queste entrate. Queste due differenti soluzioni saranno trattate nei punti successivi.

#### 4.7. La predeterminazione del costo standard

Il sistema di finanziamento avviato con la legge n. 537 del 1993 si sarebbe dovuto fondare sul progressivo abbandono della spesa storica a favore di criteri oggettivi nella determinazione del Ffo, primo dei quali la determinazione di un *costo standard per studente* (eventualmente differenziato in rapporto alle esigenze ed ai costi nei diversi settori disciplinari).

Questo criterio deve essere riportato al centro del sistema di finanziamento delle università. La determinazione del costo standard non presenta in realtà difficoltà tecniche insormontabili, ma deve essere fissato (a livello nazionale, anche se il compito del finanziamento fosse affidato in tutto o in parte alle Regioni) con una procedura di garanzia per le università (partecipazione agli studi preliminari, intesa sugli atti di determinazione di adeguamento successivo).

Nel costo standard è compreso un costo, anch'esso standardizzato, dei docenti (nel nuovo rapporto da raggiungere progressivamente per adeguarci ai parametri europei), con riferimento non solo ai loro doveri didattici, ma anche alla ricerca che essi devono necessariamente svolgere.

Alla predeterminazione del costo standard si accompagnerebbe l'obbligo, per le università, di predeterminare il proprio organico di docenti e di destinare una quota minima e non intaccabile del proprio bilancio alla ricerca libera dei singoli docenti (da ripartirsi secondo criteri autonomamente fissati).

Al di fuori del finanziamento istituzionale fondato sul costo standard esistono fondi (statali o regionali) per il finanziamento di iniziative specifiche, per le infrastrutture, per il riequilibrio del sistema (a favore delle università con situazioni di ritardo per difficoltà strutturali, non delle università con scarsi risultati).

#### 4.8. *Il finanziamento della ricerca*

Non esistono università che non fanno ricerca. Per essere considerate università un'attività minima di ricerca è indispensabile, altrimenti le università (o le parti di università) che non fanno ricerca perdono la qualificazione di università (e il compito di rilasciare titoli di studio universitari).

Le università possono fare attività di ricerca, diversa da quella minima indispensabile, con impegno e con risultati diversi. Queste attività di ricerca sono premiate da:

- meccanismi competitivi di finanziamento, a progetto (valutato rigorosamente sia *ex ante* che *ex post*);
- meccanismi di trasferimento di risorse aggiuntive (al finanziamento ordinario) per le università che compiono attività di ricerca con risultati scientifici misurati.

Le forme di finanziamento a progetto sarebbero concesse sulla base di strumenti di tipo contrattuale con cui definire gli impegni dell'ateneo beneficiario; le forme di finanziamento di tipo premiale erogate in maniera automatica al verificarsi di quanto si intende incentivare. In entrambi i casi, questi finanziamenti dovrebbero essere collegati alla realizzazione di iniziative specificamente definite, in modo da fornire alla funzione centrale di governo lo strumento per orientare le politiche degli atenei. In particolare, il collegamento con specifiche iniziative dovrebbe escludere, nel caso dei finanziamenti a progetto, che l'impegno assunto in via contrattuale dall'università beneficiaria consista semplicemente nel destinare le relative risorse a determinate spese e nell'obbligo di rendicontare l'impiego delle medesime in conformità a tali vincoli: questo collegamento va invece inteso in termini ben più sostanziali, nel senso che l'università beneficiaria si impegna a realizzare una determinata iniziativa definita contrattualmente in tutti i suoi aspetti ed il controllo deve vertere sul rispetto di tale impegno senza che le modalità di impiego delle risorse abbiano rilievo.

Le tipologie dei finanziamenti a progetto e di quelli premiali possono essere le più diverse, proprio perché, in

quanto strumentali alla funzione centrale di governo, esse dipendono dai contenuti che questa funzione viene ad assumere. Si possono però immaginare alcune stabili forme di finanziamento a progetto in quelli destinati alle ricerche di interesse nazionale, alle iniziative di edilizia universitaria, alle iniziative di mobilità del personale. In particolare, il finanziamento della mobilità dovrebbe riguardare quella volontaria relativa al personale già di ruolo (v. *supra*, II, 2) e dovrebbe consistere nella erogazione, all'università ricevente e sulla base di un programma da essa presentato, di quanto necessario a chiamare temporaneamente un docente in ruolo presso un'altra università.

Per quanto, in ordine al ruolo delle Regioni nel finanziamento delle università, la modifica del Titolo V della Costituzione possa dar luogo a sviluppi di cui oggi non è possibile ipotizzare gli esiti, tanto più in mancanza di riferimenti certi in ordine alla stessa finanza regionale, resta comunque il fatto che quello dei finanziamenti a progetto e di quelli premiali si presenta attualmente come lo strumento di cui tali enti possono sicuramente disporre per partecipare al governo della ricerca scientifica e della istruzione universitaria.

#### *4.9. Il rapporto fra trasferimenti e tasse studentesche*

Sulla composizione delle entrate delle università, tra trasferimenti (statali o regionali) ed entrate proprie, costituite dalle tasse pagate dagli studenti, si sono registrate, nel gruppo di lavoro, due posizioni diverse.

Una prima posizione vede la copertura del costo standard per studente (composto dalle voci prima indicate) operata in gran parte con trasferimenti dello Stato, mentre la seconda compie l'operazione opposta, con il costo standard (sempre costituito dalle stesse voci di costo) coperto dalle tasse universitarie e lo Stato che rimborsa alle università le somme non riscosse per le esenzioni, parziali o totali, stabilite dalla legge.

Riportiamo qui le due diverse soluzioni, nella convinzione che il dibattito su di esse possa contribuire a meglio definire i caratteri stessi delle università e delle funzioni che svolgono e dei servizi che erogano.

*Soluzione A: prevalenza dei trasferimenti coperti dalla fiscalità generale*

*Ragioni di fondo.* La copertura con la fiscalità generale della gran parte dei costi di funzionamento delle università (per la didattica e la ricerca libera di base) si inserisce in una, consolidata, tradizione, corrispondente al modello storico e istituzionale di università largamente adottato nell'Europa continentale, nella quale spetta allo Stato accollarsi gli oneri del relativo servizio, mentre le tasse universitarie, determinabili in modo più libero e anche più elevato dell'attuale, ma sempre come strumento di integrazione del finanziamento ordinario garantito dallo Stato, consentono margini di flessibilità ed un parziale ricorso al «mercato», cioè alla contribuzione delle famiglie degli studenti, per garantire un'offerta didattica e di servizi migliore e più elevata.

Il margine di manovra delle università nella determinazione delle tasse studentesche, graduando i meccanismi di esenzione degli studenti, si fonda sulla concezione di equità del sistema, secondo la quale le università, in quanto segmento istituzionale della Repubblica, sono tenute anch'esse – nel momento in cui chiedono una contribuzione ai costi del servizio – a perseguire l'obiettivo dell'uguaglianza che l'articolo 3 della Costituzione pone in capo alla Repubblica, quindi, ad attenersi al criterio o principio generale dell'equità redistributiva sia nel prelevare dai cittadini (contribuzioni studentesche), sia nell'erogare ai cittadini (borse di studio, servizi ed altre provvidenze).

*Conferma del Fondo di finanziamento ordinario, con revisione delle storture più rilevanti.* La composizione del finanziamento tra trasferimenti ed entrate proprie delle

università non sarebbe modificato in modo strutturale. Si tratta, però, di avverare le premesse del sistema introdotto con la legge n. 537 del 1993, poi disattese nel corso del successivo decennio, fino al ritorno di criteri discrezionali nella ripartizione del fondo tra gli atenei.

Chiave di volta per riportare il sistema alla sua impostazione originaria è l'introduzione del sistema del costo standard per studente, da determinarsi nei modi già indicati (e sui quali esiste un consenso generale). Per garantire stabilità e certezza dei trasferimenti finanziari destinati dallo Stato alle università, andrebbero predeterminati, per un verso, l'ammontare complessivo di tali risorse in percentuale sul Pil, secondo la media europea e, per altro verso, il costo standard per studente, peraltro anch'esso riferibile a standard europei. L'uno e l'altro parametro non dovrebbero poter variare discrezionalmente di anno in anno; anzi, si propone un predeterminato piano pluriennale di adeguamento, adottabile con legge, quanto meno con le determinazioni triennali della finanziaria.

Il fondo è trasferito senza vincoli di destinazione, salvo l'introduzione di alcuni vincoli generali, quali il tetto alle spese per il personale (assistito da sanzioni, anche serie, in caso di sforamento: divieto di bandire posti per un certo periodo, commissariamento degli organi) o la necessaria destinazione di una quota minima di risorse alla ricerca libera di base dei singoli docenti.

*Maggiore autonomia delle università nella determinazione delle tasse studentesche.* Rimozione dell'attuale vincolo del 20% (dell'ammontare della quota di Ffo ricevuta dall'ateneo): le università sarebbero libere di determinare le tasse, ma in un *range* prefissato rispetto alle entrate complessive di ciascun ateneo (per esempio tra il 15 e il 40%).

Lo Stato rimborsa alle università le tasse non introdotte per esenzioni (totali e parziali), sulla base di una tassa media (per impedire politiche opportunistiche da parte degli atenei).

Riordino dell'attuale normativa sul diritto allo studio secondo i criteri e gli obiettivi indicati nell'apposita se-

zione del presente libro e aumento del fondo destinato al diritto allo studio, al fine di concedere borse di studio ed altre provvidenze (prestiti d'onore, alloggi, mense e servizi per lo studio) destinate ad assicurare pari opportunità per l'accesso agli studi per gli studenti meritevoli in condizioni di disagio economico, in conformità all'articolo 34 della Costituzione.

Il meccanismo ora indicato, anche se basato prevalentemente sui trasferimenti, responsabilizzerebbe le università in misura sicuramente maggiore rispetto all'attuale e le spingerebbe verso una competizione virtuosa (basata sull'erogazione di servizi di migliore qualità e più economici), in quanto il fondo ordinario e gli altri trasferimenti statali sarebbero accompagnati da un rigoroso, efficiente, autorevole e indipendente sistema di valutazione dei «risultati prodotti», con riferimento alla qualità e all'efficienza dei servizi e delle prestazioni delle università.

### *Soluzione B: prevalenza delle entrate autonome (tasse)*

*Ragioni di fondo.* Mediante il riconoscimento della piena libertà delle università di stabilire autonomamente l'ammontare delle tasse si ottiene il massimo grado possibile di responsabilizzazione degli atenei, in rapporto alla qualità della didattica e della ricerca e, soprattutto, alla migliore utilizzazione delle risorse pubbliche a disposizione. Solo con una forte responsabilizzazione degli atenei si può sperare di rendere operante il sistema budgetario.

Le università rispondono, quindi, della qualità dei servizi offerti, ma non sono degli operatori sociali. La loro autonomia è funzionale, non politica. Spetta allo Stato (in generale agli enti territoriali) e non alle università determinare l'ammontare e i modi attraverso i quali far gravare sulla collettività, invece che sugli utenti (e nel caso di specie sulle famiglie), il costo della didattica e della ricerca libera di base. Spetta alle università differenziare l'organizzazione dei propri servizi, nel quadro di un si-

stema nazionale che fissa i requisiti minimi dei corsi che rilasciano titoli di studio universitari.

Alla base di questa soluzione vi è anche una differente concezione di equità del sistema, che intende non sottovalutare gli effetti regressivi di un finanziamento coperto con la fiscalità generale. Infatti, per quanto si sia in presenza ormai di una università di massa, la maggioranza dei fruitori dei suoi servizi didattici appartiene alla fascia più agiata della popolazione: ciò significa che, in presenza di un sistema fiscale quale il nostro, il finanziamento ad opera della fiscalità generale produce effetti regressivi sul versante della spesa (ed equivale a far finanziare ai meno abbienti gli studi dei più abbienti).

*Libera determinazione delle tasse studentesche.* Le università dovrebbero essere lasciate libere di stabilire autonomamente l'ammontare delle tasse che ritengono necessarie per coprire i loro costi. Tali tasse dovrebbero essere pagate da tutti gli studenti che non abbiano diritto all'esenzione totale o parziale, in presenza di certi requisiti di reddito e di merito. La legge statale dovrà stabilire tali requisiti: per i primi è immaginabile la previsione di fasce di reddito decrescente, in presenza delle quali la riduzione delle tasse dovrebbe aumentare, fino alla esenzione totale; per i requisiti di merito andrebbe stabilita la condizione di essere in pari con gli esami e di aver conseguito annualmente una media non inferiore a quella media riscontrabile nello stesso corso di laurea della medesima università. In definitiva la disciplina di questo profilo dovrebbe essere concegnata in modo da concepire un vero e proprio diritto soggettivo all'esenzione dalle tasse universitarie.

*I trasferimenti statali a compensazione delle esenzioni delle tasse.* L'ammontare delle somme corrispondenti alle mancate entrate per le esenzioni degli studenti meritevoli e con un reddito non elevato, dovranno essere corrisposte alle università dallo Stato. Anche in questo caso, per evitare politiche opportunistiche da parte degli atenei, lo Stato, nel compensare le mancate entrate a causa delle esenzioni, dovrebbe assumere a termine di riferimento

non l'effettivo importo delle tasse di ciascun ateneo, bensì un importo figurativo corrispondente al costo standard fissato a livello nazionale.

Un sistema del genere favorisce la competizione tra le università in termini di rapporto qualità-prezzo dei propri servizi didattici, fermo restando che, sul versante della qualità, i livelli minimi che consentano di qualificare come universitaria una istituzione devono essere comunque rispettati. Inoltre, un tale sistema avrebbe il pregio di sottrarre alle contingenti manovre annuali di finanza pubblica l'entità di risorse da destinare a questi interventi di diritto allo studio. Infatti, il loro importo sarebbe la risultante di predeterminate regole di sistema e le uniche grandezze da definire discrezionalmente riguarderebbero le fasce di reddito destinatarie dei vari livelli di esenzione: in definitiva, l'entità di queste sarebbe predefinito o lo sarebbe in parte e residuerebbero spazi che si presterebbero ad essere modificati in occasione della manovra annuale di finanza pubblica ma, proprio perché si tratterebbe comunque di una modifica relativa a diritti soggettivi, il grado di stabilità di questa disciplina sarebbe, almeno politicamente, ben maggiore di quanto non lo sia la determinazione del fondo ordinario (anche corretto secondo le indicazioni della soluzione A).

Va sottolineato, infine, che il meccanismo di rimborso ipotizzato costituisce una revisione completa della stessa nozione di «diritto allo studio», che non è più un intervento di sostegno sociale (volto ad alleviare il costo del servizio per gli studenti «capaci e meritevoli, ma privi di mezzi»), comunque collaterale al finanziamento di base delle università, ma ne costituisce uno degli elementi di fondo, invertendo il rapporto tradizionale: trattandosi di un'istruzione non obbligatoria, ma il cui sviluppo è di interesse generale, la copertura del costo ricade in via generale sulle famiglie degli studenti, ma lo Stato interviene, questa volta in modo massiccio, garantendo la sostanziale gratuità (o un onere fortemente ridotto) degli studi per una fascia di studenti più ampia di quella che oggi gode degli interventi di diritto allo studio. Anche ipotizzando

che in questo modo lo Stato, con la fiscalità generale, continua a coprire la gran parte (per esempio il 70%) dei costi, il suo intervento si inserirebbe in un sistema volto a responsabilizzare più direttamente le università in rapporto ai risultati prodotti.

APPENDICI  
ALLA PARTE PRIMA



## APPENDICE 1

### IPOTESI DI ARTICOLAZIONE DELLE CARRIERE

Le tabelle sono state generate a puro fine esemplificativo, per mostrare una possibile concreta implementazione dello schema di carriera descritto nel documento.

Le carriere attuali sono basate su un'analisi statistica della situazione reale, che dimostra:

– un'età di accesso nel ruolo di ricercatore intorno ai 33/34 anni, una permanenza media nel ruolo intorno ai 6/7 anni, e quindi il passaggio alla fascia degli associati intorno ai 40 anni (con ricostruzione carriera alla conferma), la permanenza nel ruolo degli associati per 7/8 anni, con il passaggio a ordinario intorno ai 47 anni, e ricostruzione della carriera (max 8 anni equivalenti) dopo lo straordinariato.

I valori stipendiali sono quelli dello «stipendio totale annuo lordo». Il costo totale annuo lordo amministrazione si ottiene da questo valore con la maggiorazione (media) del 37,5%.

La nuova carriera unitaria di professore (P), con accesso verso i 33 anni, potrebbe prevedere:

– 4 gradi triennali con valutazione (e scatto stipendiale di 6.000 euro lordi);

– altri 4 gradi triennali con valutazione (con scatto stipendiale di 4.000 euro);

– ulteriori gradi triennali successivi (con scatto di 2.500 euro).

Il passaggio a ordinario (O) potrebbe avvenire a partire dalla classe P/4, quindi verso i 45 anni:

– 4 gradi triennali con valutazione (e scatto stipendiale di 7.000 euro);

– ulteriori gradi triennali (con scatto stipendiale di 5.000 euro).

Età	Fascia e classe	Attuale		Ipotetica		
		Lordo annuale	Grado	Lordo annuale		
33	Rnc/0	20.800	P/1	24.000		
34	Rnc/0	25.948				
36	RIC/0	30.137	P/2	30.000		
38	RIC/1	32.097				
39	PAnc/0	37.070	P/3	36.000		
41	PAnc/1	37.637				
42	PA/2	43.797	P/4	42.000		
44	PA/3	46.557				
45	PA/3	46.557	P/5	(O/1)	46.500	(49.500)
46	PA/4	48.523				
48	PA/5 (PS/0)	51.283 (48.974)	P/6	(O/2)	51.000	(57.000)
50	PA/6 (PS/1)	54.043 (49.773)				
51	PA/6 (PO/4)	54.043 (65.176)	P/7	(O/3)	55.500	(64.500)
52	PA/7 (PO/5)	56.225 (69.078)				
54	PA/8 (PO/6)	58.408 (72.981)	P/8	(O/4)	60.000	(72.000)
56	PA/9 (PO/7)	60.590 (76.054)				
57	PA/9 (PO/7)	60.590 (76.054)	P/9	(O/5)	63.000	(77.000)
58	PA/10 (PO/8)	62.773 (79.127)				
60	PA/11 (PO/9)	64.955 (82.201)	P/10	(O/6)	66.000	(82.000)
62	PA/12 (PO/10)	67.138 (85.274)				
63	PA/12 (PO/10)	67.138 (85.274)	P/11	(O/7)	69.000	(87.000)
64	PA/13 (PO/11)	69.320 (88.347)				
66	PA/14 (PO/12)	71.502 (91.421)	P/12	(O/8)	72.000	(92.000)
68	PA/15 (PO/13)	72.849 (94.494)				
69	PA/15 (PO/13)	72.849 (94.494)	P/13	(O/9)	75.000	(97.000)
70	PA/16 (PO/14)	74.195 (97.567)				

Fonte: Elaborazione del prof. Paolo Rossi sulla base delle tabelle Cineca (anno 2005).

## 1. *Programmazione quantitativa degli accessi*

Il numero medio annuo dei concorsi per l'accesso al ruolo di professore potrebbe essere calcolato per il prossimo decennio con una certa accuratezza, tenendo conto dei seguenti fatti:

- sono attualmente in servizio circa 19.000 ordinari e 19.000 associati;

- nel prossimo decennio si pensioneranno circa 6.400 ordinari e circa 4.600 associati, per questo nel 2015 saranno in servizio circa 27.000 degli attuali professori;
- sono attualmente in servizio circa 23.000 tra ricercatori e assistenti, dei quali circa 3.000 si pensioneranno nel prossimo decennio;
- circa l'85% degli attuali ricercatori tengono un corso per affidamento o supplenza.

È quindi ragionevole prevedere, anche a prescindere dalla definizione precisa del meccanismo di transizione dall'attuale al nuovo stato giuridico dei docenti, che nel 2015 saranno ancora presenti nel sistema universitario circa 45.000 degli attuali docenti (titolari o affidatari).

Se ci si prefigge l'obiettivo di avere nel 2015 circa 70.000 professori, sarà quindi necessario reclutare circa 2.500 nuovi professori ogni anno (con esclusione quindi degli attuali ricercatori, comunque inquadrati).

A titolo di confronto, si valuti che nei sei anni dal 2000 al 2005 (il periodo di applicazione della legge n. 210 del 1998) sono stati banditi circa 16.000 concorsi di ricercatore (dei quali circa 2.000 riservati a tecnici laureati), con una media annua molto prossima ai 2.500 nuovi posti di ruolo.

Per garantire l'immissione di forze giovani, è in ogni caso essenziale che i nuovi concorsi (ove non riservati) non diano in alcun modo luogo a inquadramenti con ricostruzione di carriera.

Per quanto riguarda l'accesso alla fascia degli ordinari, se nel corso del decennio si effettuassero circa 1.000 promozioni a ordinario per anno si passerebbe (tenuto conto dei pensionamenti) dagli attuali 19.000 a un totale di 22.500 ordinari circa, ovvero una frazione inferiore, ma molto prossima, a 1/3 del totale dei futuri professori.

## 2. *Implicazioni macroeconomiche*

Le risorse prodotte nel prossimo quinquennio dal *turnover* del personale docente sono valutabili all'incirca

in 400 milioni di euro. Tale cifra sarà completamente e quasi esattamente riassorbita dagli aumenti stipendiali automatici, quantificabili in un 2% annuo, da riferirsi alla spesa totale attuale per il personale docente, che è pari a 4 miliardi di euro.

Il costo annuo lordo amministrazione di un professore nelle fasi iniziali della carriera sarebbe di circa 40.000 euro annui, avendo già tenuto conto dell'incremento di costo dovuto alla progressione di carriera. Si potrebbe quindi stimare il costo aggiuntivo annuo per il reclutamento di 2.500 professori intorno ai 100 milioni di euro.

L'effetto naturalmente sarebbe cumulativo, e richiederebbe, da oggi alla fine del prossimo quinquennio, un aumento del Ffo di 500 milioni di euro per questa sola voce di bilancio.

A ciò andrebbe aggiunto il costo delle promozioni a ordinario, stimabile in circa 20.000 euro *pro capite* e quindi nel complesso (calcolando 1.000 promozioni per 5 anni) pari a circa 100 milioni di euro.

I costi strutturali derivanti dall'adeguamento generale del sistema universitario a questi numeri si potrebbero quantificare in un'ulteriore impegno di spesa di entità prossima a quella già calcolata.

L'impegno complessivo sarebbe comunque di poco superiore allo 0,1% del Pil.

Per confronto si ricordi che l'obiettivo di Lisbona implicherebbe per l'Italia un aumento della spesa pubblica nel comparto ricerca (ovviamente non riducibile alla sola università né tanto meno al solo reclutamento di personale docente) pari a circa lo 0,4% del Pil.

### 3. *Misure transitorie*

Il passaggio a un nuovo ordinamento non può e non deve apparire come un'azione di forza indirizzata in favore o contro nessuna delle categorie presentemente ope-

ranti nel sistema universitario. Quindi nessuna *ope legis*, ma neppure messe a esaurimento selettive.

Una soluzione potrebbe essere la messa a esaurimento di tutti gli attuali ruoli, con la possibilità per tutti i soggetti attualmente facenti parte del personale docente e ricercatore delle università di accedere ai nuovi ruoli.

L'accesso potrebbe avvenire senza valutazione a un livello «minimo», ad esempio al grado iniziale per i ricercatori, restando salva la possibilità di sottoporsi a valutazione per l'accesso immediato a un grado più elevato.

La normativa transitoria potrebbe definire in dettaglio, per la prima applicazione, i gradi «accessibili» per valutazione in funzione della posizione precedentemente occupata, prevedendo anche in questo caso incentivi anche di carriera per la mobilità, ovviamente ancorati al fabbisogno didattico differenziato degli atenei.

Un forte disincentivo economico al passaggio senza valutazione (anche perché nel nuovo regime verrebbero comunque a cessare gli automatismi retributivi attuali) potrebbe essere sufficiente a tutelare il sistema universitario, almeno nella maggior parte dei casi, dal rischio dell'*ope legis* mascherata.

In riferimento alle tabelle precedenti: nel regime transitorio l'inserimento automatico (senza valutazione) degli associati e degli ordinari potrebbe avvenire al grado (di tipo P e O rispettivamente) economicamente equivalente, con un beneficio economico per gli ordinari più giovani (O/2 è nettamente superiore al livello retributivo degli attuali straordinari) come compensazione del «rischio» di assoggettarsi a valutazione per le ulteriori progressioni di carriera.

Per l'inquadramento dei ricercatori senza valutazione si potrebbe pensare a P/1 per i non confermati e per i ricercatori senza curriculum didattico (definito dall'affidamento di corsi per almeno un triennio), P/2 per i ricercatori con curriculum didattico, mentre per chi si sottopone a valutazione l'inquadramento potrebbe arrivare fino al primo grado di tipo P di livello superiore all'attuale livello stipendiale.



## APPENDICE 2

### COMPARAZIONE CON I SISTEMI UNIVERSITARI EUROPEI

#### 1. *Francia*

##### 1.1. *Qualifiche accademiche*

I docenti universitari francesi si articolano in due categorie:

- a) docenti di ruolo: *enseignants-chercheurs*, che comprendono *professeurs*, *maîtres de conférences* e *assistants titulaires* (ruolo ad esaurimento);
- b) docenti a tempo determinato: *personnels enseignants non permanents*, che racchiude a sua volta *associés*, *attachés temporaires d'enseignement et de recherche*, *moniteurs*, ed altre qualifiche.

A tali categorie si affiancano i soggetti comandati dagli istituti superiori (*personnels du second degré en fonction dans l'enseignement supérieur*).

###### 1.1.1. *Personale di ruolo*

La categoria si suddivide in gruppi, a loro volta suddivisi in classi:

- a) *professeurs des universités*: al suo interno vi sono tre classi (seconda, prima e *exceptionnelle*);
- b) *maîtres de conférences*: tale categoria si suddivide in tre classi (seconda, prima e *hors-classe*).

###### 1.1.2. *Personale non di ruolo a tempo pieno o parziale*

Esso si divide nelle seguenti categorie:

- a) *professeur associé ou invité*: si tratta di soggetti reclutati segnatamente tra professionisti o ricercatori. Il *professeur invité* è un accademico straniero invitato dalle università per un'attività limitata a qualche mese, durante la quale egli possiede gli stessi diritti e doveri del personale di ruolo;
- b) *attaché temporaire d'enseignement et de recherche*: si tratta di soggetti reclutati annualmente a tempo pieno o parziale, fra gli studenti che stanno per conseguire o hanno già conseguito il titolo di dottore di ricerca;
- c) *moniteur*: le università hanno la facoltà di incaricare, con retribuzione supplementare e per lo svolgimento di una limitata attività didattica a favore di studenti del primo e del secondo anno, coloro che siano già titolari di una borsa per attività di ricerca.

#### 1.1.3. *Procedure di reclutamento*

Le procedure di selezione dei professori di ruolo si attua a livello nazionale e locale. Per le figure non di ruolo, la selezione avviene solo a livello locale.

Il centro della procedura di selezione a livello nazionale è il consiglio nazionale universitario composto in via paritaria da *professeurs* e *maîtres de conférences*. I componenti delle commissioni di valutazione sono del medesimo grado rispetto alle qualifiche messe a concorso.

Per le selezioni a livello locale, le università istituiscono un comitato per la definizione delle procedure selettive. Viene quindi eletta una commissione concorsuale composta in uguale numero da *professeurs* e *maîtres de conférences*.

Il transito dalla seconda alla prima classe è condizionato, oltre che alla disponibilità dei posti, al giudizio comparativo espresso dal consiglio nazionale universitario sulla base delle proposte di ciascun ateneo.

## 1.2. Profili retributivi

Le retribuzioni dei docenti si suddividono in: retribuzione base, retribuzione supplementare ed entrate da attività esterne (didattica, ricerca, consulenza, ecc.). Le retribuzioni «base» sono fissate a livello nazionale, restando alle università la gestione delle eventuali retribuzioni accessorie.

In ciascuna delle classi, l'avanzamento economico si realizza attraverso «scatti» di anzianità (3 per la prima classe e 6 per la seconda). La permanenza all'interno di ciascun scatto retributivo varia da 1 a 5 anni.

I livelli minimi e massimi di retribuzione per ciascuna qualifica del personale docente universitario di ruolo sono (anno 1998; valori espressi in euro):

Personale docente di ruolo	Minimo	Medio
Maîtres de conférences	20.000	41.250
Professeurs	28.500	56.200

Per il personale non di ruolo:

Personale docente non di ruolo	Media
Moniteur	14.700
Attaché	19.400

*Fonte:* Academic staff in Europe, Westport, Connecticut-London, 2001, 91 ss.

## 1.3. Numero ed età dei docenti

Negli anni 1999/2000 i docenti universitari francesi erano circa 88.000. Circa 3/5 del totale erano rappresentati dagli *enseignants-chercheurs*, tra i quali, i *professeurs* rappresentavano il 34%, i *maîtres de conférences* il 63%, gli *assistants titulaires* (ad esaurimento) il 3%.

I dati relativi alla distribuzione percentuale, per fasce di età, dei docenti francesi nel 2000 sono i seguenti:

Fasce di età	Professeurs des universités	Maîtres de conferences
< 30	0,1	4,4
30-34	1,4	20
35-39	5,6	18,2
40-44	10,6	12,3
45-49	14,4	10,8
50-54	26,8	16,3
55-59	23,7	13

Fonte: Ministère de l'Education Nationale, Note d'information 42/02, *Les personnels enseignants de l'enseignement supérieur 2000-2001*.

Il collocamento a riposo per limiti di età è previsto al compimento del 65° anno, salvo che per i professori di classe *exceptionnelle* (non più del 10% del totale dei docenti di ruolo), per i quali il collocamento a riposo può avvenire a 68 anni.

Fra i *professeurs*, il 49% dell'attuale organico andrà in pensione entro il 2010, con un'uscita media di circa 850 unità l'anno. Fra i *maîtres de conferences*, i pensionamenti saranno pari al 25% dell'attuale organico, con una media annua di uscita pari a 820 unità.

## 2. Germania

### 2.1. Qualifiche accademiche

I professori universitari si dividono in tre categorie: professori C2, C3, C4 (*Professoren*).

La qualifica più elevata è professore C4. Solo un quarto dei professori è di ruolo, essendo la parte residua composta da soggetti legati all'istituzione universitaria per lo più da contratti a tempo definito. Questi ultimi possono suddividersi nelle seguenti categorie:

a) *Assistenten* (assistanti);

- b) *Wissenschaftlicher und künstlicher Mitarbeiter* (collaboratori scientifici e umanistici);
- c) *Lehrkräfte für besondere Aufgaben* (collaboratori con diverse funzioni).

Gran parte delle figure di docenti non di ruolo è composto da soggetti che non hanno ancora ottenuto il dottorato di ricerca o che lo hanno già conseguito, ma devono ancora ottenere la *Habilitation*. Peraltra, una volta ottenuta la *Habilitation*, a tali soggetti non è attribuita alcuna pretesa giuridica di poter accedere ai ruoli della docenza universitaria.

## 2.2. Progressione della carriera universitaria

In Germania (così come in Austria e Svizzera), per diventare professori di ruolo sono previsti due passaggi selettivi. Dopo la laurea è necessario conseguire il dottorato di ricerca, che suppone l'elaborazione di un lavoro scientifico originale. Dopo il dottorato, è richiesta la pubblicazione di una seconda e più ampia elaborazione scientifica (che conferisce la *Habilitation*), idonea ad attestare il raggiungimento di una significativa maturità nell'attività di ricerca in uno specifico settore. Questo secondo periodo ha una durata di almeno 6 anni, durante i quali, le istituzioni universitarie mettono a disposizione posti (della medesima durata) di *Wissenschaftlicher und künstlicher Mitarbeiter*. Superata positivamente la seconda prova, il soggetto può concorrere per un posto di professore di ruolo.

Nella tabella che segue viene presentata la distribuzione percentuale, per età, del personale docente universitario al 2000.

Classi di età	Professoren (%)	Assistenten (%)	Mitarbeiter (%)	Lehrkräfte Fur Bes. Aufgaben (%)	Totale (%)
< 25	–	0,1	0,7	0,3	0,5
25-30	0,1	5,4	25,1	2,7	16,4
30-35	0,7	26,4	30,8	7,0	22,2
35-40	5,6	38,2	16,6	11,6	15,1
40-45	13,3	17,2	8,3	15,7	10,6
45-50	16,2	5,3	5,5	16,9	8,5
50-55	16,5	2,3	4,3	16,8	7,5
55-60	22,5	2,7	5,3	17,3	9,7
60-65	22,3	2,2	3,6	9,7	8,2
> 65	2,5	0,3	0,1	0,3	0,7
Sconosciuta	0,4	0,1	0,6	1,8	0,6

Fonte: Statistisches Bundesamt, 2001.

I dati relativi alla distribuzione percentuale, per età, dei professori di ruolo nel medesimo periodo, sono:

Profes- soren	< 25 (%)	25-30 (%)	30-35 (%)	35-40 (%)	40-45 (%)	45-50 (%)	50-55 (%)	55-60 (%)	60-65 (%)	> 65 (%)	Sconosciuta (%)
C4	–	–	0,5	4,2	11	14,9	16,8	23,5	24,2	4,7	0,1
C3	–	–	0,5	4,4	11,9	15,5	17,2	24,7	24,1	1,4	0,3
C2	–	0,1	1,4	10	19,3	19,7	14,6	16,7	15,9	1,2	1
Totale	–	0,1	0,7	5,6	13,3	16,2	16,5	22,5	22,3	2,5	0,4

Fonte: Statistisches Bundesamt, 2001.

### 2.3. Livelli retributivi

I livelli retributivi sono fissati in corrispondenza delle tre fasce (C2, C3, C4). Le retribuzioni «base» sono maggiorate in corrispondenza della congiunta attività di ricerca svolta dai docenti che prestano servizio nelle *Universitäten*. Inoltre, sono previsti margini di contrattazione sulla retribuzione tra docenti e università.

La retribuzione «base» annua linda è la seguente (anno 1995; valori espressi in euro):

Personale docente di ruolo	Minimo	Medio
Professore C2	27.600	49.200
Professore C3	30.600	55.200
Professore C4	39.000	63.600

*Fonte:* Cheps, *Academic career: a comparative perspective*, 2001.

La distribuzione percentuale dei docenti di ruolo in funzione della retribuzione annua linda (anno 1995; valori espressi in euro):

Distribuzione percentuale docenti	Stipendio annuale
26	< 50.000
32	50.000-60.000
16	60.000-70.000
18	> 70.000

*Fonte:* Cheps, *Academic career: a comparative perspective*, 2001.

La distinzione percentuale, in base alla retribuzione linda, del personale docente non di ruolo (anno 1995; valori espressi in euro):

Distribuzione percentuale personale non di ruolo	Stipendio annuale
23	< 30.000
54	30.000-40.000
18	> 40.000

*Fonte:* Cheps, *Academic career: a comparative perspective*, 2001.

## 2.4. Numero dei docenti

Nel 2000, i docenti di ruolo tedeschi (professori C2, C3, C4) erano circa 38.000; circa centomila erano invece i soggetti legati alle istituzioni universitarie da contratti o collaborazioni a tempo determinato (*Mitarbeiter*).

I numeri e la distribuzione percentuale dei docenti tra le diverse qualifiche sono:

Qualifica	Numero	%	%
Professori	37.794		
Di cui:			
C4	12.638	24,0	33,4
C3	16.519		43,7
C2	8.637		22,9
Assistenti	14.362	9,1	
Collaboratori scientifici (Mitarbeiter)	98.678	62,8	
Lehrkräfte für bes. Aufgaben	6.382	4,1	
<b>Totale</b>	<b>157.216</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Statistisches Bundesamt, 2001.

### 3. Regno Unito

#### 3.1. Qualifiche accademiche

Nel Regno Unito le università vantano la maggiore autonomia nella definizione dei rapporti contrattuali con il proprio personale, essendo abilitate a stipulare con i docenti e i ricercatori contratti a «tempo indeterminato» (*permanent*) e a «tempo determinato» (*non-permanent*). Tali contratti possono inerire: *a*) alla sola attività di ricerca (*research only*); *b*) al solo insegnamento (*teaching only*); *c*) alle due attività in combinazione (*teaching and research*).

Nelle università più antiche e prestigiose (c.d. pre-1992), la carriera accademica è la seguente: *lecturer A*, *lecturer B*, *senior lecturer/reader and professor*. Nelle altre università (ex politecnici trasformati in università nel 1992), la carriera accademica si articola in: *lecturer*, *senior lecturer*, *principal lecturer and professor*.

Poiché, dall'introduzione del *Research Assessment Exercise* (Rae), le università ricevono circa il 30% dei finanziamenti sulla base della valutazione della ricerca scientifica, la *performance* individuale nell'attività di ricerca è diventata la principale ragione per le promozioni e per i trasferimenti dei docenti fra i diversi atenei.

### 3.2. *Profili retributivi*

Le retribuzioni variano in base all'età del docente nonché in base alla qualifica e alla tipologia di università e sono più elevate nelle università di maggior prestigio.

Queste le retribuzioni annuali lorde, suddivise per istituzioni universitarie e qualifica del docente:

Pre 1992 universities	Min	Max
Lecturer A	22.800	31.600
Lecturer B	32.900	42.100
Senior Lecturer	44.200	50.000
Professor	51.000	57.200 (Media)
1992 universities & colleges	Min	Max
Lecturer	20.800	34.800
Senior Lecturer	32.500	42.900
Principal Lecturer	40.600	51.000
Professor	-	-

*Fonte:* Oliver Fulton e Chris Holland in Enders, 2001.

### 3.3. *Numero ed età dei docenti*

Nel Regno Unito, i dati relativi alla situazione del personale docente, distinto per età e attività svolta negli ultimi dieci anni, sono i seguenti:

Classi di età	Teaching only	Teaching only	Research only	Research only	Teaching and research	Teaching and research	Grand total	Grand total
	1994/95 (%)	1999/00 (%)	1994/95 (%)	1999/00 (%)	1994/95 (%)	1999/00 (%)	1994/95 (%)	1999/00 (%)
< 24 anni	2	2	11	7	1	—	4	2
25-29	9	7	35	30	6	4	15	12
30-34	12	12	26	28	12	12	16	17
35-39	14	15	12	15	14	15	14	15
40-44	16	16	6	8	16	16	14	13
45-49	19	16	5	5	20	17	15	13
50-54	13	17	3	4	15	18	11	14
55-59	8	9	1	2	10	12	8	9
60-64	4	5	1	1	4	6	3	4
> 64	1	1	—	—	—	1	—	1
Età sconosciuta	2	1	1	—	—	—	1	—
Totale	11.450	12.738	32.448	41.388	69.839	80.910	113.737	135.036

Fonte: Aut – Association of University Teachers, *The rising age profile of Uk academic staff*.

## 4. Spagna

### 4.1. Qualifiche accademiche

Nelle università spagnole, la docenza è rappresentata da professori di ruolo (*Catedráticos* e *Profesores titulares*) e da altre tipologie di personale, assunte con contratto a tempo determinato (soggetti scelti tra specialisti di comprovata qualificazione o che svolgono attività professionali all'esterno dell'università). Di regola, il numero dei professori a contratto non può essere superiore al 20% dei *Catedráticos*.

I docenti di ruolo si articolano in tre fasce:

- a) *Catedráticos de Universidad*;
- b) *Profesores Titulares de Universidad* e *Catedráticos de Escuelas Universitarias*;
- c) *Profesores Titulares de Escuelas Universitarias*.

I *Catedráticos* costituiscono il grado più elevato della carriera accademica. Per accedervi bisogna aver rivestito per almeno tre anni la qualifica di *Profesores Titulares de Universidad* o *Catedráticos de Escuelas Universitarias*.

I *Profesores Titulares de Universidad* e i *Catedráticos de Escuelas Universitarias* devono aver conseguito il titolo di dottore di ricerca e svolgono attività didattica e di ricerca.

I *Profesores Titulares de Escuelas Universitarias* svolgono attività didattica nei corsi di primo livello tenuti nelle *Escuelas Universitarias*. Per accedere a tale livello di docenza è sufficiente il possesso di un titolo di studio universitario ed in questa categoria rientrano, generalmente, coloro che stanno per conseguire il dottorato di ricerca.

Oltre ai docenti di ruolo, le università possono intrattenere rapporti di docenza a tempo determinato. Fra le principali figure, si individuano:

– *Ayudantes*: soggetti reclutati fra i dottori di ricerca ed impiegati con un contratto della durata massima di 4 anni con l'obiettivo di completare la formazione in ambito scientifico;

– *Profesores asociados*: soggetti non strutturati nelle università ma di provata competenza in specifici ambiti scientifico-disciplinari;

– *Profesores eméritos* (non più del 3% del personale accademico di ruolo in servizio): professori di ruolo già collocati a riposo, i quali svolgono attività didattica o di ricerca, cumulando la retribuzione alla pensione;

– *Profesores visitantes*: docenti di provenienza straniera, selezionati dall'università tra i professori e i funzionari di particolare competenza.

#### 4.2. *Profili retributivi*

La retribuzione dei docenti universitari si articola in cinque voci: salario base, scatti di anzianità, *bonus* di produttività, remunerazioni per cariche particolari, partecipazioni in contratti di ricerca o di consulenza.

Il livello base di retribuzione è esclusivamente in funzione della qualifica.

I *bonus* di produttività riguardano separatamente l'attività didattica e l'attività di ricerca. La prima, valutata ogni cinque anni, consente ai professori di ottenere, anche in rapporto alla qualifica posseduta, incrementi permanenti di stipendio. La valutazione dell'attività di ricerca avviene ogni sei anni. I dati relativi alle retribuzioni annue dei docenti spagnoli (anno 1999; valori espressi in euro) sono:

Personale di ruolo	Salario base	Scatto di anzianità	Bonus di produttività	Totale stimato
Profesores Titulares de Escuelas Universitarias	21.600	430	1.200	24.400
Prof. Tit. de Universidad e Cat. de Esc. Univers.	25.500	430	1.350	32.200
Catedráticos de Universidad	31.500	430	1.500	42.800
Personale non di ruolo	Minimo		Massimo	
Ayudantes	12.400		17.300	
Profesores asociados	5.600		13.200	
Profesores eméritos	3.500		16.400	

*Fonte:* José-Ginés Mora in Enders, 2001.

Si possono indicare le differenze retributive fra le diverse qualifiche dei docenti (anno 2001, valori espressi in euro):

Qualifica	Tempo pieno		Tempo parziale (6 ore)	
	Mensile	Annuo	Mensile	Annuo
Profesores Titulares de Escuelas Universitarias	1.940	25.600	840	11.140
Prof. Tit. de Universidad e Cat. de Esc. Univers.	2.195	28.700	950	12.500
Catedráticos de Universidad	2.750	35.400	1.190	15.500
Profesores asociados	Da 1.100 a 2.000	Da 14.800 a 26.300	Da 470 a 1.160	Da 6.300 a 15.200
Ayudantes	Da 1.010 a 1.460	Da 13.850 a 19.500		

*Fonte:* Universidad de Madrid.

### 4.3. Numero ed età dei docenti

I docenti universitari spagnoli sono circa 90.000 (fra università pubbliche e private) e sono per lo più impiegati nelle università statali (circa 83.000):

Qualifica	Totale	Distr. perc. (%)
Catedraticos	10.083	11,8
Profesores Titulares	38.541	45,4
Asociados	30.531	36
Ayudantes	3.245	3,82
Emeritos	390	0,46
Maestros de taller	174	0,2
Profesores visitantes	371	0,43
Altri	1.442	1,7
<b>Totale</b>	<b>84.777</b>	<b>100,0</b>

Quasi il 50% del personale è compreso nelle fasce di età tra i 30 e i 45 anni. Questa è la distribuzione per età dei docenti nelle università statali e non statali (anno 2000):

Fascia d'età	Numero	%
< 24 anni	733	0,8
25-29 anni	5.181	5,8
30-34 anni	13.368	14,9
35-39 anni	14.710	16,4
40-44 anni	14.585	16,3
45-49 anni	12.183	13,6
50-54 anni	10.704	12,0
55-59 anni	6.763	7,6
60-64 anni	3.231	3,6
Più di 65 anni	2.522	2,8
Non conosciuta	5.541	6,2
<b>Totale</b>	<b>89.521</b>	<b>100,0</b>

*Fonte:* Istituto Nacional de Estadística.

Sessantacinque anni è l'età del collocamento a riposo, anche se è consentito restare in servizio fino a 70 anni.

Oltre tale data, i professori possono diventare *Eméritos* e restare in servizio per altri quattro anni.

## 5. *Quadro comparativo dei carichi didattici*

In Europa, i dati relativi ai carichi didattici frontali del personale docente sono:

Paese	Qualifica	Carico didattico
Austria	1a fascia 2a fascia	in generale 6 ore alla settimana
Danimarca	1a fascia 2a fascia	carichi didattici contrattati localmente
Finlandia	1a fascia 2a fascia	140 ore annue 186 ore annue
Francia	1a fascia 2a fascia	128 ore di lezione, o 192 ore di attività didattica coordinata ( <i>travaux diriges</i> ) o 288 ore di attività didattica sperimentale ( <i>travaux pratiques</i> ) o un mix equivalente di tali attività
Germania	1a fascia 2a fascia	8 ore alla settimana per 8 mesi (16-18 ore nelle <i>Fachhochschulen</i> )
Grecia	1a fascia 2a fascia	fissati localmente, in genere 20 ore alla settimana
Irlanda	1a fascia 2a fascia	35 ore alla settimana durante le 25-30 settimane di corso
Italia	1a fascia 2a fascia	350 ore annue minime per il tempo pieno, non meno di 250 per il tempo definito
Ricercatori		350 ore annue massime per il tempo pieno
Olanda	1a fascia 2a fascia	carichi didattici contrattati localmente
Norvegia	1a fascia 2a fascia	in generale 4 lezioni ( <i>cours magistraux</i> ) alla settimana in generale 6 lezioni ( <i>cours magistraux</i> ) alla settimana
Portogallo	1a fascia 2a fascia	da 6 a 9 ore alla settimana, a seconda del dipartimento, per 25 settimane all'anno
Spagna	1a fascia 2a fascia 3a fascia	8 ore di lezione e 6 ore di tutorato alla settimana per il tempo pieno determinata per contratto
Svezia	1a fascia 2a fascia	115 ore annue 400 ore annue

Paese	Qualifica	Carico didattico
Svizzera	1a fascia	da 6 a 8 ore alla settimana per semestre (10 ore nelle scuole politecniche)
Regno Unito	1a fascia 2a fascia	carichi didattici contrattati localmente, variano di anno in anno e a seconda della disciplina

Fonte: S. Baudemont, *Enseignants universitaires en Europe: carrières et statuts*, Conseil de l'Europe, 1995.



PARTE SECONDA

IL SISTEMA DELLA RICERCA



## CAPITOLO QUARTO

### LE CONDIZIONI ATTUALI DEL SISTEMA DELLA RICERCA SCIENTIFICA IN ITALIA

#### 1. *La dimensione europea della ricerca e i ritardi italiani*

Questo documento intende affrontare i temi istituzionali (politiche, strumenti e modelli organizzativi) legati allo sviluppo della ricerca scientifica in Italia. L'attenzione al tema deriva dalla constatazione che il sistema italiano stia registrando ritardi sempre più gravi nel contesto europeo e internazionale, ritardi accentuati da una continua ridefinizione degli strumenti di intervento pubblico.

La dimensione più appropriata in cui elaborare riflessioni in questa materia è senza dubbio, ormai, quella europea. Ciò non discende solo dai cambiamenti che stanno intervenendo negli accordi, nelle norme e negli orientamenti che emergono nel processo di integrazione europeo, bensì dalla forza dei processi reali che intervengono per un verso negli ambienti della ricerca (una gran parte della ricerca ha solo dimensione internazionale) e, per l'altro, nel regolare il trasferimento e l'utilizzazione dei risultati della ricerca nella sfera del mercato e della società. Sotto questo profilo, ad esempio, è chiaro che qualsiasi riflessione in questo campo non può prescindere dagli orientamenti del vertice di Lisbona nel fare dell'Europa sempre più una «economia basata sulla conoscenza». Se questo documento può apparire, alla luce di quanto appena detto, eccessivamente focalizzato sui problemi specifici della ricerca e del suo contesto organizzativo italiano, ciò è dovuto al fatto che la situazione, nonché le dinamiche comparative, che caratterizzano questa sfera nel nostro paese sono in misura preoccupante affetti da distorsioni e anomalie che, ove non tempestivamente ed efficacemente corrette, rischiano di collocare il nostro paese in una deriva che la allontana dal resto dell'Europa. Oc-

corre, cioè, per il nostro paese, un intervento d'urto, in termini di sforzi diagnostici e terapeutici, al solo fine di «non perdere il treno» di una auspicabile intensificazione degli sforzi europei in materia di produzione e utilizzazione della conoscenza.

Dato il carattere prevalentemente propositivo del documento, molte affermazioni in esso contenute sono necessariamente sintetiche e non motivate con la necessaria ampiezza.

### *1.1. La ricerca come risorsa strategica, come investimento di lungo periodo*

Negli ultimi anni in Italia l'orientamento prevalente delle politiche pubbliche in materia di ricerca scientifica è stato nel senso di concentrare le scarse risorse a disposizione al fine di premiare iniziative scientifiche (soprattutto progetti di ricerca) che promettessero risultati ravvicinati, rapidamente utilizzabili per il soddisfacimento di interessi pubblici, collettivi o privati (dalla soluzione di problemi di pubblica utilità – ambiente, sanità, ecc. – all'applicazione delle innovazioni tecnologiche ai processi produttivi); si è assistito, in altre parole, ad una nuova spinta verso la ricerca strumentale, a scapito della ricerca non strumentale, che, invece, è volta all'avanzamento delle conoscenze, *curiosity-oriented*, determinata e organizzata in autonomia dalla comunità scientifica, indipendentemente da interessi immediati<sup>1</sup>.

Si tratta di un grave errore di prospettiva, che non tiene conto di alcuni dati di fondo di tutti i sistemi scientifici. In tutti i paesi sviluppati di impianto liberale e democratico grande attenzione è dedicata allo sviluppo, con il finanziamento e, ove necessario, con l'intervento diretto di soggetti pubblici, della ricerca fondamentale non stru-

<sup>1</sup> Sulla distinzione tra ricerca strumentale e non strumentale vedi la scheda a p. 243 (scheda analisi n. 1).

mentale. Senza un adeguato sviluppo della ricerca di base non c'è un sufficiente ammontare (in termini quantitativi e qualitativi) di conoscenze che possano poi trovare la necessaria applicazione.

Il fatto che siano state seguite strade diverse (da un lato gli Stati Uniti, che tendono a concentrare imponenti risorse, finanziarie ed umane, in alcuni campi strategici così da renderli fuori portata per i paesi competitori; dall'altro l'Europa, che tende a distribuire in modo più omogeneo lo sforzo tra diverse realtà scientifiche e diversi settori disciplinari), non modifica l'elemento comune e di fondo: ovunque è avvertita la necessità di investimenti di lungo periodo in conoscenza, a rendimento differito e indiretto, investimenti in gran parte destinati alla formazione di un capitale umano che produca avanzamento delle conoscenze.

Questi investimenti hanno nella realtà dei rendimenti particolarmente elevati e in grande misura economicamente appropriabili dall'intero sistema produttivo<sup>2</sup> e ne accrescono la competitività internazionale.

## *1.2. Ricerca privata e ricerca pubblica*

La necessità di un forte e costante investimento pubblico nella ricerca non strumentale non significa che ad essa sia assegnato un ruolo di supplenza generale, di rimedio all'insufficiente sviluppo della ricerca privata nelle imprese. La ricerca non strumentale si alimenta e cresce se vi è un ambiente complessivo favorevole e tra le condizioni essenziali di questo ambiente vi è un adeguato sviluppo della ricerca privata. È un problema di risorse (se vi è una diffusa tendenza a investire in ricerca a fini produttivi e immediati, si accresce la consapevolezza dell'importanza di una ricerca non strumentale e il concorso al suo finanziamento, in forme diverse), ma è anche un

<sup>2</sup> Sulle ricadute economiche della ricerca fondamentale vedi la scheda a p. 244 (scheda analisi n. 2).

problema di approccio di sistema alla ricerca: dove si sviluppa la ricerca e la produzione ad alto contenuto tecnologico, lì la fiducia generale nei confronti della scienza aumenta (e viceversa).

La differenza tra ricerca privata e pubblica riguarda le fonti di finanziamento e gli interessi curati, ma non necessariamente le forme organizzative: una struttura pubblica può concorrere a ricerche di interesse privato; la ricerca di interesse pubblico può essere affidata a soggetti aventi natura privata e operanti secondo regole privatistiche.

### *1.3. La ricerca non strumentale tra università e seconda rete*

La ricerca non strumentale è organizzata prima di tutto nelle università, fondate sul binomio, considerato inscindibile, tra insegnamento e ricerca. La ricerca alimenta la qualità dell'insegnamento, l'insegnamento forma il capitale umano necessario allo svolgimento delle attività di ricerca. Il modello humboldtiano di università è concepito come sistema destinato a produrre automaticamente risultati, con aree di eccellenza che non sono programmabili perché dipendono dalla creatività e capacità del docente/ricercatore, singolo o associato.

Nei casi e nei settori nei quali la ricerca universitaria non produce spontaneamente risultati di elevata qualità, e in quelli nei quali per sue specifiche caratteristiche essa richieda aggregazioni vaste, l'intervento pubblico provvede in due modi: con il finanziamento di progetti di ricerca (e in genere di attività collegate con la ricerca) elaborati dalle stesse università; con la creazione di strutture scientifiche totalmente dedicate alla ricerca, in vista della qualità (in questo caso programmata o, quanto meno, attesa). Questa è la fondamentale motivazione per la costituzione di una seconda rete pubblica di ricerca.

Nella moderna società dell'informazione e della conoscenza le tradizionali politiche pubbliche di sviluppo della ricerca non strumentali appaiono insufficienti, anche

a causa delle crescenti difficoltà di bilancio incontrate dai governi, soprattutto in Europa. Le istituzioni pubbliche di ricerca producono conoscenza, anche di eccellenza, ma non nella misura necessaria.

## *2. I peculiari caratteri del sistema italiano*

La scarsa qualità della ricerca italiana è un'affermazione ricorrente, ma non documentata. È documentata la presenza, sia pure «a chiazze», di ricerca ottima (secondo standard internazionali). La difficile posizione italiana nel sistema internazionale deriva da alcuni elementi tanto consolidati da apparire strutturali.

### *2.1. Povertà di risorse*

L'Italia spende in ricerca meno della metà rispetto ai principali partner europei (nel 2003 l'1,1% del Pil contro il 2,2 della Francia e il 2,3 della Germania) e resta molto al di sotto della media Ue, sia a 15 (1,8% del Pil) che a 25 (1,2% del Pil). Solo Spagna, Portogallo e Grecia hanno in Europa un risultato peggiore del nostro (sempre sotto l'1% del Pil). Mentre alcuni paesi (Svezia e Finlandia tra tutti) ormai hanno superato largamente l'obiettivo di Lisbona (3% del Pil), noi ce ne stiamo progressivamente allontanando.

Anche il dato relativo al numero di ricercatori in rapporto alla popolazione è sconfortante: anche qui siamo alla metà dei partner europei e addirittura a un terzo rispetto al Giappone!

### *2.2. Scarsa dimensione e chiusura disciplinare della ricerca universitaria*

Le università italiane tradizionalmente non riescono a destinare fondi significativi alla ricerca scientifica sul

proprio bilancio ordinario. Questo fenomeno si sta aggravando con il crescente peso della didattica nella vita degli atenei, ormai ridotti ad impiegare quasi tutte le risorse al pagamento degli stipendi. Le fonti di finanziamento esterne di specifici progetti di ricerca, che negli anni Ottanta si erano sdoppiate (ai fondi del Cnr, Comitati di consulenza, si era aggiunto il cosiddetto 40% gestito dai Comitati del Cun), sono oggi ridotte al solo cofinanziamento del Miur. Alla ristrettezza delle risorse si accompagna il forte peso dell'articolazione in raggruppamenti scientifico-disciplinari, sempre più separati tra loro, utili a delimitare le comunità cui è riconosciuto il potere di cooptazione nei concorsi, ma dannosi per lo sviluppo di ricerche interdisciplinari, innovative e rischiose.

### *2.3. Scarsa estensione e articolazione della seconda rete di ricerca*

La nostra seconda rete, se comparata con quelle di altri paesi, è non solo di minor peso (in termini di bilanci e numero di ricercatori e tecnici), ma meno articolata, sia quanto ai campi di ricerca, sia quanto alla tipologia dei soggetti (mancano praticamente le fondazioni, sia di promozione della ricerca che operative; sono meno estese le strutture di cooperazione tra diversi soggetti, pubblici e privati). Negli altri paesi l'articolazione fa sì che esistano più strutture che competono nel reclutamento dei ricercatori e nel perseguitamento di risultati, determinando condizioni favorevoli alla mobilità ascendente dei ricercatori migliori e stimolo alla competizione tra strutture. La pluralità di strutture in campi contigui o complementari favorisce alleanze di scopo su particolari linee di investigazione e ricerca.

## 2.4. Carenza di ricerca privata (in specie di quella formalmente strutturata)

Stando alle statistiche, buona parte del deficit comparativo italiano è imputabile alla debolezza della ricerca privata<sup>3</sup>, debolezza che non è attenuata dall'esistenza di una ricerca informale, caratterizzata dalla presenza di ingegneri e tecnici di qualità, più ampia di quanto appaia dalle rilevazioni.

Per spiegare la carenza della ricerca privata in Italia sono state indicate soprattutto cause strutturali e mancanza di incentivazioni adeguate. Tra le prime sarebbero comprese talune distorsioni nelle vocazioni settoriali (la prevalenza della meccanica, l'assenza storica di sezioni importanti della chimica, il declino precoce della farmaceutica, l'incapacità di collocarsi tempestivamente nella competizione globale sull'elettronica, ecc.), il declino della grande impresa (soprattutto dopo la fine delle partecipazioni statali), la prevalenza delle piccole e medie imprese nel tessuto produttivo italiano. Quanto alla mancanza di incentivazione si sostiene che le imprese italiane non hanno alcuna convenienza – dal punto di vista giuridico e fiscale – a fare emergere, attraverso la costituzione di unità formalmente identificabili e contabilmente autonome, l'esistenza di attività di ricerca; attività che invece vi sarebbero, sia pure di tipo molto applicato e legato alle esigenze immediate della produzione. Si tratta di ipotesi di ardua verifica, idonee forse a spiegare differenze di fondo con i paesi europei a più antica industrializzazione, ma insufficienti a giustificare i differenziali di accelerazione degli investimenti nella ricerca privata (e nella ricerca in genere, sulle cui radici quella privata non può che innestarsi) che contraddistinguono la situazione italiana a fronte di paesi di industrializzazione più recente.

<sup>3</sup> Vedi la scheda a p. 245, relativa all'investimento privato in ricerca (scheda analisi n. 3).

In ogni caso, è sulla bilancia (negativa) dell'innovazione che viene misurato il ritardo del paese.

A fronte di queste ultime considerazioni, vi è chi indica, non necessariamente in alternativa alle ipotesi precedenti, fattori culturali e strategici che sarebbero in azione presso le imprese italiane; una tradizione di ricorso a forme protezionistiche o comunque di supporto statale; una sorta di scelta di fondo che farebbe loro assumere atteggiamenti passivi rispetto alla possibilità di creare tecnologie, anziché limitarsi ad importarle e ad adattarle (creativamente, si sostiene) alle vocazioni produttive e di esportazione italiane.

## *2.5. Insufficienza e anzianità del «capitale umano» di ricerca*

L'Italia è il paese europeo in cui vi è stato meno reclutamento negli ultimi venti anni. Il reclutamento è andato a singhiozzo, senza una politica connotata da continuità e lungimiranza. Invecchiamento e cattiva distribuzione per aree disciplinari ne sono le conseguenze. Le strutture di ricerca italiane, pubbliche e private, a causa dei loro limiti e della loro incerta prospettiva non sono in grado di attirare giovani ricercatori in formazione stranieri, né destinano risorse minimamente adeguate a questo fine. Sul versante della formazione di base, in vista della carriera scientifica, l'Italia segna altri record negativi: l'incidenza dei laureati e dei dottori di ricerca sulla popolazione lavorativa, specie nel privato, è straordinariamente bassa. In altri paesi Ocse sono in atto, con qualche successo, programmi rivolti a «far scoprire» ai privati quanto è conveniente produttivamente assorbire i dottori di ricerca<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sulla consistenza e la qualità del capitale umano vedi la scheda a p. 248 (scheda analisi n. 4).

## 2.6. *Mancata chiarezza nei rapporti tra soggetti deboli: politica e scienza tra sfiducia e controllo*

In Italia le incertezze nella regolazione dei rapporti tra politica e scienza, che sono una caratteristica costante di tutti i paesi europei, almeno nel secondo dopoguerra, assumono tratti particolari. La classe politica, dopo la breve esperienza del dirigismo fascista nei confronti della scienza (primo Cnr), si è tenuta alla lontana, diffidente, in parte timorosa, mai veramente convinta (anche per antichi riflessi antiscientifici?) della necessità di un pieno e autonomo sviluppo della scienza. La ricerca è stata, a lungo, non solo autonoma, ma padrona del campo, nelle università, ma soprattutto nel Cnr, organo dello Stato per intero retto dall'autogoverno scientifico e titolare di importanti poteri di programmazione e coordinamento della ricerca. Ma ha pagato la sua autonomia con lo scarso appoggio, con una cronica scarsità dei finanziamenti. Tutto ciò ha inciso nel profondo sui caratteri dello sviluppo del sistema: tante iniziative disperse di cui si chiede una successiva copertura finanziaria; un sistema spesso casuale, improvvisato (esemplare la crescita degli istituti di ricerca del Cnr). Mai un vero confronto su ipotesi strategiche complessive, tra soggetti egualmente forti. Unica eccezione, che conferma la regola: l'Infn, quale espressione di una comunità compatta e determinata a giocare un ruolo nella competizione e cooperazione internazionale.

Il mancato incontro tra soggetti deboli spiega anche la particolare storia del nostro quadro di comando, con una sostituzione progressiva, ma inesorabile, del ministero (e delle sue burocrazie) al Cnr, con il primo che non sottrae al secondo, come logico, le sole funzioni strategiche di indirizzo, ma anche le funzioni operative (il finanziamento delle singole iniziative di ricerca per progetti, la scelta degli strumenti organizzativi ecc.), fino alla rappresentanza della comunità scientifica (soppressione dei comitati di consulenza e creazione, poi mancata, dell'Assemblea della scienza presso il Murst).

Questi limiti sono accentuati da un sistema politico che ha introdotto, con il maggioritario, una forte alternanza di maggioranze e governi, ma senza un accordo *bipartisan* sul rapporto tra politica e scienza, in particolare sulla necessità di sottrarre la gestione e l'organizzazione delle attività di ricerca al mutare dell'indirizzo politico. Con il risultato di sottoporre lo stesso assetto istituzionale della ricerca scientifica a continui shock, con perdita di prospettive di lungo periodo e progressiva dispersione del capitale umano investito.

## *2.7. L'incertezza sul livello di governo della ricerca: Stato o Regioni?*

In questo quadro si è inserita un'ulteriore variabile, quella dell'incertezza del livello di governo richiesto per lo svolgimento dei compiti di indirizzo politico, con la comprensione, nella riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, della ricerca scientifica tra le materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni.

## CAPITOLO QUINTO

### LE POLITICHE PUBBLICHE DEGLI ULTIMI ANNI

#### 1. *Le politiche del centrosinistra (poche risorse, più indirizzo politico)*

Il programma elettorale dell'Ulivo del 1996 dava un ruolo centrale alle politiche per la formazione e l'innovazione, considerate correttamente in modo unitario e organico.

Le gravi difficoltà finanziarie subite non hanno consentito di porre al servizio delle ipotesi programmatiche le necessarie risorse finanziarie. Il che non ha impedito ai governi di centrosinistra di realizzare interventi anche molto rilevanti sui diversi punti del sistema della ricerca. Di seguito ne diamo conto separatamente per università, enti di ricerca e quadro di comando della ricerca.

##### 1.1. *Università*

Per l'analisi approfondita delle principali riforme del sistema universitario (riforma dei cicli, con l'adozione, anche in seguito ad accordi su scala europea, del cosiddetto 3+2; modifica dei meccanismi di reclutamento, con un forte decentramento verso le sedi universitarie della gestione di concorsi e un notevole invecchiamento medio della docenza) e sui contrastanti giudizi che sono stati espressi, si rinvia alla prima parte (in particolare ai capitoli sulla didattica e sui docenti). Maggiori consensi ha registrato la riforma del dottorato, anche se il numero complessivo di dottori di ri-

cerca «prodotto» ogni anno in Italia è molto minore dei nostri partner europei<sup>1</sup>.

Se riguardate dal punto di vista del loro impatto sulla ricerca scientifica nelle università, non sempre queste innovazioni si sono rivelate positive. L'attenzione ai cicli e in particolare ai corsi triennali, al di là delle opinioni sul successo dell'operazione, ha creato un nuovo squilibrio tra didattica e ricerca a tutto vantaggio della prima, che ormai costituisce la funzione «ordinante» l'intero assetto delle università (facoltà e corsi di studio come luoghi delle decisioni di fondo, a partire dalla programmazione dei posti, a scapito dei dipartimenti, sempre più marginali). Le risorse finanziarie sono ormai del tutto assorbite dalle spese del personale e le università non riescono a destinare alla ricerca che quote assolutamente marginali dei propri bilanci. Le università possono fare ricerca, diversa dal mero aggiornamento scientifico del singolo professore, solo se i loro docenti sono in grado di ottenere finanziamenti da soggetti esterni, su progetti. Ma questa capacità è scarsa, specie per i progetti internazionali, e soprattutto non dipende solo dalla qualità dei docenti, perché essa non viene adeguatamente sostenuta dalle stesse università.

## 1.2. *Seconda rete di ricerca*

Sulla seconda rete di ricerca l'intervento della legislazione del centrosinistra ha direttamente investito la stessa articolazione degli enti di ricerca (si veda, ad esempio, la creazione dell'Inaf in luogo degli osservatori astronomici separatamente organizzati, la creazione dell'Infm e dell'Ingv, con spostamento di Istituti del Cnr, la riforma dell'Asi) e la loro organizzazione interna. Particolarmente significativa la riforma del Cnr, contrassegnata dalla forte

<sup>1</sup> Vedi la scheda a p. 248 con i dati sul capitale umano (scheda analisi n. 4).

spinta alla ristrutturazione e all'apertura all'esterno degli organi di ricerca, a favore di istituti di maggiore dimensione e massa critica e in grado di accogliere ricercatori «associati», per premiare la ricerca di elevata qualità. Una «scossa» salutare ad una struttura che mostrava segni di declino (e di invecchiamento), pur registrando importanti, ma limitate, aree di eccellenza, cui ha corrisposto una buona capacità degli organi di governo allora costituiti nel definire, in tempi ristretti e in autonomia, i propri ordinamenti (molto positiva l'esperienza relativa alla procedura di elaborazione dei regolamenti del Cnr, con notevole coinvolgimento delle strutture e dei ricercatori e tecnici che in esse operano).

Non sono mancati, però, aspetti negativi, destinati a pesare sull'evoluzione successiva:

*a)* mancata definizione dei ruoli rispettivi dell'area della ricerca non strumentale (Cnr, Infn, Infm, Inaf, Ingv e altri) e della ricerca strumentale (Enea, Asi, Iss, ecc.), con dispersione delle risorse, anche umane e professionali;

*b)* riduzione sostanziale dell'autogoverno delle comunità scientifiche operanti negli enti di ricerca (abolizione dei comitati di consulenza del Cnr, in luogo di una eventuale loro riconduzione a compiti esclusivamente consultivi; organi di governo degli enti a composizione mista, tra nomina governativa e rappresentanza elettiva; mancato riconoscimento, al livello delle strutture di ricerca, di un effettivo autogoverno per i ricercatori interni agli enti);

*c)* spostamento a favore delle strutture amministrative del ministero (Murst, poi Miur) dei compiti operativi di promozione e finanziamento della ricerca, che, sia pure in parte, dovevano restare in capo agli enti di ricerca (in particolare al Cnr) perché assolutamente indispensabili per la creazione di un percorso virtuoso nell'investimento in campi nuovi e rischiosi (dai singoli progetti ai programmi, nazionali o internazionali, di ricerca, fino alla creazione di centri temporanei e, infine, di strutture di ricerca stabili);

*d) riduzione del finanziamento istituzionale, sia in cifra complessiva, sia quanto a meccanismi di trasferimento (si consideri il caso della sottrazione del 5% del bilancio degli enti che poi veniva riassegnata ad essi, ma sulla base di progetti approvati a livello ministeriale).*

In sostanza, già negli anni del centrosinistra, la ricerca pubblica è stata sempre più strumentale e meno autonoma.

### *1.3. Il distortsionamento del «quadro di comando» della ricerca*

Le riforme del centrosinistra sono state ispirate da una idea di fondo, corretta: necessità di potenziare le capacità di intervento degli organi di indirizzo politico, in un sistema che restasse caratterizzato dall'autonomia delle istituzioni scientifiche.

Nella realtà il principio è stato realizzato in modo parzialmente distorto: mantenimento di strumenti di intrammissione politica nell'organizzazione e gestione (soprattutto per gli enti di ricerca); spostamento sull'apparato ministeriale anche di funzioni tipicamente gestionali; mancata chiarezza sul contributo della comunità scientifica alla definizione degli atti di indirizzo; ritardi nell'attivazione di adeguati meccanismi di valutazione del sistema della ricerca.

Dei primi due fenomeni distorsivi si è già detto. Soffriamoci brevemente sui successivi.

#### *1.3.1. Quadro di comando e comunità scientifica*

I compiti, sempre più rilevanti, assegnati alla struttura ministeriale (di programmazione e di indirizzo generale, ma anche gestionali minuti) sono stati di fatto esercitati senza un'adeguata presenza, nei processi decisionali, di fasi di trasparente confronto con soggetti o organi rappresentativi della comunità scientifica: la riforma del quadro di comando, operata con il d.lgs. n. 204 del 1998, pre-

vedeva la costituzione, presso il Murst, di un'Assemblea della scienza e della tecnologia quasi totalmente elettiva, articolata in Consigli scientifici nazionali. Salva l'approvazione di un regolamento elettorale, non si sono però compiuti i passi necessari alla loro effettiva costituzione. In tal modo, mentre le università, con la Crui e il Cun, hanno mantenuto adeguati strumenti di rappresentanza, questo è del tutto mancato per la ricerca.

### 1.3.2. *Quadro di comando e valutazione*

Gli anni del centrosinistra sono stati segnati da una maggiore attenzione al tema della valutazione (delle istituzioni scientifiche, delle strutture e dei progetti di ricerca, dei risultati), come nuova frontiera dei rapporti tra indirizzo politico e attività di ricerca. Non più rigida predeterminazione dell'organizzazione e delle attività da svolgere, non più controlli assistiti da poteri sanzionatori, ma strumenti condivisi di predeterminazione di indicatori e di verifica *ex post* dei risultati dell'attività di ricerca.

Purtroppo gli strumenti di valutazione sono stati attivati con grande lentezza e con un collegamento, istituzionalmente del tutto improprio, tra organi di valutazione e struttura ministeriale.

In generale si registra in questo periodo un forte spostamento di peso sulla politica, a svantaggio dell'autonomia della scienza (pure formalmente riconosciuta). L'atteggiamento di fondo appare di sostanziale sfiducia nelle capacità di autoriforma delle comunità scientifiche e di una sopravalutazione della necessità di guida politica del processo. La cosa è particolarmente evidente nella configurazione degli organi di governo degli enti di ricerca, nei quali la presenza, sempre più significativa, di membri nominati dal governo, configura inevitabilmente il rapporto come fiduciario e quindi rivedibile con il venir meno della fiducia (anche in presenza di un indirizzo omogeneo, a maggior ragione in caso di mutamento radicale dell'indirizzo).

La volontà di rafforzare il ruolo dell'indirizzo politico conduce a ridurre progressivamente le aree del sistema, ivi comprese quelle di carattere operativo e gestionale, che si possano considerare sottratte all'indirizzo politico. Si apre in tal modo la strada allo *spoils system* anche nel mondo della ricerca.

Al di là di un consapevole disegno, il segnale che così operando si è dato alla comunità scientifica è che il potere decisionale si è spostato in una sede politica nella quale essa non ha più la possibilità di esprimere, attraverso forme e procedure trasparenti, proprie valutazioni di carattere scientifico sulle linee generali delle politiche pubbliche in materia di ricerca scientifica.

## 2. *Le politiche del centrodestra*

Il governo di centrodestra si è distinto per un approccio contraddittorio, nel quale prevale un sostanziale disininteresse per lo sviluppo della ricerca, dimostrato dal forte taglio delle risorse finanziarie destinate alle università e agli enti di ricerca, accompagnato da vecchie politiche restrittive (blocco delle assunzioni, l'esatto contrario di quanto necessario) e da un'aggressiva politica di occupazione dei posti-chiave, soprattutto negli enti di ricerca.

### 2.1. *Le risorse «si trovano sul mercato»*

Quanto alle risorse, i fortissimi tagli effettuati nei confronti degli enti di ricerca (a cominciare dal Cnr) sembrano fondarsi su un'idea contraddittoria e sbagliata, secondo la quale un più deciso orientamento al mercato dell'attività di ricerca (soprattutto di quella della seconda rete) favorirebbe l'investimento in ricerca delle imprese e quindi la raccolta sul mercato delle risorse necessarie per la ricerca pubblica. Contraddittoria perché non tiene conto del dato, incontrovertibile, della cronica bassa propensione del mondo imprenditoriale ad investire in ri-

cerca. Se questa fosse dovuta, come pure si pensa, al carattere «chiuso» o «autoreferenziale» della ricerca delle università e degli enti, in ogni caso un'apertura di questi alle esigenze (strumentali) delle imprese non sarebbe obiettivo raggiungibile in tempi brevi (e nel frattempo la ricerca in atto, per assenza di risorse, declinerebbe e si spegnerebbe). L'idea è poi sbagliata, perché, di fatto, nega l'utilità strategica di una ricerca non strumentale. Come si è già visto (nel capitolo I), si tratta di una filosofia non seguita neanche nei paesi più apertamente liberali, anch'essi consapevoli della necessità di un intervento pubblico per lo sviluppo della ricerca fondamentale e non strumentale, anche come stimolo all'investimento privato. Senza un'adeguata base di conoscenze fondamentali innovative, le politiche di trasferimento tecnologico si rivelano asfittiche, se non addirittura prive di contenuto.

## 2.2. *Il controllo politico diventa «spoils system»*

Al disinteresse per la ricerca si accompagna un forte interesse al controllo politico degli enti. Clamorosa in questo senso la vicenda del frettoloso commissariamento del Cnr, ancor prima dell'approvazione del decreto legislativo di ulteriore riordino dell'ente. Questa tendenza si è poi confermata e rafforzata nei decreti legislativi di riordino di alcuni enti di ricerca<sup>2</sup>, nei quali gli organi di governo sono in maggioranza nominati dal governo o dal mondo imprenditoriale, mentre nessuna forma di autogoverno è riconosciuta alla comunità scientifica (nel Cnr è cancellata la composizione paritetica del Consiglio direttivo del precedente assetto; il consiglio scientifico, i direttori di dipartimento e di istituto sono nominati a cascata; non è previsto nessun organo di gestione collegiale delle strutture operative della ricerca).

<sup>2</sup> Cnr (d.lgs. 4 giugno 2003, n. 127), Asi (d.lgs. 4 giugno 2003, n. 128), Inaf (d.lgs. 4 giugno 2003, n. 138).

La volontà di realizzare con effetto immediato l'allineamento dell'organizzazione e dell'attività degli enti agli indirizzi del governo ha portato ad includere, nelle norme transitorie dei decreti di riordino, il diretto commissariamento del Cnr, dell'Inaf e dell'Asi, affidando ai commissari il potere di approvare (da soli e senza l'«ingombro» di organi anche latamente rappresentativi della comunità scientifica) i nuovi regolamenti degli enti. Si ricordi che mai nella storia del Cnr era stato disposto il commissariamento dei suoi organi. Ma non basta: il governo è arrivato a riservarsi il potere di commissariare anche in futuro gli organi da lui stesso nominati in caso di «difficoltà finanziarie perduranti» (dipendenti per intero dalle scelte dello stesso governo) o di «esigenze di adeguamento della missione dell'ente alle politiche della ricerca scientifica e tecnologica definite dal governo», cioè praticamente senza alcun limite o criterio oggettivo.

Siamo in presenza di un'interpretazione del potere politico di indirizzo come *spoils system*, come intromissione nella gestione, con il rischio grave di corrompere definitivamente il rapporto tra politica e scienza: si tende a creare rapporti di tipo fiduciario con gli spezzoni di comunità meno autonomi e più corrivi all'indirizzo politico al momento prevalente.

Siamo in presenza di un ritorno alla strumentalità della ricerca degli enti pubblici, nella forma della sottoposizione rigida degli enti alle esigenze (nella migliore delle ipotesi) di tipo conoscitivo del governo, di un «declassamento» di quasi tutti gli enti di ricerca da non strumentali (e pertanto autonomi ai sensi dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione) a strumentali, declassamento non autorizzato dalla legge di delega e quindi costituzionalmente illegittimo.

Si mescolano, poi, nelle politiche della ricerca dell'attuale maggioranza, pulsioni ultraliberiste e di sostanziale sfiducia nei confronti delle comunità scientifiche, considerate corporative, conservatrici, inadatte ad accompagnare la naturale dinamicità del sistema produttivo (si veda la definitiva soppressione dell'Assemblea della scienza e di

ogni forma di rappresentanza della comunità scientifica nel governo del sistema) e più tradizionali atteggiamenti statalisti, evidenti nel mantenimento del carattere pubblico degli enti di ricerca (salvo poi a sottoporli al rigido controllo politico di maggioranza) e iniziative estemporanee e non adeguatamente motivate sul piano scientifico come la creazione, per decreto legge, dell'impreciso Istituto italiano di tecnologia.

### 2.3. *L'eccellenza per decreto (la ricerca in gabbia)*

Non è condivisibile anche il merito delle riorganizzazioni attuate dai nuovi decreti di riordino. Al modello orizzontale, aperto, nel quale le strutture di ricerca, equiordinate, sono l'elemento portante dell'intera struttura degli enti (questa la filosofia organizzativa che era stata appena realizzata nel Cnr e nell'Inaf), si sostituisce un modello fortemente verticale, nel quale le strutture elementari dell'organizzazione (nel Cnr gli istituti) sono forzatamente raggruppate in dipartimenti, da cui dipendono totalmente (il bilancio è del dipartimento, che approva i piani di attività e distribuisce il personale). Il tutto in una scala rigidamente gerarchica (consiglio di amministrazione tutto di nomina, direttori di dipartimento e di istituto a loro volta nominati dal Cda), che si incarica di trasmettere il «comando» politico fino alla periferia, senza che vi sia il «disturbo» di rappresentanti delle comunità scientifiche interessate.

Perché si opera in questo modo? Si dice per «superare le criticità derivanti da inefficienze, sovrapposizioni o duplicazioni di attività che portano a dispersioni di risorse», per «focalizzare tutte le attività degli enti su obiettivi strategici per il paese delineati nelle linee guida per la ricerca»<sup>3</sup>, in buona sostanza perché concentrare le (scarse)

<sup>3</sup> Dalla presentazione dei nuovi decreti contenuta nel bollettino del Miur, Università e Ricerca, nn. 84-85-86-87 del 25 luglio 2003.

risorse a disposizione aiuterebbe il raggiungimento di dimensioni adeguate alla competizione internazionale e, quindi, il raggiungimento dell'eccellenza.

In tal modo si va, in realtà, nella direzione opposta a quella necessaria, che richiede una maggiore articolazione delle iniziative, una maggiore diffusione della conoscenza scientifica, la creazione di quel sostrato scientifico medio minimo senza il quale non solo non c'è eccellenza, ma addirittura non c'è ricerca.

L'impressione che si ricava è che il disegno sia solo quello di presidiare un territorio considerato infido, non allineato, da vigilare con un rigido sistema di controllo politico e di trasmissione del comando. Insomma, la ricerca in gabbia.

### *3. L'esigenza di una prospettiva dinamica*

L'insieme di queste riflessioni critiche possono suggerire correzioni in qualche misura meccaniche e puntuali. La situazione ne potrebbe risultare migliorata, ma non di molto; soprattutto non risponderebbe ad una duplice esigenza che va segnalata con chiarezza.

Se l'Europa deve affrontare un processo di transizione verso una intensificazione nella produzione e nell'utilizzazione della conoscenza, l'Italia deve affrontare un doppio processo di transizione. Qualsiasi processo di transizione comporta problemi di distorsione e squilibrio transitorio del tutto diversi da quelli che si pongono nella gestione di uno stato, o perfino di una dinamica stabili; per esemplificare, i problemi che si pongono nel passare da una dinamica di crescita (di qualsiasi sistema) ad un tasso del 2% ad una dinamica del 4% sono del tutto diversi da quelli che si pongono nel sostenere stabilmente una dinamica magari molto più alta (ad esempio del 6%); più in breve i problemi di accelerazione e decelerazione di un sistema sono maggiori e spesso si prestano a soluzioni controintuitive. I sistemi sociali e organizzativi non fanno eccezione.

I problemi di reclutamento costituiscono da questo punto di vista un ottimo esempio. Nei prossimi dieci anni è previsto un esodo per anzianità di circa il 50% del personale di ricerca (soprattutto nelle università, vedi Parte prima, II, 2). Se si ipotizza un adeguamento anche solo parziale del personale di ricerca e ad alto livello di qualificazione agli standard medi europei (da ipotizzare comunque in crescita), è chiaro che si verrà a determinare una strozzatura vistosa nella disponibilità di «ricercatori/formatori» di alto livello (è come se nel sistema produttivo divenissero insufficienti le macchine che servono per produrre le macchine che servono per la produzione corrente). In una tale prospettiva appare chiaro che occorre fare di tutto per far lavorare al massimo e con incentivi adeguati tutti i formatori/ricercatori presenti, per allargare al massimo il bacino dei potenziali futuri formatori/ricercatori, nonché per accelerare al massimo i tempi di maturazione degli «apprendisti» formatori/ricercatori, sotto un chiaro vincolo di qualità. In un tale quadro prospettico, per quanto sia astrattamente importante la questione dello stato giuridico, porre, come ha fatto la recente legge del ministro Moratti, i ricercatori in un ruolo ad esaurimento e costruire un sistema di pseudo-contratti disincentivanti la scelta della carriera da parte dei migliori, appare essere una strategia deteriore e, soprattutto, sbagliata nei tempi.

Quelli disegnati non sono veri contratti, bensì assunzioni di tipo amministrativo, condizionate e vincolate, a tempo determinato, inserite in un contesto in cui, per mancanza di seconda rete di ricerca e di ricerca privata, i potenziali datori di lavoro sono in condizioni di monopsonio, accompagnate da carenze strutturali di mezzi. Strumento contrattuale e contesto sono dunque qualcosa di profondamente diverso dal reticolo di strumenti e contesti esteri in cui l'avvio verso la carriera di ricerca basato sui contratti ha dato esiti non negativi. Se una politica di contratti veri (ad esempio contratti atipici, a contenuto economico variabile, possibilmente agevolati dal punto di vista contributivo) venisse avviata insieme e coerentemente con un cambiamento del contesto in direzione di

una moltiplicazione dei soggetti organizzativi di ricerca che possono e sono interessati ad offrire contratti per attirare i migliori, la questione assumerebbe tutt'altro significato e darebbe luogo a ben altri risultati. Nell'attesa di ciò non appare urgente intervenire con modifiche di assetto che inducono conflittualità da parte degli attuali ricercatori e producono disincentivi ad intraprendere una carriera. Meglio intervenire organicamente in un secondo tempo, mantenendo ed espandendo per qualche anno il ruolo dei ricercatori che, per quanto imperfetto, è per un verso cruciale nell'assicurare il funzionamento degli atenei e per un altro appetito da chi inizia la carriera.

## CAPITOLO SESTO

### LA NECESSITÀ DI UNA SVOLTA. LE PROPOSTE PER CAMBIARE

#### 1. *Linee generali per un ripensamento di fondo (per un programma di rinascita)*

I limiti delle politiche del centrosinistra, soprattutto quanto all'insufficiente definizione di precisi confini tra le strategie politiche di indirizzo generale, da un lato, e, d'altro lato, la piena autonomia degli enti scientifici nello svolgimento delle proprie attività, sono stati usati dall'attuale governo come alibi per andare ben al di là, esasperando le conseguenze di un nuovo e non ancora consolidato rapporto tra politica e scienza. Laddove, nella precedente legislatura, si era operato con poca chiarezza, spostando poteri verso gli apparati ministeriali e riducendo la rappresentanza della comunità scientifica, l'attuale governo sopprime del tutto ogni rappresentanza. Clamorosa in questo senso l'espressa abrogazione delle norme sull'Assemblea della scienza e della tecnologia (peraltro mai costituita dal precedente governo). Laddove si era mantenuta un'eccessiva ambiguità tra ricerca strumentale e non strumentale, oggi si taglia decisamente il nodo nella direzione opposta rispetto alle esigenze dello sviluppo della ricerca fondamentale, sopprimendo, di fatto, l'autonomia degli enti e delle loro comunità scientifiche, omologando la seconda rete sul modello della ricerca strumentale.

Il sistema della ricerca italiana è posto di fronte alla sua più grave crisi da molti decenni, crisi dalla quale è difficile uscire semplicemente con un ritorno alle scelte più recenti. Non basta dire, come pure è necessario: quando il centrosinistra tornerà al governo del paese saranno eliminate, sopprese, abrogate, le scelte legislative e amministrative più improvvise, più clamorosamente illegittime, dell'attuale maggioranza.

Occorre provare a ridisegnare tutta l'impostazione politica e istituzionale, come è stato anche richiesto dalle forze economiche e sociali con l'accordo tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 19 giugno 2003<sup>1</sup>.

Questo documento cerca di rispondere muovendosi lungo due assi di riflessione generale, per poi articolare una serie di proposte più precise.

Il primo asse di riflessione riguarda la ricerca, non facile, di un equilibrio tra l'esigenza di allargare la base delle conoscenze, il capitale umano di ricerca, e le esigenze di una ricerca di elevata qualità (di «eccellenza»).

Il secondo asse riguarda i rapporti, così profondamente modificati negli ultimi anni, tra esigenze di programmazione e coordinamento delle attività in presenza di risorse comunque scarse, quelle che danno fondamento ad un forte ruolo dell'indirizzo politico (parlamentare e governativo), ed esigenze di tutela dell'indipendenza della scienza rispetto ad interessi ad essa esterni (politico-amministrativi, economici o di altra natura) che possano condizionarne impropriamente obiettivi, modalità di azione, risultati e loro diffusione, cioè le esigenze che danno fondamento, anche costituzionale, ai diritti di libertà individuale e di autonomia collettiva dei ricercatori.

### *1.1. Ampliare la base e puntare all'eccellenza*

Se l'Italia presenta un così grave *gap* competitivo rispetto agli altri paesi europei quanto all'insufficiente (in termini quantitativi, perché la qualità del nostro sistema di formazione è ancora considerata buona) creazione di capitale umano, occorre agire tempestivamente, ma con organicità e soprattutto con una cadenza costante, evitando improvvisi blocchi, che rendono sterili anche eventuali improvvise accelerazioni.

<sup>1</sup> Si veda il documento «Politiche per la ricerca e l'innovazione», pubblicato sul sito della Confindustria, [www.confindustria.it](http://www.confindustria.it).

Il compito di operare nella direzione dell'allargamento spetta in primo luogo alle università, che devono formare molti più laureati (triennali e specialistici) e molti più dottori di ricerca. Sarebbe, però, sbagliato affidare questo compito alle sole università: la formazione alla ricerca, in specie i dottorati, deve coinvolgere in modo molto più ampio anche la seconda rete di ricerca e il mondo della ricerca privata. Il ricercatore in formazione deve accompagnare il necessario approfondimento delle sue basi teoriche (disciplinari, ma non solo) con attività di ricerca più mirata, nei laboratori di ricerca pubblica, ma anche privata.

Lo stesso può dirsi con riferimento alle strutture di eccellenza della ricerca. Se la produzione di ricerca di elevata qualità è compito, si potrebbe dire istituzionale, della seconda rete (gli istituti sono creati proprio in vista di risultati altamente qualitativi, non raggiungibili da parte di altri soggetti), sarebbe errato escludere da iniziative di ricerca di eccellenza la ricerca universitaria o la ricerca privata.

Quanto al rapporto da realizzarsi tra ricerca volta all'innalzamento del livello di base, minimo, delle conoscenze (e del relativo capitale umano) e ricerca di elevata qualità, l'idea di fondo di questo documento è che vada ripensata l'idea, finora prevalente, di un'università di élite e di una ricerca di qualità che ne derivasse quasi automaticamente. L'eccellenza nasce dall'ampliamento della base di conoscenze; senza l'una non c'è l'altra.

La priorità diviene, quindi, proprio l'ampliamento delle conoscenze. In questo quadro occorre, però, rivedere e perfezionare gli strumenti che producono eccellenza.

Con uno slogan si potrebbe dire: articolare di più il sistema; creare, alla base, molte più sedi, occasioni di crescere la base di conoscenze dei giovani ricercatori e nello stesso tempo, premiare, con strumenti più efficaci, la vera eccellenza (misurata e valutata secondo canoni e criteri internazionalmente adottati).

In questo senso anche le idee correnti sulla necessità di concentrare risorse sulla ricerca di più elevata qualità

vanno quantomeno riviste: in qualche caso occorre concentrare risorse anche per assicurare l'ampliamento delle conoscenze (alcuni settori scientifici richiedono maggiori risorse di altri); in qualche caso l'eccellenza può nascere anche indipendentemente della concentrazione di risorse, dalla capacità di ideare (e incoraggiare) progetti innovativi.

## *1.2. Migliorare la qualità dell'indirizzo politico, rafforzare e responsabilizzare l'autonomia*

Come abbiamo visto, la strada dell'incremento dei poteri di controllo politico sulla ricerca, con assunzione di compiti impropri, oltre a penalizzare e disorientare il mondo dei ricercatori, non produce risultati apprezzabili.

Il potere politico deve, con il supporto di esperti altamente qualificati (liberamente scelti), e nel confronto aperto con la comunità scientifica, identificare, tra quelli scientificamente perseguitibili, gli obiettivi strategici da raggiungere in via prioritaria, determinando anche le risorse a ciò necessarie (in un sistema che, pur nel quadro di un ampliamento complessivo indispensabile, continuerà a vedere risorse scarse).

In un sano rapporto tra indirizzo politico e autonomia della scienza c'è la possibilità, in esito a procedure aperte di verifica, anche sulla base di autonome valutazioni compiute dai titolari dell'indirizzo politico (ma sempre tenendo conto dei giudizi provenienti dal mondo scientifico), di non confermare finanziamenti pubblici ad iniziative che non danno risultati accettabili, a strutture didattiche inutili o dannose, ovvero a strutture di ricerca ormai in declino. Ma la conseguenza ultima non potrà essere la sostituzione dall'alto, con atto di governo, dei vertici delle strutture che hanno compiuto quelle scelte, perché questa è riservata alla stessa comunità, sempre che essa (e qui c'è il ruolo della legge come limite all'autonomia) si sia data regole trasparenti di verifica delle responsabilità.

L'indipendenza della scienza si rivela non solo un valore etico-politico, ma una necessità intrinseca allo stesso sviluppo delle conoscenze. Solo l'aperto e trasparente confronto tra metodi, contenuti e risultati scientifici, condotto da organizzazioni interne alla (e governate dalla) comunità scientifica è condizione per il continuo progresso scientifico.

L'indipendenza della scienza come risultato ultimo continua, quindi, ancora a dipendere dalle condizioni di libertà individuale e di autonomia collettiva che un sistema assicura agli scienziati.

I detrattori della scienza e della sua indipendenza, per propugnare forme di maggiore intromissione della politica nell'organizzazione e gestione delle attività di ricerca, richiamano, non a torto, i numerosi errori che la comunità scientifica ha compiuto, e continua a compiere, nell'utilizzare la libertà e l'autonomia che le viene in genere (in tutti i paesi sviluppati) largamente riconosciuta.

Il superamento di questi errori con una interferenza politica sullo svolgimento delle attività di ricerca costituisce peraltro un'ipotesi illusoria, deprime la scienza e non ne assicura lo sviluppo.

Alla libertà e all'autonomia, che hanno, si ricorda, un carattere funzionale, non politico (tanti poteri riconosciuti agli appartenenti alle comunità scientifiche sono funzionali ad assicurare le condizioni per lo sviluppo delle conoscenze), non si riesce a vedere un'alternativa credibile.

Ma libertà e autonomia si devono accompagnare, necessariamente, a trasparenza e responsabilità.

Le scelte, necessariamente ampie e numerose, che spettano all'autonoma determinazione delle comunità scientifiche (l'elezione di proprie rappresentanze negli organi centrali di governo di università e enti di ricerca non strumentale, la gestione delle singole strutture operative, le scelte di organizzazione della didattica e della ricerca, l'autovalutazione dei risultati) devono essere compiute con procedure aperte, con assunzione di responsabilità.

Se non esiste alternativa all'autonomia occorre che questa regola sia assunta come generale e permanente, che sia accettata in modo *bipartisan* dagli schieramenti politici e fissata con norme più chiare e più stabili (anche rivedendo, se necessario, le attuali disposizioni costituzionali). La scienza e le sue organizzazioni si confrontano con l'indirizzo politico, ma a quest'ultimo restano sottratte tutte le scelte operative di organizzazione e gestione delle attività di ricerca.

Ciò comporta un'attenzione molto maggiore ai temi della valutazione dei risultati prodotti dalle istituzioni scientifiche (ricerca e didattica delle università, ricerca negli enti pubblici e privati), sia sul versante dell'autovalutazione, come raccolta trasparente di dati sulle attività svolte, sui risultati raggiunti (in termini di efficienza ed efficacia), sia sul versante della valutazione esterna, condotta da organismi altamente competenti e indipendenti dagli organi politici, sulla base di indicatori di risultato, condivisi dalla comunità scientifica.

La responsabilità non deve essere attivata solo nei rapporti con gli organi di governo, titolari di poteri di finanziamento o sanzionatori, ma, e soprattutto, nei confronti della società. Le istituzioni scientifiche rispondono delle risorse assegnate e dei risultati prodotti ad un contesto sociale più ampio, costituito anche dalle diverse organizzazioni sociali (imprenditoriali, ambientaliste, gruppi di interesse allo sviluppo della scienza, organizzazioni non governative e così via). Le difficoltà nel rapporto con la società, che in Italia spesso si manifestano in termini di pregiudiziale sfiducia nei confronti della scienza e delle sue istituzioni, dipendono in buona misura dall'incapacità degli scienziati di diffondere la cultura scientifica e la pubblica comprensione della scienza, anche nei suoi risvolti interni ed organizzativi.

Come esempi del nuovo atteggiamento delle università possono essere considerate le più recenti relazioni «sullo stato delle università italiane» presentate dal presidente

della Crui<sup>2</sup>, tutte impostate sulla ricerca di un dialogo diretto con la società civile e sulla piena assunzione di responsabilità da parte delle università italiane.

## 2. *Come rilanciare la ricerca nelle università, nella seconda rete e nelle imprese*

Se si accolgono queste due linee di ripensamento, peraltro ancora meritevoli di ulteriore riflessione, si può procedere all'articolazione di una serie di proposte più specifiche.

### 2.1. *Università*

Poiché l'oggetto di questo documento riguarda il sistema della ricerca scientifica, ci occupiamo qui della ricerca nelle università e della formazione universitaria alla ricerca, non in generale dell'assetto delle università, cui è dedicata la prima parte di questo volume.

Premessa generale, coerente con quanto appena sostenuto, è che non vada posta in discussione, ma semmai rafforzata, l'autonomia delle università. La legge dovrebbe operare non tanto per imporre soluzioni, quanto per incrementare le scelte, le opzioni a disposizione delle autonome comunità universitarie, sempre in un quadro in cui ci si misura poi sui risultati raggiunti.

Dopo interventi volutamente parziali (1980: articolazione delle carriere e stato giuridico; 1989: nuova autonomia statutaria; 1997-98: nuova articolazione dei cicli didattici e concorsi) si tratta di rivedere il complesso della disciplina delle università per introdurre, con approccio questa volta sistematico, una serie di modifiche tra loro

<sup>2</sup> P. Tosi, *Prima relazione sullo stato delle università italiane*, Conferenza Crui, Roma, 25 settembre 2003.

coerenti, sempre nella prospettiva di un miglioramento della qualità della ricerca universitaria.

Dal punto di vista dello sviluppo della ricerca italiana punti determinanti di questo progetto sono:

- a) mantenere il binomio insegnamento-ricerca;
- b) dare più peso alla ricerca negli organi di governo;
- c) rivedere lo stato giuridico di professori e ricercatori e i meccanismi di reclutamento;
- d) dare peso alla ricerca nel finanziamento istituzionale delle università.

## 2.2. *La seconda rete di ricerca*

### 2.2.1. *Ricerca strumentale e non strumentale*

La seconda rete conserva un ruolo se è destinata alla realizzazione di ricerca fondamentale non strumentale, *curiosity-oriented*, di eccellenza, il cui sviluppo è in Italia del tutto insoddisfacente.

Se si accoglie questa nuova priorità di fondo, anche le conseguenze sulla ricerca strumentale appaiono più chiare. Questa si è sviluppata, prima come uffici all'interno delle amministrazioni di settore, poi come autonomi soggetti sottoposti alla loro vigilanza, per fornire ai pubblici poteri dati, informazioni e tecnologie adeguate per lo svolgimento dei compiti loro affidati. Ciò è stato a lungo necessario in un quadro di sviluppo assolutamente inadeguato della ricerca nelle università, nella seconda rete, nella ricerca privata.

Oggi, però, il quadro appare fortemente mutato. Le esigenze conoscitive strumentali delle amministrazioni (Stato e Regioni) non devono essere necessariamente soddisfatte con la creazione o il mantenimento di enti di ricerca strumentale.

Va ribaltata completamente una tendenza molto forte di diverse amministrazioni di settore (soprattutto industria, agricoltura, ma anche sanità, trasporti, ecc.) a conservare gelosamente proprie strutture serventi di carattere

tecnico-scientifico, tendenza addirittura consolidata dall'attuale governo, che sta trasformando in strumentale ciò che prima era non strumentale.

La strada maestra è la sostituzione del vecchio modello dell'ente strumentale con rapporti di tipo convenzionale, con i quali le amministrazioni affidano a soggetti operanti nel sistema della ricerca non strumentale lo svolgimento di ricerche e indagini di loro interesse.

Nel passaggio da un modello organizzativo di controllo di apparati serventi ad un modello aperto a rapporti con soggetti esterni (che dobbiamo considerare tra l'altro gelosi della propria autonomia), si pone il problema dell'autonomia capacità delle amministrazioni di valutare il proprio fabbisogno conoscitivo e tecnologico, senza farsi «catturare» dalle strutture di ricerca, pubbliche o private. Pertanto, ai fini di un equilibrato rapporto con il mondo della ricerca, è sicuramente compatibile, se non auspicabile, che le amministrazioni creino propri uffici, altamente qualificati. Ma si deve trattare di strutture «leggere», in possesso di una conoscenza dell'organizzazione scientifica adeguata e sufficiente per scegliere adeguatamente i soggetti con cui convenzionarsi, per elaborare le richieste da formulare loro, per valutare le risposte acquisite e seguirne l'utilizzazione da parte dell'amministrazione.

In qualche caso può essere necessario costituire apparati tecnici più strutturati per lo svolgimento diretto di funzioni tecniche particolarmente qualificate, come la statistica (Istat) o il controllo della salute e dei farmaci (Iss). Questi apparati potranno avere propri ricercatori, ai quali va garantito comunque un forte interscambio con la ricerca non strumentale.

Al di là della creazione di uffici propri e di un limitato numero di strutture di elevata capacità tecnico-scientifica, occorre quindi superare il modello organizzativo degli enti di ricerca strumentale, fin qui dotati di notevoli masse di ricercatori propri (Enea, stazioni sperimentali per l'industria, istituti di sperimentazione agraria), che assorbono eccessive risorse in rapporto ai risultati pro-

dotti e «corrompono» il funzionamento complessivo del sistema (minor peso della ricerca sul totale delle attività svolte, separazione rispetto al sistema della ricerca non strumentale).

Superare il modello degli enti di ricerca strumentale non significa procedere alla loro automatica soppressione, né chiudere linee di ricerca scientifica, ma solo restituire alle comunità scientifiche diritti di autogoverno e poteri di gestione autonoma della ricerca.

Da risolvere, di conseguenza, i problemi di disciplina transitoria, quanto al destino degli attuali apparati e dei ricercatori (trasformazione in parte in uffici propri delle amministrazioni, trasferimento in parte delle strutture di ricerca e dei ricercatori presso la rete degli enti non strumentali).

#### *2.2.2. L'autonomia degli enti (e delle comunità scientifiche) di ricerca non strumentale*

La ricerca non strumentale nella seconda rete è, comunque, programmata, nel senso che le strutture di ricerca sono create (e soppresse) in rapporto al raggiungimento (atteso) di risultati di eccellenza. Le scelte di programmazione spettano alle comunità scientifiche.

La posizione istituzionale degli enti di ricerca non strumentale è l'autonomia, funzionale, identica e con le stesse garanzie di quella universitaria.

A questo fine occorre superare ogni intromissione politica nell'attività di gestione (poteri di nomina, anche parziale, degli organi, poteri di approvazione di singoli atti di organizzazione o di gestione).

Si tratta di operare una svolta di grande rilievo, con la quale si affermerebbe il completo superamento di ogni precedente tratto di intromissione.

Noi chiediamo che lo schieramento di centrosinistra si impegni chiaramente e pubblicamente a non sostituire con personalità di propria fiducia, anche se di assoluto prestigio, gli organi nominati sulla base dello *spoils system*

introdotto come regola dall'attuale governo. In tal caso la spirale si perpetuerebbe senza fine. Occorre, invece, affermare il principio che la grandissima maggioranza, se non la totalità dei componenti degli organi di governo degli enti di ricerca dovrà essere di nomina elettiva (al massimo vi potranno essere singoli componenti nominati da soggetti esterni, in specie i soggetti finanziatori, ma solo con compiti di raccordo). E questo a partire dall'affermazione del principio di restituire alle comunità scientifiche, nelle forme da approfondire, la scelta dei vertici operativi degli enti. Gli organi di vertice (presidenti e massimi organi direttivi), sarebbero scelti dalle rispettive comunità scientifiche esclusivamente in rapporto alle loro qualità e capacità (scientifiche e manageriali) di assicurare agli enti e alle loro strutture di ricerca condizioni di eccellenza e di attrattività per i migliori ricercatori, anche stranieri. Per finire con il principio della necessaria costituzione di organi rappresentativi delle comunità scientifiche a tutti i livelli (organi consultivi centrali, organi di coordinamento, organi di gestione delle strutture di ricerca).

Per raggiungere questi risultati occorrerà agire rapidamente con disposizioni che non solo affermino il principio dell'autogoverno delle comunità scientifiche, ma lo attivino nel più breve tempo (al massimo entro un anno dall'entrata in vigore della nuova legge). Inutile, invece, lo strumento della legge delega: meglio affidare all'autonomia normativa degli enti la disciplina della composizione degli organi di governo e della loro formazione (prevalentemente elettiva). La disciplina sarebbe autonoma ma dovrebbe essere adottata entro un termine prefissato dalla legge e su di essa il ministro manterebbe i poteri di verifica successiva disciplinati dalla legge n. 168 del 1989.

Naturalmente l'autonomia non comporta sottrazione degli enti autonomi alla loro responsabilità nella gestione e alle esigenze di chiarezza e trasparenza nei meccanismi di finanziamento. Il sistema politico e quello della ricerca devono concordare standard di misurazione della qualità nel funzionamento degli enti e di misurazione dei risultati

raggiunti, in base ai quali prendere le conseguenti decisioni strategiche.

Ciò che conta è che l'autonomia sia utilizzata per creare moltiplicate e articolate occasioni di ricerca di eccellenza.

Sotto questo profilo le tendenze, manifestate di recente, prima dal centrosinistra e oggi in modo più netto dal centrodestra, verso continue riorganizzazioni della rete degli enti di ricerca deve esser considerata con attenzione: una cosa è «tagliare i rami secchi», sopprimere strutture di ricerca (siano esse enti veri e propri o strutture interne ad enti) non più produttive, altra cosa sono operazioni più o meno razionali di accorpamento o spostamento di strutture di ricerca da un raggruppamento o addirittura da un ente all'altro. Ciò produce sicuramente lunghi tempi di riorganizzazione e incertezza di prospettiva, mentre non necessariamente produce razionalizzazione della spesa e dell'uso delle risorse.

La responsabilità per le grandi scelte di riorganizzazione non può che essere degli organi di indirizzo politico, a condizione che siano attivate procedure trasparenti di ascolto del parere delle comunità scientifiche.

Per le scelte di minore rilievo, che possiamo considerare di gestione delle attività di ricerca, la soluzione migliore è quella di lasciare maggiore libertà di iniziativa alle comunità scientifiche organizzate negli enti, purché esse rispondano appieno dell'uso fatto delle risorse assegnate.

### *2.2.3. Natura pubblica o privata degli enti della seconda rete*

Una volta garantita dalla legge la posizione di autonomia, e chiarita la provenienza prevalentemente pubblica delle risorse finanziarie, gli enti potrebbero avere anche natura privatistica, se ciò può favorire una maggiore flessibilità ed efficienza operativa.

La struttura privatistica, se non finalizzata al controllo politico, ma alla libera espressione della volontà di comunità scientifiche, può perfino costituire un’ulteriore garanzia di autonomia (vedi il caso della tedesca Max Planck Gesellschaft, società privata con proprio statuto e a totale autogoverno da parte della comunità scientifica, finanziata totalmente da risorse pubbliche).

Occorre, però, porre molta attenzione alla trasformazione di enti pubblici in società per azioni o in fondazioni, al di fuori di un’espresa garanzia di autonomia: il rapporto di dipendenza politica potrebbe risultarne accentuato (per esempio attraverso la nomina, a quel punto sicuramente politica, dei consigli di amministrazione delle società).

### 2.3. Ricerca privata

È ormai convinzione generalizzata – almeno a parole – che la competitività italiana non possa che essere basata su una capacità innovativa continua: per competere con paesi emergenti a costo del lavoro frazionario rispetto a quello italiano occorre essere capaci di produrre cose che quei paesi non sanno ancora produrre; e poiché, prima o poi, impareranno a fare quello che oggi non sono in grado di fare, occorrerà fin d’ora di mettersi in condizioni tali da disporre, per quel futuro, di nuovi vantaggi competitivi.

Acquisire capacità innovativa – da intendersi strettamente come capacità di creare (e non solo adottare) nuove tecnologie – è condizione, allo stesso tempo, per la tenuta e lo sviluppo dell’occupazione e per la possibilità di conservare posizioni competitive nell’ambito dei paesi a più elevata industrializzazione. Un paese che si limita ad adottare tecnologie più moderne (normalmente *labour saving*) non può che occupare di meno a parità di prodotto, quelli che creano tecnologie nuove e le producono devono, a parità di circostanze, impiegare lavoro addizionale a tali fini. Non vi è dubbio che queste proposizioni

dovrebbero tradursi in convinzioni strategiche profonde presso le imprese italiane, cambiandone gli atteggiamenti al punto da spingerle a profonde revisioni delle prassi comportamentali. Il soggetto pubblico, tuttavia, ha responsabilità importanti nell'agevolare l'emergere di tali cambiamenti, creando condizioni favorevoli e incentivi.

Appare opportuno agire su tre leve principali:

- 1) l'emergenza di strutture private di ricerca formalmente strutturate;
- 2) la messa a punto e a disposizione di strumenti di incentivazione e di copertura dei rischi efficaci;
- 3) la creazione di dotazioni iniziali di risorse umane di alto livello presso le imprese.

Queste leve sono altamente complementari tra loro e reciprocamente strumentali.

Il cambiamento deve essere culturale e strategico, si è detto. Se non si hanno occhi per vedere e per scoprire, in generale, la convenienza a sviluppare opzioni innovative e in particolare a percepire le opzioni che si presentano a partire da capacità aziendali specifiche, il cambiamento auspicato è poco più di un'invocazione astratta.

Gli occhi risiedono nella risorsa umana. In particolare se un'azienda non percepisce l'attrattività di scelte e sentieri innovativi è perché la sua dirigenza strategica non è abituata a interagire con personale di supporto dotato di capacità cognitive più ampie, più profonde e meglio strutturate di quelle che sono necessarie per gestire le attività produttive routinarie.

È probabile, come già accennato, che si faccia in Italia più ricerca privata di quanto appaia dalle statistiche ufficiali. Si tratta comunque di sforzi insufficienti. Ciò è da ricondurre a quattro fattori: *a)* carenze culturali del *management* strategico, *b)* minore presenza comparativa delle grandi imprese e prevalenza di Pmi, *c)* scarsità comparativa di rapporti significativi e sistematici tra strutture di ricerca (in particolare università) e imprese, *d)* mancanza di convenienza per le imprese di rendere visibili le loro attività di ricerca.

Questi fattori sono variamente interrelati. Basti pensare al ruolo negativo svolto dallo smantellamento delle partecipazioni statali sia sulla ricerca privata che sulla qualità e quantità della formazione manageriale; basti ancora pensare alla prevalenza di rapporti tra universitari e imprese a discapito di quelli tra strutture universitarie e imprese. D'altra parte, essendo in linea di massima le spese di ricerca informali detraibili fiscalmente come qualsiasi altra spesa, le imprese non vedono ragioni per affrontare i problemi giuridici, organizzativi, di relazioni industriali e fiscali connessi alla creazione di laboratori; ma questo non contribuisce a creare, nel tessuto delle imprese, quella cultura e fierezza che sono connesse al dottarsi di capacità e personale di ricerca che costituisce invece una tradizione radicata in paesi come la Germania.

Dare nuovo impulso alla ricerca privata appare possibile creando condizioni ambientali che agiscano simultaneamente, nei limiti del possibile, nel cambiamento dei fattori appena visti, prima di tutto la «visibilità» e la «cultura della ricerca» nel mondo delle imprese e la comparsa di condizioni favorevoli all'emergere e intensificarsi di rapporti di complementarietà e cooperazione tra sfera delle imprese e sfera della ricerca. A questo fine sono ipotizzabili interventi, tutto sommato limitati, di tipo ordinamentale e fiscale, idonei a creare condizioni ambientali favorevoli. Per le imprese o loro consorzi si può pensare ad una sovradeducibilità (rispetto al 100%) delle spese di ricerca, accompagnato a un regime di riportabilità in avanti della deducibilità in caso di non capienza degli attivi di esercizio e alla costituzione formale di laboratori. Per quanto concerne le università è indispensabile la messa a punto dei contratti per la ricerca precedentemente delineati. Per quanto riguarda i rapporti tra sfera delle attività produttive e sfera della ricerca è opportuno ipotizzare un regime agevolativo (ad esempio non tassabilità Iva) per i contratti tra imprese o loro consorzi e strutture di ricerca, unitamente alla definizione di regimi tipici semplici e a costo basso o nullo per qualsiasi iniziativa di *joint venture* nel campo della ricerca (gli stessi

consorzi sono uno strumento relativamente pesante dal punto di vista della gestibilità legale, non sempre necessari, a fronte di alternative di tipo pattizio e provvisorio).

### *3. Problemi comuni della ricerca pubblica e privata*

Al punto precedente abbiamo avanzato proposte con riferimento alle tre principali reti di ricerca. Di seguito affrontiamo alcuni nodi e problemi comuni, trasversali alle reti, che richiedono soluzioni omogenee.

#### *3.1. Il finanziamento istituzionale della ricerca non strumentale<sup>3</sup>*

Sia per gli enti di ricerca non strumentale sia per le università è essenziale programmare le proprie attività di ricerca su tempi medio-lunghi. A questo fine è indispensabile garantire un minimo di certezza sull'entità della dotazione ordinaria. Il finanziamento istituzionale deve costituire il quadro di riferimento essenziale per i soggetti che programmano le loro attività di ricerca. Il finanziamento per progetti deve costituire un utile complemento, ad ulteriore premio delle equipe di ricerca che puntino a risultati di eccellenza. Anche la ricerca di risorse sul mercato deve essere ripensata, in quanto essa, se fornisce risorse aggiuntive utili (ma il quadro della committenza pubblica e soprattutto delle imprese, è fin qui desolante), rischia di distorcere i programmi di ricerca di una struttura, compromettendone i risultati attesi.

Per gli enti di ricerca non strumentale potrebbe essere prevista la scomposizione della dotazione ordinaria in due distinte parti: l'una fissa, determinata in misura percentuale alle spese complessive del settore pubblico, e

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli vedi la scheda a p. 258 (scheda proposta n. 4).

l'altra variabile (ma, una volta definita, non più riducibile nei successivi esercizi considerati dal piano), derivate dal «contratto» che andrebbe stipulato tra l'ente di ricerca e gli organi di indirizzo politico nazionale e che dovrebbe riguardare gli ulteriori risultati che l'ente si impegna a conseguire e le ulteriori risorse che lo Stato si obbliga a corrispondere.

Per le università, nel rinviare alla prima parte del libro per le proposte di assetto a regime del sistema di finanziamento istituzionale, qui è sufficiente ribadire il principio che la ricerca deve trovare un suo specifico finanziamento all'interno del finanziamento complessivo, per il raggiungimento di predeterminati e condivisi standard di qualità.

### *3.2. La funzione di promozione della ricerca*

Da tempo si discute, non solo in Italia, sulla opportunità di separare nettamente le funzioni di «produzione» di ricerca dalle funzioni di promozione. Si citano, a questo proposito, gli esempi della Germania e degli Usa, dove operano distinti enti di ricerca.

Noi crediamo che si debba distinguere tra una promozione strettamente legata alla produzione di progetti di ricerca, da finanziarsi all'interno dei fondi assegnati in sede di finanziamento istituzionale, e una promozione di finanziamento «esterno» di attività e progetti di ricerca.

In generale crediamo che sia interesse della ricerca italiana una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento.

La progettazione e gestione delle attività deve comprendere, per le università e gli enti di ricerca non strumentale, la funzione di agenzia, di promozione. Il finanziamento istituzionale di università e seconda rete, pertanto, deve includere fondi destinati alla promozione di progetti. Questa funzione è importante nelle università, in rapporto al peso che ciascuna di esse decide di assegnare alla ricerca di eccellenza, ma è addirittura indispensabile

negli enti di ricerca nei quali la decisione di investire risorse in strutture di ricerca, prima a tempo poi in modo stabile, non può che derivare dal progressivo consolidamento di iniziative di ricerca su progetti innovativi finanziati anche presso altre sedi, universitarie, di altri enti di ricerca o di imprese private. Privare gli enti di risorse per la promozione di progetti e ridurli alla sola gestione di strutture di ricerca che, invece, dovrebbero cercare altrove le fonti di finanziamento delle attività di ricerca, secondo gli esplicativi indirizzi (e comportamenti) del governo di centrodestra, significa togliere loro ogni strumento di flessibilità nelle scelte di investimento in settori innovativi e, in definitiva, negare la stessa funzione degli enti di ricerca non strumentale.

Occorre, pertanto, restituire immediatamente agli enti della seconda rete non strumentale (sicuramente il Cnr, ma anche Infn, Inaf, Ingv) un effettivo potere di finanziare progetti, esterni (presso le università o le imprese), o con il coinvolgimento delle strutture di ricerca interne, che siano collegati e coerenti con le priorità che ciascun ente si è dato per lo sviluppo delle proprie attività di ricerca.

Resta aperto il campo di un'ulteriore attività di promozione di ricerca, diversa da quella che assicurano le università e gli enti di ricerca. Occorre mantenere, come avviene in tutti i paesi sviluppati, un secondo canale di finanziamento che, secondo il principio del *dual support system*, assicuri possibilità di sviluppo anche a ricercatori *outsiders* e in generale una più efficace tutela della libertà di ricerca.

Questo campo è oggi coperto da una proliferazione di fondi, costituiti presso il Miur, che affiancano l'ordinario intervento di cofinanziamento (ex 40%), spostando su apparati ministeriali compiti che non sono loro propri (e che sono svolti con procedure molto lente).

Occorre rivedere radicalmente l'organizzazione attuale, in tre direzioni:

– creare delle agenzie i cui organi gestionali siano composti da ricercatori e tecnici di provata competenza

(scientifica e professionale) e indipendenza, sia nei confronti del governo, sia delle istituzioni scientifiche;

– ridurre al minimo indispensabile la creazione di fondi speciali a gestione separata rispetto ai fondi generali;

– confermare, ma rivedere, gli attuali meccanismi di cofinanziamento. Confermare il sistema della *peer review*; rivedere la disciplina sulle risorse che i soggetti operatori possono portare in cofinanziamento, per evitare improprie commistioni tra progetti diversamente finanziati<sup>4</sup>.

### *3.3. Il capitale umano e la mobilità*

Le esigenze organizzative e di personale scientifico sono diversificate, in rapporto ai settori e al grado di sviluppo della ricerca.

Di conseguenza:

*a)* occorre riconoscere ampia autonomia alle università e agli enti di ricerca nella scelta della soluzione organizzativa migliore per lo svolgimento della ricerca;

*b)* il rapporto tra ricercatori (docenti) stabili (con rapporto di lavoro a tempo indeterminato), ricercatori assunti, ma con rapporto di lavoro a tempo determinato, e ricercatori con contratti di ricerca *post* dottorato, non deve essere necessariamente dappertutto lo stesso. In ogni caso negli enti di ricerca un nucleo di personale stabilizzato è necessario per assicurare continuità al lavoro delle istituzioni scientifiche. Si dovrebbe, però, trattare di nuclei, con una riduzione del peso complessivo del personale stabilizzato, al fine di assicurare la necessaria flessibilità dell'organizzazione scientifica, con una maggiore facilità di soppressione delle linee di ricerca che si rivelino, sulla base di ripetute verifiche, non più produttive di risultati di eccellenza;

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli vedi la scheda a p. 261 (scheda proposta n. 5).

c) la creazione di posti di personale a tempo determinato e un più largo impiego di contratti *post* dottorato non deve comportare nessuna diminuzione nel godimento di tutti i diritti dei lavoratori; si potrebbe pensare anche alla creazione di un canale privilegiato di assunzione nelle pubbliche amministrazioni (con priorità per quelle che svolgono funzioni ad alto contenuto tecnico-scientifico) per coloro che, al termine dei periodi di lavoro a tempo determinato o a contratto, non siano risultati vincitori di concorsi per assunzioni a tempo indeterminato;

d) i diritti di autonomia e di libertà sono riconosciuti a tutti;

e) la mobilità è un bene, da garantirsi sia con normative adeguate sia moltiplicando le occasioni di impiego dei ricercatori<sup>5</sup>.

### *3.4. La valutazione delle attività delle istituzioni scientifiche*

In un sistema fondato sull'equilibrio tra poteri di indirizzo politico e autonomia responsabile delle università e degli enti di ricerca, non vi è posto né per intromissioni indebite degli organi di indirizzo nella gestione, né per le vecchie forme di controllo sulle attività svolte.

In questo nuovo assetto la funzione di valutazione, intesa come verifica successiva dei risultati delle attività svolte, si rivela strategica, per fornire elementi di giudizio sia per le decisioni di indirizzo politico, sia per la gestione delle attività scientifiche da parte delle istituzioni.

La valutazione, come predeterminazione degli indicatori di rilevazione dei risultati e dei criteri di verifica del loro raggiungimento, non è di per sé né una funzione esclusiva dell'indirizzo politico, né delle istituzioni scientifiche, ma una funzione fondamentalmente condivisa.

Appare, pertanto, necessario superare i principali difetti dell'attuale organizzazione della funzione, affidata ai

<sup>5</sup> Vedi scheda a p. 264 (scheda proposta n. 7).

due organismi costituiti presso il Miur: l'eccessiva contiguità tra compiti di valutazione e compiti di programmazione e finanziamento del sistema; la dipendenza degli organismi di valutazione dagli organi di indirizzo.

Sul primo punto occorre essere chiari: a molti può essere sembrato un passo in avanti il recente contributo del Cnvsu alla definizione di un possibile nuovo sistema di finanziamento delle università. Ma, in un corretto assetto istituzionale, un organismo di valutazione deve fare valutazioni, raccogliere dati ed elementi dei quali l'organo di indirizzo politico potrà tener conto nel fondare le proprie scelte; l'assunzione diretta del compito di predisporre un nuovo sistema di finanziamento trasforma invece un organismo di valutazione in un organo del ministero. La vicenda dimostra cioè, emblematicamente, che il carattere non autonomo del comitato di valutazione corrisponde all'assenza di una qualunque capacità tecnico-programmatoria nell'apparato ministeriale. Il Miur continua ad essere, di fatto, una struttura burocratico-gestionale: anziché attrezzarsi – necessariamente anche con nuove competenze professionali – per il ruolo di indirizzo e «governo a distanza» che, nella logica delle autonomie, il ministero dovrebbe avere, esso vuole riappropriarsi di funzioni di amministrazione diretta.

Il secondo punto discende dal primo: la valutazione dei risultati, soprattutto nei casi di giudizi negativi, deve provenire da soggetti di cui non si possa neanche sospettare la contiguità con gli organi politici o con le università. L'imparzialità dei giudizi richiede la piena indipendenza delle persone che li effettuano.

La valutazione dovrà essere affidata, in tempi rapidi, ma senza disperdere il patrimonio conoscitivo già accumulato dagli attuali organi di valutazione, ad una autorità indipendente di valutazione, i cui componenti siano scelti tra esperti, anche stranieri, posti in condizione di assoluta indipendenza, sia rispetto agli organi politici che alle istituzioni scientifiche. Al contempo, va attuata con urgenza

una drastica trasformazione degli apparati amministrativi, che li riqualifichi in funzione del loro nuovo ruolo<sup>6</sup>.

### *3.5. Il «technology assessment»*

Occorre passare da una politica passiva (mera registrazione di brevetti) ad una politica attiva di illustrazione dei vantaggi dell'innovazione tecnologica. Anche in questo caso è determinante la componente umana, l'esistenza di una rete di personale di alta qualificazione scientifica.

Il ruolo delle organizzazioni internazionali in questo campo è molto rilevante. Si veda, ad esempio, l'esperienza *European Patent Office*, che si avvale di una rete, in continuo ricambio, di ricercatori provenienti dai diversi settori scientifici e destinati a trovare impiego nelle imprese.

### *3.6. Un nuovo quadro di comando*

Nei punti precedenti si sono delineati i punti principali di un nuovo patto tra politica e scienza, tra compiti di indirizzo politico e compiti di gestione operativa nel sistema della ricerca. Qui si sviluppano solo gli aspetti organizzativi e funzionali di questo nuovo rapporto.

La legge e gli atti di indirizzo politico del governo compiono scelte riguardanti l'assetto complessivo del sistema (rapporti tra le tre reti, distribuzione dei finanziamenti pubblici, individuazione di grandi obiettivi di sviluppo) anche sulla base di verifiche/valutazioni indipendenti delle attività svolte, non la progettazione e gestione delle attività di ricerca.

<sup>6</sup> Per maggiori dettagli vedi scheda a p. 262 (scheda proposta n. 6).

### *3.6.1. Unificazione effettiva del quadro di comando*

Se viene accolta la proposta, qui avanzata, di far coincidere l'intervento pubblico per la ricerca scientifica con la promozione della ricerca non strumentale, progressivamente riducendo la rete di ricerca strumentale, si risolve uno dei problemi che più fortemente hanno impedito l'unificazione in una sola struttura ministeriale dei compiti di programmazione e coordinamento del sistema, superandosi così definitivamente gli ostacoli frapposti (anche durante i governi di centrosinistra) dai singoli ministeri di settore (in particolare Industria, Agricoltura e Sanità), tenacemente legati al mantenimento di funzioni di programmazione e coordinamento settoriale e tenacemente ostili ad ogni riorganizzazione dei compiti.

La funzione così unificata diviene strategica e generale (relativa cioè all'intero settore pubblico, comprese le esigenze strumentali delle autonomie territoriali) e trova la sua naturale collocazione direttamente nella Presidenza del Consiglio dei ministri (anche quale sede naturale del raccordo tra Stato e Regioni). Non si tratterebbe di un ritorno al passato del ministro senza portafoglio (e senza poteri), ma dell'acquisita consapevolezza della centralità della ricerca scientifica nelle politiche generali del paese.

### *3.6.2. Raccordo con la comunità scientifica per lo svolgimento dei compiti di indirizzo*

Nell'organizzazione dell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico della ricerca si uniscono tre tipi di esigenze:

*a)* garantire al massimo livello la qualità tecnica degli atti da adottare, che richiedono un'approfondita conoscenza del sistema della ricerca, dei suoi punti di forza e di debolezza, in Italia e nel contesto internazionale;

*b)* confrontare le proprie ipotesi di atti di indirizzo con esperti scelti in ragione della loro elevata competenza e in grado di esprimere pareri in condizione di indipendenza;

c) adeguare gli atti di indirizzo alle esigenze e alla posizione di autonomia dei soggetti che saranno poi chiamati a dare ad essi attuazione.

Occorre, quindi, trovare un adeguato equilibrio tra le esigenze di consulenza degli organi di indirizzo politico e le esigenze di trasparenza nei rapporti tra questi e la comunità scientifica nella definizione degli atti. A questo fine l'idea di fondo è che occorra creare, nella sede politica nella quale si esprime il massimo livello di programmazione della ricerca, un organismo che sia, nello stesso tempo, di sicura garanzia per la comunità scientifica e in grado di esprimere, in modo pubblico e trasparente, giudizi indipendenti (non viziati da un diretto vincolo di rappresentanza con gli enti di provenienza, università, enti di ricerca, imprese)<sup>7</sup>.

### *3.6.3. Carattere delle funzioni e degli apparati ministeriali*

Nel paragrafo relativo ai rapporti tra Stato e Regioni si avanzano proposte sulle possibili soluzioni da dare al problema di un quadro di comando complessivo della ricerca; nell'alternativa tra la conferma di un ruolo dello Stato o la configurazione di un ruolo congiunto e comune, con la creazione di istituzioni della Repubblica.

Qualunque sia la soluzione prescelta, occorre dare una forte svolta nell'organizzazione dei compiti di indirizzo generale.

Soppresso e trasferite ad enti o agenzie sottratte al controllo politico le funzioni di carattere operativo (valutazione ed erogazione di finanziamenti su progetto), all'apparato amministrativo di supporto agli organi di indirizzo politico residuerebbe un triplice ordine di funzioni:

*a)* di articolata conoscenza del sistema della ricerca (nazionale e internazionale);

<sup>7</sup> Per un maggiore dettaglio si veda la scheda a p. 264 (scheda proposta n. 7).

*b)* di supporto alle decisioni più generali e strategiche;

*c)* di finanziamento istituzionale di università e seconda rete di ricerca non strumentale.

Occorre, in sostanza, interrompere il processo che ha condotto alla progressiva costruzione dell'attuale ministero, che ha puntato solo sulla sottrazione di compiti operativi al Cnr, ma senza creare una sede con effettive capacità strategiche e di prospettiva<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Si veda ancora, la scheda a p. 264 (scheda proposta n. 7).



## CAPITOLO SETTIMO

# DECENTRAMENTO ISTITUZIONALE E RICERCA SCIENTIFICA

### 1. *La ricerca tra Stato e Regioni*

Il nuovo Titolo V della Costituzione, pone (art. 117, comma 3) l'«istruzione» e la «ricerca scientifica» tra le materie di legislazione regionale concorrente. La scelta del legislatore costituzionale sembra volta a riconoscere un più ampio ruolo delle Regioni, sia quanto alla legislazione di dettaglio (nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato), sia quanto allo svolgimento delle funzioni amministrative nei due settori.

Nel campo dell'istruzione il riconoscimento della competenza legislativa regionale è fortemente limitato dalla riserva allo Stato delle «norme generali in materia di istruzione» (art. 117, comma 2, lettera *n*) e dalla garanzia dell'autonomia delle università (art. 33, ultimo comma) e delle istituzioni scolastiche (art. 117, comma 3). Lo Stato può continuare a determinare gli ordinamenti didattici (per i corsi che rilasciano titoli di studio «di qualità minima nazionale garantita»<sup>1</sup>, lo stato giuridico e le forme di reclutamento dei professori (sempre a garanzia della qualità minima dei corsi); la disciplina minima dell'organizzazione delle università, a garanzia della loro autonomia; le regole per il finanziamento delle università. Le università, dal canto loro, godono di autonomia normativa per la disciplina di gran parte degli aspetti legati alla organi-

<sup>1</sup> Si preferisce questa dizione alla più tradizionale di titoli di studio con «valore legale», perché chiarisce meglio il ruolo dello Stato: non la totale predeterminazione dell'organizzazione dell'istruzione superiore motivata dal valore legale del titolo, ma la predeterminazione di quei soli elementi che garantiscono la qualità nazionale minima dei titoli rilasciati dalle università, a conclusione di corsi di studio «certificati».

zazione dei propri organi di governo, delle proprie strutture, didattiche e scientifiche, nonché allo svolgimento delle attività che la legge loro riserva. Né si dimentichi che spetta alle università la definizione delle politiche e la gestione del proprio personale.

Il ruolo delle Regioni, sia pure così fortemente delimitato, dall'alto e dal basso, non è, però, del tutto irrilevante. Accanto ai tradizionali compiti nel campo del diritto allo studio, si deve ritenere che le Regioni possano incidere più direttamente nella programmazione delle sedi universitarie nel proprio territorio (nel quadro, però, di un coordinamento nazionale reso necessario dalla verifica dei corsi «certificati») e, soprattutto, che svolgano un ruolo più attivo nel finanziamento istituzionale delle università. Provvedendo al trasferimento dei fondi per il finanziamento ordinario o di riequilibrio (nel rispetto delle regole nazionali); provvedendo, con proprie risorse, al finanziamento straordinario di nuovi corsi di studio o di nuove iniziative di ricerca.

Nel settore della «ricerca scientifica» il campo di intervento regionale sembra ancora più vasto, non trovandosi nella Costituzione vincoli o riserve statali. Una tale interpretazione ha trovato, però, forti perplessità, poiché non appare dubbia la dimensione nazionale (quando non europea) di molte scelte sull'assetto complessivo e sul funzionamento del sistema della ricerca scientifica italiana. La regionalizzazione non solo dei compiti di promozione della ricerca, ma degli stessi organismi (gli enti di ricerca pubblica) appare in netto contrasto con le esigenze di rafforzare la ricerca italiana in campo europeo e internazionale.

Per risolvere l'evidente contraddizione si possono ipotizzare due strade.

Una prima strada consiste nel dare una interpretazione restrittiva alla materia: sarebbe «ricerca scientifica» (regionalizzabile) solo quella pubblica strumentale (la ricerca svolta o promossa per soddisfare le esigenze conoscitive delle Regioni e del sistema amministrativo locale), nonché quella più strettamente legata al «sostegno al-

l'innovazione per i settori produttivi» (a completamento dell'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva in materia di industria). Mentre per la ricerca strumentale la proposta è accettabile, dal momento che la ricerca strumentale segue le funzioni finali rispetto alle quali è servente (ci sarà sempre una ricerca strumentale dello Stato e delle Regioni, a supporto conoscitivo delle rispettive funzioni), altrettanto non vale per la ricerca svolta dalle imprese, perché appare impossibile separare la ricerca fondamentale (che pure le imprese fanno o dovrebbero fare) dalla innovazione tecnologica, attribuendo la prima allo Stato e la seconda alle Regioni. Le Regioni, anche se una tale interpretazione delle norme costituzionali attribuirebbe loro competenze di intervento nel settore della ricerca ben maggiori delle attuali, hanno interesse a contribuire allo sviluppo della ricerca fondamentale (perché in tal modo si lavora per lo sviluppo produttivo ed economico in generale), mentre lo Stato deve poter contribuire, non solo con principi generali, ma con azioni concrete, alla promozione della ricerca delle imprese.

Non resta che seguire una seconda strada, che configura come «dovere della Repubblica» (cioè di tutti i soggetti che la costituiscono ai sensi dell'art. 114, a partire dallo Stato e dalle Regioni, ma senza escludere le autonomie locali) la promozione dello «sviluppo della cultura e della ricerca scientifica» (art. 9 della Costituzione), comprendendo nella ricerca scientifica da un lato sia la ricerca fondamentale che quella applicata e l'innovazione tecnologica, e dall'altro la ricerca non strumentale, svolta da soggetti pubblici o da soggetti privati.

Stato e Regioni devono, quindi, concorrere, secondo il principio di leale collaborazione, nella disciplina delle funzioni, di indirizzo o operative, necessarie per la promozione della ricerca e nel loro svolgimento.

La recente (e controversa) sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale ha dato una interpretazione del nuovo articolo 117, comma 3, che consente allo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali, di indi-

viduare funzioni amministrative statali nelle materie di legislazione regionale concorrente, a condizione che vi sia, sulle leggi statali che individuano tali funzioni, una intesa «forte» tra Stato e Regioni (si direbbe tutte le Regioni).

Si apre pertanto la strada per una nuova organizzazione delle funzioni in materia di ricerca, fondata su:

*a)* la gestione in forma congiunta delle funzioni di indirizzo politico generale del sistema;

*b)* la disciplina con legge statale, ma previa intesa forte tra Stato e Regioni, degli aspetti fondamentali del sistema, ivi compresi i caratteri generali della ricerca non strumentale e degli enti della seconda rete di ricerca non strumentale, che potrebbero essere configurati come enti nazionali o repubblicani, ma non solo statali;

*c)* la gestione paritetica (per esempio attraverso uno speciale comitato da costituirsi presso la Conferenza Stato-Regioni) delle funzioni di finanziamento istituzionale delle istituzioni scientifiche;

*d)* l'attribuzione ad autorità indipendenti, di elevata qualità scientifica, dei compiti da sottrarre all'indirizzo politico: il finanziamento dei progetti di ricerca; la verifica e la valutazione dei risultati delle attività delle istituzioni scientifiche;

*e)* il mantenimento e il potenziamento dell'autonomia delle università nei confronti degli atti di indirizzo politico, statali o regionali;

*f)* il riconoscimento agli enti di ricerca non strumentale della piena autonomia prima indicata, senza la presenza di alcun rappresentante di Stato o Regioni negli organi di governo.

Il sistema così delineato sarebbe molto simile al modello tedesco (anche se manca nel nostro ordinamento lo strumento dei «compiti comuni»), che si presenta molto interessante, sia sul versante della cooperazione tra *Bund* e *Länder*, sia sul versante del sistema istituzionale di finanziamento degli enti di ricerca non strumentale (Dfg e Mpg, entrambe aventi una natura associativa privata).

Il punto centrale che si vuole sottolineare è che le funzioni di indirizzo generale della ricerca scientifica ita-

liana non sono più riservate allo Stato. Appare, quindi, costituzionalmente illegittimo intervenire, come si è fatto da parte del governo con i decreti di riordino degli enti di ricerca, con la sola legge dello Stato (nelle specie decreti legislativi, senza una intesa con le Regioni, come imposto dalla stessa sentenza n. 303 della Corte costituzionale) per riordinare istituzioni, come gli enti di ricerca, che sono da considerarsi istituzioni della Repubblica. Così come del tutto inadeguato appare il riconoscimento alle Regioni del potere di designare un componente negli organi di governo degli enti di ricerca.

In sostanza le funzioni che, di comune accordo, si ritiene di mantenere a livello nazionale, non sarebbero più funzioni statali ma della Repubblica; si avrebbe maggiore chiarezza sulle residue funzioni spettanti alle Regioni<sup>2</sup>, nel quadro di principi fissati con legge statale, ma senza intronmissioni nella gestione da parte dello Stato; le istituzioni scientifiche, università ed enti di ricerca non strumentali, sarebbero autonome sia verso lo Stato che verso le Regioni, anche se maggiormente responsabili per i risultati raggiunti.

<sup>2</sup> Per una ipotesi di individuazione delle funzioni regionali in materia di ricerca si veda la scheda a p. 264 (scheda proposta n. 7).



## CAPITOLO OTTAVO

### SINTESI DELLE PROPOSTE DI ASTRID

Riepiloghiamo qui, a mo' di sintesi, i principali obiettivi di una radicale e potenzialmente definitiva revisione dell'assetto fin qui raggiunto dal sistema della ricerca scientifica italiana.

#### 1. *Un investimento globale in crescita costante nei prossimi anni*

Se la ricerca nel suo complesso (di base o applicata, non strumentale o strumentale, pubblica o privata) è la risorsa strategica per rilanciare lo sviluppo italiano ed europeo nella nuova competizione internazionale non sarà sufficiente infrangere il tabù del principio del «costo zero» per affermare la necessità di un investimento positivo con risorse aggiuntive. Né sarà sufficiente limitarsi ad invertire la rotta rispetto al recente passato. Non solo occorre investire di più, ma occorre farlo in modo programmatico e sistematico per un lungo periodo, puntando ad una crescita progressiva, ma continua (senza eccessivi salti da un anno all'altro) della spesa complessiva (finanziata con risorse pubbliche e private) della ricerca fino al 2% del Pil entro il prossimo quinquennio, per poi avvicinare l'obiettivo di Lisbona (3% del Pil) nel periodo successivo. Si tratta di una scelta politicamente difficile e impegnativa di fronte al nuovo disastro della finanza pubblica italiana creato dal governo di centrodestra. Ma è una scelta indispensabile e fruttuosa di risultati, come dimostrano gli esempi di altri paesi europei, soprattutto scandinavi (Svezia, Finlandia, Danimarca).

## *2. Una dimensione europea della ricerca*

Affermare l'esistenza e la necessità di una dimensione europea della ricerca vale ad inserire tutti i problemi di sviluppo della ricerca italiana in una prospettiva che sembra avere una maggiore consapevolezza del carattere strategico dell'investimento in ricerca e nel suo capitale umano. Basta solo ricordare due obiettivi strategici del Consiglio europeo: Lisbona 2000: «fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010»; Barcellona 2002: «aumentare il livello degli investimenti nella ricerca dall'attuale 1,9% al 3% del Pil entro il 2010, portando i finanziamenti privati ai 2/3 del totale».

Dimensione europea significa più poteri di intervento e di coordinamento della Ue, maggiore cooperazione tra istituzioni scientifiche a livello europeo, fino alla creazione di una vera e propria rete nella quale ciascun punto è un elemento indispensabile.

Senza la dimensione europea non c'è speranza di sviluppo per la ricerca italiana, anche se l'attesa di un intervento comunitario non può esimere l'Italia da fare i propri sforzi per colmare rapidamente il gap che si va ampliando tra la ricerca italiana e la media europea.

## *3. Una dimensione nazionale, non statale, della ricerca*

La ricerca italiana, per competere e per cooperare a livello internazionale, non può perdere la sua dimensione nazionale, necessaria a garantire una qualità minima della didattica e della ricerca delle università, una ricerca di eccellenza nelle stesse università, negli enti di ricerca, nelle imprese. La competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di ricerca scientifica, anziché assurde frammentazioni regionali del sistema, può consentire una maggiore partecipazione delle Regioni, titolari di importanti competenze in materia di sviluppo economico dei propri territori, alle decisioni nazionali sulla configurazione e articolazione del sistema della ricerca italiana.

La dimensione nazionale degli interventi può essere assicurata da strumenti di necessaria e organica cooperazione tra Stato e Regioni nella definizione e attuazione dei più rilevanti atti di indirizzo e programmazione del sistema. La promozione della ricerca è compito della Repubblica (art. 9 Cost.) non del solo Stato centrale. Anche le istituzioni scientifiche, università ed enti di ricerca sono da considerarsi nazionali e della Repubblica, non dipendenti dallo Stato.

#### *4. Poteri di indirizzo politico generale, autorevoli ma non intrusivi*

Il sistema della ricerca scientifica è caratterizzato dall'esistenza di istituzioni scientifiche che la Costituzione (art. 33, ultimo comma) vuole autonome. Si tratta di un'autonomia funzionale volta a consentire alle comunità scientifiche che operano nelle università e negli enti di meglio svolgere le proprie funzioni, adeguando la propria organizzazione e le proprie procedure alla particolare natura delle attività da svolgere.

La gestione delle attività didattiche e di ricerca è riservata alle istituzioni scientifiche. Ciò non significa che le attività siano totalmente sottratte all'indirizzo politico, ma che esso deve esprimersi in modo autorevole, per il raggiungimento di finalità di interesse generale, con la legge e con atti di programmazione e di coordinamento generale, che non si traducano in nessun modo nella intrusione nello svolgimento delle attività, nella prevalenza di interessi politici su quelli dell'avanzamento della scienza.

#### *5. Al centro, più capacità di indirizzo, meno gestione*

Gli atti di indirizzo politico sono atti di competenza della Repubblica e quindi devono essere affidati ad organi di collaborazione paritetica tra Stato e Regioni.

L'indirizzo politico in materia di ricerca deve essere unificato. La proposta di riorganizzazione profonda della ricerca strumentale dovrebbe favorire la creazione, presso la Presidenza del Consiglio, di un solo organo collegiale a composizione mista Stato-Regioni, titolare di tutti i principali poteri di programmazione e coordinamento della ricerca non strumentale.

Al centro, al nuovo quadro di comando nazionale della ricerca, occorre garantire una maggiore capacità di adottare atti di indirizzo di qualità adeguata alla complessità del sistema della ricerca, soprattutto a livello europeo e internazionale.

Maggiore conoscenza degli scenari internazionali, maggiore disponibilità, sulla base delle attività di valutazione, di dati conoscitivi sulle condizioni della ricerca, nei suoi diversi compatti (università, enti pubblici di ricerca, ricerca delle imprese).

Maggiore capacità di formulare atti di indirizzo effettivamente realizzabili, maggiore capacità di gestire una nuova *governance* del sistema, cioè un ampio strumentario di atti di concertazione e di vero e proprio accordo con le istituzioni scientifiche per il raggiungimento effettivo di obiettivi di qualità condivisi.

Nel contempo occorre liberare gli apparati amministrativi di supporto agli organi di indirizzo del peso di funzioni operative e gestionali, trasferendo su soggetti esterni (le autorità indipendenti) funzioni di finanziamento della ricerca e di valutazione.

## 6. *Rapporti trasparenti con la comunità scientifica*

Presso gli organi del nuovo quadro di comando deve operare un forte organo consultivo rappresentativo della comunità scientifica, che assicuri la necessaria competenza scientifica e l'indipendenza sia dalla politica che dalle istituzioni scientifiche.

Questo organo, che potremmo chiamare consiglio scientifico nazionale, molto contenuto nel numero e autorevole,

dovrebbe essere espressione non elettiva della comunità scientifica nelle sue diverse aree disciplinari, per fornire agli organi di indirizzo politico il proprio parere sui principali atti di indirizzo generale della ricerca.

Un organo che non serve a canalizzare interessi (che spesso da generali diventano particolari), ma a garantire la necessaria qualità agli atti di indirizzo, assicurando la comunità scientifica che la propria voce è adeguatamente ascoltata.

Trattandosi di un organo di trasparenza nei rapporti tra indirizzo politico e attività di ricerca, è indispensabile assicurare ai suoi atti il massimo di pubblicità.

## *7. Autorità nazionali indipendenti per la promozione della ricerca*

La promozione della ricerca, cioè il finanziamento di progetti, è compito da affidare in primo luogo alle stesse istituzioni scientifiche: le università per finanziare l'attività di ricerca e di aggiornamento di tutti i propri docenti o progetti in cofinanziamento; gli enti di ricerca (in particolare il Cnr) per incoraggiare intraprese scientifiche particolarmente innovative e rischiose, che poi possano essere consolidate, se coronate da successo, con la creazione di centri temporanei o di vere e proprie strutture stabili di ricerca.

La libertà individuale dei ricercatori, la necessaria competizione che alimenta la qualità dei progetti di ricerca, richiedono l'attivazione di altri sportelli di finanziamento, che assicurino il *dual support system*, sull'esempio dei sistemi scientifici più sviluppati a livello internazionale.

La valutazione dei progetti e l'ammissione al finanziamento, nonché la verifica *ex post* dei risultati (o, quanto meno, dell'effettivo svolgimento delle attività finanziate) devono essere affidate ad esperti di elevata qualità, di cui deve essere garantita l'indipendenza dal potere politico e dalle strutture di ricerca che presentano i progetti.

Per questo, e per liberare gli apparati amministrativi di supporto del peso di funzioni operative, occorre trasferire queste funzioni per attribuirle ad autorità i cui componenti siano di sicura indipendenza. La legge o gli atti generali di indirizzo potranno disciplinare gli elementi generali dell'organizzazione e definire i principali obiettivi (per esempio in termini di settori o tematiche prioritari). La disciplina interna e lo svolgimento delle attività sarebbero, invece, pienamente riservate alle autorità.

## *8. Autorità nazionali indipendenti per la valutazione*

La valutazione, funzione strategica nel nuovo sistema di rapporti tra indirizzo politico e autonomia responsabile delle istituzioni scientifiche, deve fornire dati e giudizi sulle attività svolte e sui risultati raggiunti dalle istituzioni scientifiche.

Questi dati e giudizi, oltre ad assicurare una maggiore trasparenza all'attività delle università e degli enti di ricerca, sono indispensabili sia per gli organi di indirizzo che per le stesse istituzioni scientifiche: per gli uni, per meglio definire i propri atti di indirizzo, assicurandone la qualità e la fattibilità; per le altre, per rivedere e correggere le proprie scelte organizzative e di gestione.

La centralità della funzione di valutazione impone, quindi, da un lato una forte condivisione del processo di adozione degli indicatori e dei metodi di rilevazione e dall'altro la piena indipendenza dei soggetti valutatori rispetto agli attori del sistema.

Occorre, pertanto, trasformare gli attuali organismi di valutazione operanti presso il Miur, il Cnvsu e il Civr, da organi consultivi di supporto a vere e proprie autorità, i cui componenti siano indipendenti tanto dagli organi politici quanto dalle istituzioni scientifiche.

## 9. *Potenziare la ricerca non strumentale nelle università e negli enti di ricerca*

Occorre distinguere in modo più chiaro e definitivo tra ricerca non strumentale, la cui promozione è compito e dovere fondamentale della Repubblica ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione, e ricerca strumentale, che soddisfa esigenze conoscitive e tecniche di soggetti pubblici e privati. Solo la prima impone, ai sensi dell'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione, un'organizzazione fondata sull'autonomia delle comunità scientifiche come autonomia funzionale necessaria per lo stesso sviluppo della ricerca in generale. Senza un adeguato processo di avanzamento delle conoscenze non c'è spazio né per le esigenze di tipo strumentale, né per l'applicazione e il trasferimento tecnologico delle innovazioni alle attività produttive.

Lo sviluppo della ricerca non strumentale passa per il potenziamento delle capacità di ricerca delle università e per il rilancio di una seconda rete di ricerca destinata a produrre quella ricerca di elevata qualità e innovativa che le università, anche per il peso crescente della funzione didattica, si rivelano incapaci di produrre.

Le proposte di rafforzamento della ricerca nelle università sono contenute nella prima parte del libro e riguardano: la carriera e lo stato giuridico dei ricercatori (anche in formazione) e dei professori universitari; il peso delle strutture di ricerca (i dipartimenti) nell'assetto di governo interno della università; il sistema di finanziamento istituzionale e per progetto con meccanismi di incentivazione-premio per le università e per le strutture che fanno maggiore e migliore ricerca. Nel rinviare quindi alle proposte avanzate nella prima parte del libro, nei punti successivi si sintetizzano le principali proposte di cambiamento per la seconda rete pubblica e per la ricerca privata.

## 10. *Confermare e potenziare la rete degli enti di ricerca non strumentale*

Assicurata una maggiore base qualitativa del sistema, occorre promuovere aree di ricerca di eccellenza. Ciò è necessario già nelle università, anche attraverso lo sviluppo delle forme di cooperazione interuniversitaria. Nei casi in cui la ricerca universitaria non raggiunga l'eccellenza, questo diviene il compito primario della seconda rete scientifica, costituita dagli enti di ricerca non strumentale, ma con maggiori responsabilità, attraverso trasparenti decisioni di promozione di progetti e di costituzione (e soppressione) di strutture di ricerca destinate a produrre risultati di eccellenza. Anche le imprese private devono essere coinvolte, con incentivazioni di vario tipo, alla produzione di ricerca di eccellenza: con propri laboratori strutturati o con la partecipazione attiva alle attività di centri di ricerca costituiti dagli altri soggetti.

## 11. *Assicurare l'autogoverno degli enti di ricerca non strumentale*

Con la pratica soppressione di organi rappresentativi della comunità scientifica, gli enti di ricerca non strumentale sono stati, di fatto, al di là dei formali riconoscimenti di autonomia, trasformati in enti strumentali, sottoposti ad uno stretto controllo politico da parte del ministro, che nomina la maggioranza dei componenti degli organi di governo degli enti.

La strada del controllo politico degli enti, oltre che costituzionalmente illegittima, non ha uscita, priva gli scienziati che operano negli enti di prospettive certe e di lungo periodo.

Occorre restituire pienamente agli enti, analogamente a quanto avviene per le università, il diritto all'autogoverno. La legge deve immediatamente istituire un organo collegiale in maggioranza elettivo, in rappresentanza delle comunità scientifiche più direttamente coinvolte dall'at-

tività di ricerca degli enti, a partire dai ricercatori che prestano la loro attività in via esclusiva e a tempo pieno. Questo organo collegiale è titolare dei grandi poteri di indirizzo scientifico generale dell'ente.

Spetta all'organo collegiale eleggere il presidente e, su sua proposta, l'organo dotato di poteri esecutivi, che non prevede la presenza di rappresentanti degli organi di indirizzo politico (dello Stato o delle Regioni).

L'autogoverno deve essere ampiamente riconosciuto anche nell'organizzazione delle strutture di ricerca interne agli enti.

## *12. Garantire finanziamenti istituzionali stabili e certi per gli enti di ricerca non strumentale*

Se si garantisce l'autonomia degli enti di ricerca non strumentale, attivando nello stesso tempo strumenti di responsabilità e di valutazione dei risultati prodotti, il sistema di finanziamento dovrà essere coerente.

Esso deve fondarsi su principi di stabilità e certezza e di negoziabilità e trasparenza.

La stabilità e la certezza devono essere assicurate dalla fissazione di una quota fissa di finanziamento, che viene determinata per un periodo sufficientemente lungo (almeno cinque anni) e corrisponde alla copertura stabile dei settori di ricerca strategici per ciascun ente. La quota variabile viene determinata, per periodi più brevi, sulla base di piani di attività.

Per entrambe le quote la determinazione avviene con procedure di aperta e trasparente negoziazione tra organi di indirizzo politico (l'organo collegiale paritetico Stato-Regioni) e organi di governo degli enti.

In caso di mancato o insufficiente sviluppo delle attività di ricerca nei settori previsti dai piani di attività degli enti, gli organi di indirizzo politico potranno ridurre i finanziamenti, con espresso riferimento agli scostamenti rispetto ai piani. Spetta agli organi di governo degli enti adottare le misure organizzative necessarie al rilancio

della ricerca o alla soppressione delle strutture di ricerca non più produttive.

### *13. La ricerca strumentale dello Stato e delle Regioni*

La ricerca strumentale è compito proprio di ciascun soggetto, pubblico o privato, che ha esigenze conoscitive e tecniche, per la cura di propri interessi (o per lo svolgimento di funzioni pubbliche loro attribuite). Lo Stato e le Regioni, ma anche tutte le amministrazioni pubbliche, secondo il riparto delle funzioni amministrative fissato dalla legge, provvedono autonomamente alla raccolta delle informazioni di cui hanno bisogno.

### *14. Dagli enti di ricerca strumentale alle convenzioni*

In generale, in presenza di un'articolata e forte rete di ricerca non strumentale (nelle università e in enti pubblici e privati), la gran parte delle esigenze conoscitive può essere soddisfatta con rapporti convenzionali, da stipularsi tra amministrazioni interessate e istituzioni scientifiche pubbliche (università e enti di ricerca) e private.

Ciò impone una forte e radicale revisione dell'attuale rete di enti di ricerca con la riconduzione alla ricerca non strumentale di tutte le parti che svolgono effettiva attività di ricerca.

Occorre, cioè, superare per tutti gli enti di ricerca strumentale non strettamente necessari allo svolgimento di compiti tecnico-scientifici, l'attuale dipendenza da singoli ministeri di settore, riconoscendo alle relative comunità scientifiche l'autonomia goduta dagli enti di ricerca non strumentale. Sarebbero mantenuti in piedi solo uffici ed agenzie tecniche di elevata qualità (ad esempio: Istat, Iss, Apat e Arpa regionali, uffici meteorologici, ecc.), qualora la conservazione di tali uffici si rivelasse soluzione organizzativa preferibile, perché meno onerosa, all'affidamento dei

compiti in convenzione a strutture di ricerca delle istituzioni scientifiche.

### *15. Un nuovo ruolo delle Regioni nella ricerca non strumentale*

La competenza regionale concorrente in materia di ricerca scientifica non può essere interpretata in modo restrittivo, limitando l'intervento regionale alla sola ricerca applicata e all'innovazione tecnologica. Le Regioni sono interessate allo sviluppo della ricerca fondamentale e non strumentale allo stesso modo dello Stato.

Poiché, però, non avrebbe senso creare venti distinti sistemi regionali della ricerca e poiché occorre salvaguardare la dimensione nazionale della ricerca, le Regioni devono essere chiamate a concorrere, su un piano paritario con lo Stato, alla definizione degli atti di grande indirizzo politico della ricerca e al finanziamento delle istituzioni scientifiche, università e enti nazionali di ricerca non strumentale.

Il nuovo federalismo fiscale dovrà assegnare alle Regioni risorse sufficienti perché esse possano fare la loro parte (almeno la metà) per l'alimentazione dei fondi destinati al finanziamento istituzionale delle istituzioni scientifiche e delle autorità nazionali di promozione e valutazione della ricerca.

In presenza di proprie risorse, le Regioni potranno attribuire alle istituzioni scientifiche contributi straordinari che alimentino il loro finanziamento istituzionale, anche per favorire la creazione, comunque decisa in autonomia dalle istituzioni scientifiche, di nuove strutture di ricerca di eccellenza nel proprio territorio.

### *16. La ricerca delle imprese, motore dello sviluppo generale della ricerca scientifica*

L'impresa privata deve dare un forte contributo all'innalzamento del volume complessivo della ricerca scientifica.

fica italiana. Solo se il sistema trova un equilibrio tra ricerca pubblica e privata, con la seconda che copre una quota significativa del volume complessivo della spesa, si può ritenere soddisfatta la condizione di base per lo stesso sviluppo della ricerca pubblica non strumentale. Occorre un adeguato *mix* di misure di agevolazione fiscale generalizzata che induca tutte le imprese (quelle minori attraverso forme consortili) ad investire di più in attività di ricerca e di interventi mirati alla promozione di ricerca di eccellenza (inizialmente nelle strutture pubbliche, con partecipazione privata). E poi: *a*) incentivare la ricerca strutturata (che si svolge in strutture stabili, con impiego di personale qualificato) e in genere la trasparenza dei bilanci delle imprese che destinano risorse alla ricerca; *b*) semplificare i procedimenti di concessione di contributi pubblici, riducendo fortemente i tempi di erogazione dei finanziamenti approvati; *c*) essere più severi nell'applicazione di forme di verifica a posteriori (magari a campione) sull'utilizzazione delle risorse assegnate.

## 17. *Regioni e ricerca delle imprese*

Poiché l'industria e in generale la promozione dello sviluppo economico sono materie di competenza regionale esclusiva, deve essere fatta rientrare pienamente in tali competenze la promozione della ricerca delle imprese, a partire dalla ricerca applicata e dall'innovazione tecnologica.

Spetta alle Regioni la gestione dei residui fondi di finanziamento fin qui gestiti dallo Stato.

Per la ricerca fondamentale, non strumentale, le Regioni possono intervenire con propri fondi al cofinanziamento di progetti di ricerca, avviati dalle istituzioni scientifiche in collaborazione con soggetti privati.

Per la promozione della ricerca fondamentale da realizzarsi con sgravi fiscali, le Regioni potranno disciplinare autonomamente interventi di sgravio fiscale alle imprese per lo svolgimento di attività di ricerca sui propri tributi.

Per gli sgravi concessi sui tributi erariali, alle Regioni potrebbero essere attribuiti compiti di controllo sul corretto uso delle risorse da parte delle imprese beneficiarie.

#### *18. Ampliare il capitale umano nella società della conoscenza*

L'insufficiente sviluppo della ricerca scientifica italiana, anzi i gravi rischi di arretramento rispetto alla non pienamente sviluppata condizione attuale, dipendono dalla insufficiente base di capitale umano detentore di quelle conoscenze di base necessarie. Occorre, pertanto, soprattutto nella organizzazione della formazione superiore, ampliare di molto la capacità di «produrre» giovani laureati con titoli di studio di base e di avviare i più capaci e meritevoli agli studi preordinati allo svolgimento di attività di ricerca (dottorati di ricerca).

#### *19. Per una ricerca indipendente*

È necessario che si raggiunga un accordo generale e *bipartisan* sulla necessità di dare alla ricerca scientifica un assetto stabile e fondato sulla maggiore distinzione possibile tra sfera dell'indirizzo politico e sfera della gestione delle attività di ricerca. La ricerca e la comunità scientifica non possono essere sottoposte, ad ogni cambiamento di maggioranza politica, a continui riassetti organizzativi, o peggio, all'applicazione di politiche di sostituzione periodica di organi di governo della ricerca, secondo le regole dello *spoils system*, pena la perdita di prospettive di lavoro e di qualità della ricerca.



APPENDICI  
ALLA PARTE SECONDA



## APPENDICE 1

### SCHEDE ANALISI

#### 1. *La distinzione tra ricerca strumentale e non strumentale*

La distinzione tra ricerca strumentale e non strumentale, spesso trascurata nella considerazione degli addetti ai lavori, è stata formalmente introdotta in Italia dalla legge n. 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica (Murst), oggi accorpato nel Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur).

Scopo fondamentale della distinzione, ancora oggi in vigore, è distinguere, soprattutto nella seconda rete di ricerca, tra un'area cui è riconosciuta agli enti di ricerca, ai sensi dell'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione, una forte autonomia, pienamente paragonabile a quella universitaria, in quanto in essi si raccolgono delle comunità scientifiche (generali o settoriali) che organizzano e svolgono un'attività di ricerca di interesse generale, sottostando a forme di programmazione e di vigilanza meno penetranti e un'area, costituita dagli enti strumentali, che è istituita e organizzata per fornire il necessario supporto tecnico e conoscitivo allo svolgimento delle funzioni di cui sono titolari le diverse amministrazioni pubbliche, che conservano su tali enti forti poteri di programmazione e vigilanza.

Scopo secondario, ma rilevante, della distinzione era la più precisa definizione dei confini dei poteri di vigilanza del neonato ministero, rispetto a quelli spettanti ai diversi ministeri di settore.

La legge n. 168 ha direttamente individuato alcuni enti come non strumentali (Cnr, Infn, Osservatori astronomici e vesuviano, oggi fusi nell'Inaf), rinviando l'indi-

viduazione di altri enti ad un decreto del Presidente della Repubblica (vedi il D.P.R. 5 agosto 1991).

Non sono stati considerati enti non strumentali, tra gli altri: l'Asi (nonostante la vigilanza del Murst), gli Istituti di sperimentazione agraria, l'Istituto nazionale della nutrizione, le Stazioni sperimentali dell'industria, l'Enea, l'Istituto superiore di sanità, l'Ispesl, l'Istat, gli allora Ispe e Isco (oggi accorpati nell'Isae), l'Isfol<sup>1</sup>.

Da notare che la distinzione non coincide con altre, pure molto praticate, quali tra ricerca di base e applicata (si può avere ricerca applicata non strumentale) o tra ricerca di base e finalizzata (anche questa può essere non strumentale).

## *2. La ricaduta economica della ricerca fondamentale*

La ricerca di base, comunque, genera di continuo risultati importanti per il mercato. Sheldon Glashow, Nobel per la fisica, evidenzia (ottobre 2002) 10 aree di innovazioni strategiche per il mercato e addirittura creatrici di mercati: informatica: il *World-Wide-Web* (creato da e per i fisici delle Alte Energie al Cern); computer (scoperte di fisica fondamentale alla base della moderna elettronica, sviluppo della logica matematica astratta, necessità per i fisici nucleari degli anni Trenta di sviluppare metodi per contare le particelle); crittografia moderna che rende possibili transazioni bancarie e finanziarie a distanza con le necessarie garanzie di sicurezza (teoria dei numeri); sistemi di posizionamento globale (Gps) (derivano dagli orologi atomici sviluppati al solo scopo di verificare la teoria della relatività generale); terapia con fasci di particelle (parte con Madame Curie; si consolida con i ciclotroni di Berkeley e Harvard; gli acceleratori di elettroni

<sup>1</sup> Per ricostruire il metodo seguito in sede di formazione del D.P.R. si veda la relazione conclusiva della Commissione per l'individuazione degli enti di ricerca a carattere non strumentale, pubblicata nella «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 1994, pp. 511 ss.

di alta energia sono usati per trattare alcune lesioni derivanti dall'Aids, il linfoma della pelle e il cancro al seno); *medical imaging* (i primi analizzatori di immagine [scanner] medici furono sviluppati da fisici delle Alte Energie; Cormack e Hounsfield hanno condiviso un premio Nobel per la tomografia assistita da calcolatore; l'attività medica è divenuta dipendente dagli scanner Cat, dall'*Imaging a risonanza magnetica* [Mri] e dalla tomografia a emissione di positroni [Pet]. L'Mri usa il magnetismo nucleare, mentre il Pet usa una forma di antimateria. Entrambe queste nozioni sono nate in un ambiente accademico ben lontano dai problemi del «mondo reale» ai quali oggi sono indirizzate); superconduttività, che sarà la base di molte nuove tecnologie del XXI secolo (nata dal fatto che a Fermilab, laboratorio di ricerca fondamentale, è stato costruito il Tevatron, un acceleratore a magneti superconduttori); radioisotopi (Fisica delle alte energie e Astrofisica). I radioisotopi sono utilizzati per un'ampia gamma di scopi medici; applicazioni attraverso l'uso delle spettroscopia di massa in archeologia, geologia, planetologia, e ingegneria (ad esempio nell'individuazione di perdite). Più recentemente, la tecnica chiamata Ams sta diventando un importante mezzo di ricerca medica (per studiare l'effetto delle droghe su soggetti umani, per tracciare i percorsi metabolici, ecc.); sorgenti di luce di sincrotrone (la radiazione di sincrotrone è straordinariamente utile e di interesse commerciale: scienza dei materiali, test industriali, scienze della terra, ambiente, diagnostica medica); sorgenti di neutroni (la diffusione e la diffrazione di neutroni ottenuta utilizzando intense sorgenti hanno una miriade di applicazioni in ingegneria).

### 3. *Dati sulla ricerca in Italia*

*Ricerca pubblica e privata.* La quota della ricerca privata sul totale della spesa in ricerca è da tempo strutturalmente intorno alla metà ed è in calo (53% nel 1996, 50,1% nel 2000, 49,1% nel 2001).

In ogni caso si tratta di una quota di molto inferiore a quella dei più avanzati *partner* europei (il 70% in Germania, oltre il 70% in Finlandia, il 66,8% in Uk), inferiore anche rispetto a un paese con forte tradizione di interventi pubblici come la Francia (63,2%) e alla media europea: il 64% nella Ue a 25, il 64,7% nella Ue a 15.

*Ricerca pubblica.* Nel 2001 la ricerca pubblica copre il 51% della spesa totale, ed è così distribuita:

- ricerca nelle università 32,6%;
- ricerca negli enti pubblici di ricerca 14,2%;
- ricerca nelle altre amministrazioni pubbliche 4,2%.

Il peso della ricerca universitaria sul totale rischia di essere sovrastimato in quanto si fonda, oltre che su dati di effettivo svolgimento di attività di ricerca (di difficile reperimento presso le università) sul dato globale del numero di ricercatori equivalenti a tempo pieno delle università. La spesa relativa ai ricercatori e professori universitari è quindi conteggiata per metà come spesa di ricerca, ma il dato non è in grado di misurare con precisione il contributo delle università alla ricerca italiana, soprattutto se, come sta largamente avvenendo, nelle università il peso della didattica si fa crescente, a scapito del tempo dedicato alla ricerca.

L'andamento della spesa pubblica è rimasto costante negli anni che vanno dal 1999 al 2001, mentre la rilevazione Istat segnala per gli anni successivi il dato previsionale di un drastico calo della spesa della ricerca nei settori extrauniversitari: nel 2003 gli enti di ricerca spendono il 18,2% in meno rispetto all'anno precedente; le altre amministrazioni pubbliche il 13,4% in meno. La relativa stabilità del dato complessivo della spesa pubblica sembra quindi assicurato proprio dall'incremento della ricerca universitaria, che si fonda quasi esclusivamente sul dato dell'incremento del personale di ricerca reclutato negli ultimi anni (15.000 concorsi di ricercatore dal 1998 ad oggi; dai circa 51.000 professori e ricercatori totali ai circa 60.000 attuali).

*Ricerca nelle imprese.* La ricerca privata risulta fortemente concentrata nelle grandi imprese (le imprese con

più di 250 dipendenti spendono ben l'82,8% del totale della spesa delle imprese italiane in ricerca) e in alcuni settori «maturi» (radiotelevisione e telecomunicazioni, chimica e farmaceutica, autoveicoli, altri mezzi di trasporto) per i quali si spende il 68% della spesa privata complessiva.

Quanto al numero di ricercatori impiegati, la quota dei ricercatori privati sul totale è più bassa del contributo, già basso, che le imprese danno alla spesa totale in ricerca: mentre, come si è visto, le imprese spendono in ricerca circa il 49% del totale, i ricercatori addetti alla ricerca nelle imprese erano, nel 1999, pari solo al 40,4% del totale. Le nostre imprese non investono in ricerca strutturata (svolta in laboratori con carattere permanente) ed evitano di assumere laureati e dottori di ricerca.

*Finanziamento della ricerca.* Se si guarda alla provenienza dei finanziamenti della ricerca si rileva una forte separazione tra i due compatti, ciascuno dei quali è largamente dipendente dall'autofinanziamento.

Il tasso di autofinanziamento della ricerca pubblica è molto elevato: l'87% della spesa della ricerca extrauniversitaria è finanziato con risorse pubbliche (il tasso si eleva fino all'89,8% per gli enti di ricerca, mentre è del 77,5% per le altre amministrazioni pubbliche). Il concorso del settore privato alla ricerca pubblica è estremamente basso: solo il 5,5% della spesa degli enti pubblici di ricerca e solo l'8,7% della spesa delle altre amministrazioni deriva da risorse private.

Anche per la ricerca privata è alto il tasso di autofinanziamento (il 78%), anche se il contributo pubblico è un poco più rilevante (15%), mentre il restante 7% deriva da finanziamenti dall'estero.

#### 4. *Dati sul capitale umano di ricerca in Italia*

##### *Invecchiamento dei docenti e ricercatori nelle università<sup>1</sup>*

Età media dei docenti e ricercatori: aumentata di 7 anni in 15 anni.

Docenti e ricercatori con più di 60 anni: dall'8% del 1985 al 20% del 2001.

Docenti e ricercatori compresi nella fascia di età tra i 24-34 anni: dal 13% del 1984 al 5% del 2001.

Docenti e ricercatori compresi nella fascia di età tra i 24-44 anni: dal 60% del 1984 al 29% del 2001.

Ricercatori equivalenti a tempo pieno (pubblici e privati) valori assoluti nel 2003:

a) Italia e *partner* europei di dimensioni comparabili:

Italia 71.242

Francia 186.420

Germania 264.721

Uk 157.662

Spagna 92.523

b) Italia e grandi paesi mondiali:

Italia 71.242

Giappone 675.330

Russia 487.477

Cina 862.108

Usa 1.261.227

Personale addetto alla ricerca in rapporto alla popolazione attiva nel 2001 (per 1.000 persone della popolazione attiva):

Italia 6,5

Francia 13,5

Germania 12,4

Spagna 7,8

<sup>1</sup> I dati sull'invecchiamento sono tratti dal saggio di S. Avveduto, *Per una politica delle risorse umane in Italia*, in «Queste Istituzioni», n. 129, 2003.

Ue a 25 9,9  
Ue a 15 10,7

### *Laureati e dottori di ricerca sulla popolazione (lavorativa)<sup>2</sup>*

In Italia i laureati e i dottori di ricerca erano nel 2002 il 10% sul totale della popolazione lavorativa, contro il 23% delle medie Ue e Ocse (in Germania il 23%, in Francia il 23%, nel Regno Unito il 26%, in Svezia e Finlandia il 32%).

Paradosso del dottorato di ricerca: poiché i dottorati di ricerca sono assorbiti quasi esclusivamente dalla carriera universitaria e di ricerca pubblica, mentre la ricerca privata in Italia non assume, il numero dei dottori di ricerca, pur nettamente inferiore alla media europea (0,4% della coorte di età, contro l'1,2%) e ai più avanzati *partner* europei (Svezia 2,5, Germania 2,0), è oggi superiore alle capacità di assorbimento delle carriere universitarie (grazie anche ai blocchi delle assunzioni).

L'insufficiente creazione di dottori di ricerca potrà avere effetti negativi anche sulle università, quando si tratterà di colmare i vuoti di organico previsti negli anni 2002-2017 (circa 25.000 professori e ricercatori).

## *5. La valutazione della ricerca*

La disciplina degli strumenti di valutazione distingue tra strumenti interni e strumenti esterni.

*Valutazione interna.* Per le università la legge n. 537 del 1993 ha reso obbligatoria la costituzione dei nuclei di valutazione, che uniscono i compiti dei nuclei previsti dal d.lgs. n. 29 dello stesso anno per tutte le amministrazioni pubbliche a compiti di valutazione della ricerca e della

<sup>2</sup> Questi dati sono tratti dal Quaderno n. 3 dell'Associazione TreeLLLe, *Università italiana, università europea?*, settembre 2003.

didattica, con una commistione di verifiche, di efficienza amministrativa (poi affidate dal d.lgs. n. 286 del 1999 a controlli di gestione) e verifiche di efficacia dell'attività più squisitamente scientifica (didattica e ricerca). Le università sono autonome nella configurazione di questi organi e nella disciplina del loro funzionamento. I compiti dei nuclei di valutazione non cambiano nella legge n. 370 del 1999, emanata dopo il d.lgs. n. 286 dello stesso anno, a riprova di una volontà di mantenimento della specialità dei nuclei di valutazione delle università.

Per gli enti di ricerca, se con i decreti di riordino degli anni 1999-2000 (prima attuazione della delega della legge n. 59 del 1997) gli enti potevano disciplinare in autonomia i comitati interni di valutazione, con i decreti di riordino del 2003 (centrodestra) la composizione dei comitati è direttamente fissata nei decreti. Quanto ai compiti, nei primi decreti era chiara la separazione tra compiti dei comitati di valutazione e organi di controllo interno di gestione, mentre in quelli del 2003 ci si limita ad una valutazione periodica dei «risultati dell'attività di ricerca».

*Valutazione esterna.* La costituzione di organi di controllo interno e di valutazione è accompagnata dalla contestuale istituzione di organismi nazionali di riferimento, in quanto destinatari delle relazioni predisposte dagli organi interni di valutazione, ma con diversi effetti.

Per le università tale valutazione è affidata ad un osservatorio permanente, poi divenuto, con la legge n. 370 del 1999, «comitato nazionale di valutazione del sistema universitario». L'organismo nazionale non ha, quindi, solo compiti di promuovere e garantire la qualità dell'autovalutazione compiuta dalle università attraverso i propri nuclei, ma svolge altri due compiti di rilievo: la valutazione esterna delle università; il supporto conoscitivo e tecnico al Miur per la definizione degli atti di programmazione e riequilibrio e di finanziamento delle università.

Il Cnvsu non è indipendente nei confronti degli organi di indirizzo politico, dal momento che i suoi compo-

nenti sono nominati dal ministro e il suo funzionamento e la durata in carica dei suoi componenti sono disciplinati dallo stesso ministro, nel rispetto di una assai generica «autonomia operativa». Attraverso una serie di incompatibilità (con le principali cariche accademiche) è semmai garantita una certa indipendenza nei confronti delle università.

Per gli enti di ricerca il modello è simile, con qualche variazione. Anche in questo settore agli organi di valutazione interna degli enti corrisponde la creazione di un organismo nazionale di riferimento, il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (Civr), i cui compiti sono soprattutto di indirizzo metodologico per la valutazione degli enti, dei programmi e progetti e delle attività di ricerca (di tutta la ricerca, ovunque svolta: università enti strumentali, enti non strumentali), ma senza alcuna commistione con i compiti di programmazione spettanti al ministero. La disciplina del Civr è analoga a quella del Cnvsu, con la differenza che l'organo è nominato dal presidente del consiglio (in considerazione dei compiti svolti per tutta la ricerca), senza una effettiva garanzia di indipendenza personale dei suoi componenti e quindi di imparzialità delle sue attività.

## *6. Spesa delle amministrazioni locali in ricerca*

La disponibilità di dati Istat sulla spesa delle amministrazioni locali negli anni che vanno dal 1999 al 2001, consente qualche valutazione.

Il contributo delle amministrazioni locali (che comprendono le Regioni, ma il dato non è disaggregato) alla spesa in ricerca del settore pubblico extrauniversitario è molto basso: il 7,8% nel 1999, il 3,8% nel 2000, il 9,3% con una media nel triennio del 7%.

Si deve pertanto ritenere che questa spesa corrisponda alle esigenze strettamente conoscitive e strumentali delle amministrazioni territoriali e che sia del tutto marginale il finanziamento di ricerca non strumentale (che si potrebbe

realizzare soprattutto con finanziamenti di Regioni ed enti locali alle università).

Il dato del contributo delle amministrazioni locali alla ricerca delle imprese è ancora più basso, anzi quasi non apprezzabile: solo lo 0,5% della spesa delle imprese era finanziato dalle amministrazioni locali nel 1999, lo 0,7% nel 2000, l'1,0% nel 2001.

Gli enti territoriali scontano le scarse competenze in materia di sviluppo economico, di industria, ma anche di promozione generale della ricerca e della cultura. Le poche risorse che hanno sono destinate alle loro strette esigenze conoscitive strumentali.

## APPENDICE 2

### SCHEDE PROPOSTE

#### 1. *Strumenti di promozione della ricerca privata*

*Prima proposta: promuovere la creazione, presso le imprese, di nuclei di personale altamente qualificato.* Il primo passo è allora quello di «forzare» inizialmente l'acquisizione, direttamente presso le imprese ovvero in uno stretto ambito di relazioni prossime alle imprese, di personale di ricerca e di supporto alla ricerca.

Non mancano esperienze estere di successo che possono indicare la strada. Si tratta infatti di «regalare» alle imprese la possibilità di sperimentare, per periodi sufficientemente lunghi (diciamo mediamente due anni) i possibili vantaggi che esse possono avere dalla presenza di personale di eccellenza, da usare fuori dalle attività di *routine*, ma in contiguità con esse e con le sfide che il mercato pone a tali attività.

*Seconda proposta: coinvolgere le imprese in progetti cofinanziati con università e enti di ricerca.* L'esperienza relativamente recente del cofinanziamento in ambito universitario ha dato risultati interessanti. Anche se tale esperienza non è esente da limiti e difetti, con essa si è creata l'abitudine (quanto meno formale) a iniziative concertate e coordinate, alla valutazione anonima *ex ante*, alla rendicontazione. Molte di queste esperienze appaiono comunque produttive di risultati migliori e meno discutibili di altri impianti sperimentati in passato (si pensi a parte dei progetti finalizzati e a molti casi di finanziamento pubblico alle ricerche di impresa).

Poiché è sempre meglio partire da quanto di positivo si ha e si sa gestire, l'iniziativa più ovvia da proporre è quella di estendere (con un consistente aumento di ri-

sorse) la logica e la prassi del cofinanziamento a iniziative progettuali di imprese e raggruppamenti contingenti di imprese e da strutture di ricerca universitarie e di seconda rete.

È fondamentale peraltro introdurre delle innovazioni e porre delle condizioni:

1) Il gruppo proponente deve essere costituito (a parte i soggetti di natura pubblica) da soggetti che dispongono, ovvero che si impegnano a costituire entro tre mesi dall'accettazione del progetto, di centri di ricerca aventi una struttura formalizzata, contabilmente autonoma e di personale, proprio o di altri soggetti, messo a disposizione di tali centri e per la realizzazione del progetto per una percentuale del proprio impegno di lavoro prestabilita, e comunque non inferiore al 40% del proprio tempo.

2) Il finanziamento aggiuntivo deve essere reso effettivamente disponibile alle unità di ricerca pubbliche e a quelle private già formalmente strutturate per il 50% entro un mese dall'approvazione del progetto (il resto a metà tempo di realizzazione) e alle unità private entro un mese dalla loro costituzione formale.

3) La rendicontazione deve avvenire sul costo dell'intero progetto e sui suoi risultati (adesso questa regola ovvia spesso non viene rispettata, almeno nelle università, perché le unità di ricerca usano, a fini di garanzia Cofin, altri fondi di ricerca trasferiti in relazione ad altri progetti, mentre dovrebbero essere gli atenei a mettere a disposizione il finanziamento integrativo in caso di accettazione).

4) Tutte le strutture devono contabilizzare come loro impegno finanziario il proprio personale e le proprie strutture, o attraverso la documentazione di spese vive o attraverso standard omogenei e trasparenti, che vanno esplicitati *ex ante* nei bandi.

5) Proprio perché si contabilizzano i costi pieni, i soggetti di ricerca pubblica devono garantire la massima mobilità e disponibilità del proprio personale impegnato nella ricerca finanziata, usando le risorse finanziarie ac-

quisite per compensare – mediante contratti, assunzioni provvisorie e compensi straordinari ad altri docenti – l’eventuale minore impegno del proprio personale impegnato nella realizzazione del progetto Cofin.

L’inserimento dei soggetti privati in reti rese possibili dallo schema delineato aumentano le probabilità di successo delle iniziative e contribuiscono a creare un tessuto relazionale sia interorganizzativo che interpersonale che agevola la mobilità del personale di eccellenza. Attraverso queste strade e ulteriori incentivi (vedi oltre) si agisce sulla diminuzione di rischi di fallimento.

L’insistenza sull’esigenza di una strutturazione formale dei centri di ricerca ha motivi culturali e fiscali, legati ad una pluralità di possibili schemi di incentivazione, graduabili sia in funzione di priorità strategiche nell’area delle innovazioni, sia in funzione di opzioni contrattuali, sia infine nel tempo.

*Terza proposta: deducibilità fiscale delle spese in ricerca delle imprese.* Le spese di ricerca devono essere fiscalmente deducibili, come è ovvio, ma devono poter essere deducibili in proporzioni variabili superiori al 100% (a somiglianza di quanto abitualmente si è fatto e si continua a fare per gli investimenti in capitale tecnico attraverso schemi vari genericamente etichettabili come *tax credits*). Tali «sovrapremi» potrebbero essere connessi a scelte strategiche del soggetto pubblico, relativamente ad aree tecnologiche, scientifiche, territoriali, sociali.

Condizione per realizzare tali schemi è tuttavia che vi sia trasparenza contabile e imputabilità affidabile; di qui l’esigenza di meccanismi controllabili di strutturazione formale e autonomia contabile.

## 2. *Criteri di finanziamento istituzionale degli enti di ricerca*

*Enti di ricerca non strumentale.* Per gli enti di ricerca i principi da applicare non sono dissimili da quelli proposti per le università (vedi la prima parte del libro), anche se il sistema di finanziamento deve tener conto di alcuni tratti specifici: gli enti hanno come funzione istituzionale solo la ricerca, che deve essere di alta qualità. Se la ricerca non viene svolta o non è di alta qualità, non vi sono più i presupposti per il mantenimento in vita delle strutture interne di ricerca o, al limite, degli stessi enti.

Poiché, però, gli enti, finché sono attivi e svolgono ricerca di alta qualità, godono di autonomia, anche per essi occorre pensare ad un sistema di finanziamento istituzionale e tendenzialmente stabile, flessibile nella capacità di adeguarsi a eventuali modificazioni degli obiettivi.

A differenza delle università, per gli enti non si pone l'esigenza di un'autonoma determinazione delle entrate proprie, ma semmai di una partecipazione attiva (fino alla conclusione di veri e propri accordi) nella definizione del finanziamento.

Questo potrebbe consistere in una quota fissa, garantita per tempi sufficientemente lunghi (almeno cinque anni), per la copertura dei costi conseguenti al «presidio» stabile (con personale e attrezzature adeguate) dei settori di ricerca che costituiscono la ragione fondativa dell'ente, e una quota variabile legata a piani complessivi di attività (non a specifici progetti di ricerca, da finanziarsi in modo distinto).

La quota fissa da trasferire in modo automatico, senza rischi di modificazioni o «tagli» discrezionali (per legge pluriennale non modificabile se non con procedure rinforzate o con l'attribuzione di quote fisse di tributi, statali o regionali).

La quota variabile da trasferire secondo tempi e modalità stabilite negli accordi con i quali il soggetto finanziatore e l'ente di ricerca finanziato definiscono consensualmente i contenuti del piano di attività e le forme per la verifica della sua realizzazione.

### 3. Strumenti di finanziamento dei progetti di ricerca

*Creazione di agenzie indipendenti.* La funzione, sia per il cofinanziamento ordinario di progetti di ricerca (universitari, ma non solo), sia per la gestione di fondi speciali (da ridurre al minimo indispensabile per la realizzazione di particolari politiche pubbliche, non realizzabili attraverso gli strumenti ordinari), deve essere scorporata dagli apparati ministeriali (che vedrebbero così esaltate le proprie funzioni di programmazione strategica) e affidata a strutture agili e operativamente efficaci (autorità), governate da organi dotati di competenza e indipendenza.

La competenza scientifica e professionale dovrebbe essere assicurata da particolari procedure di nomina, con il coinvolgimento di università, enti di ricerca e soggetti privati nella formulazione di rose di candidati.

L'indipendenza dovrebbe essere garantita alle persone nominate con precise norme in materia di stato giuridico (incompatibilità), retribuzione (elevata), durata della carica (superiore alla legislatura), insindacabilità delle scelte tecnico-scientifiche.

Agli organi di governo delle agenzie spetterebbe il compito di definire, in sede di «contrattazione» del finanziamento (anche in questo caso su base pluriennale), le priorità (settori, campi disciplinari, tematiche da incentivare) in rapporto agli atti di indirizzo, nonché di scegliere (in appositi albi da aggiornare periodicamente) gli esperti incaricati della *peer review* (e dei relativi procedimenti di seconda istanza, in caso di reclamo).

Per assicurare la qualità del finanziamento occorre garantire l'indipendenza degli organi nello svolgimento dei propri compiti, mentre non è necessaria l'autonomia, che è tratto proprio delle comunità scientifiche.

Quanto alla natura giuridica delle autorità essa può essere pubblica (istituzione con legge) o privata (affidamento in convenzione dei compiti di finanziamento).

*Revisione dei meccanismi di cofinanziamento.* Il cofinanziamento va mantenuto perché induce, nei soggetti

proponenti i progetti di ricerca da finanziare, comportamenti virtuosi che li responsabilizzano nell'uso delle risorse. Affinché il sistema funzioni occorre, allora, evitare qualsiasi commistione tra progetti diversi, finanziati in modo diverso.

Mentre dovrebbe diventare regola generale che la quota di cofinanziamento possa consistere anche di tempo dedicato da docenti e ricercatori stabilmente afferenti alla struttura proponente (espressa in mesi/uomo) occorre fissare regole più severe, che impediscano la confusione sulle risorse impiegate.

In particolare le strutture di ricerca (universitarie, degli enti di ricerca, private) potrebbero portare in cofinanziamento solo risorse effettivamente aggiuntive (tratte dal proprio bilancio ordinario destinato alla ricerca o da fondi appositamente stanziati dalla struttura), con l'esclusione di risorse (umane e finanziarie) tratte da altri progetti già finanziati, che si tratti di progetti di ricerca non strumentale (promossi da altri canali di finanziamento) o strumentale (affidati in convenzione da soggetti esterni).

#### *4. Strumenti di valutazione*

1. Separare, nelle istituzioni scientifiche, controlli interni di gestione e valutazione della ricerca e della didattica.

Si tratta di attività diverse, che richiedono competenze diverse. La valutazione della ricerca e della didattica va fatta seriamente, non può essere confusa con la rilevazione dei dati relativi all'efficienza amministrativa. Naturalmente gli organi di governo delle istituzioni scientifiche devono saper avvalersi di entrambi i tipi di controllo e di valutazione, ad esempio per giungere a valutazioni complessive di proprie strutture interne (un dipartimento universitario, un istituto del Cnr).

La separazione, anche organizzativa, delle due funzioni può favorire un diverso rapporto con il centro. Mentre il controllo interno di gestione seguirà regole au-

tonome (semmari coordinate dalla Corte dei conti ai fini delle sue verifiche sulla qualità dei controlli attivati), la valutazione della didattica e della ricerca troverà negli organi nazionali di valutazione degli interlocutori distinti, che potranno da un lato suggerire metodi per l'autovalutazione e dall'altro richiedere una determinata organizzazione nella raccolta dei dati da trasmettere ai fini della propria valutazione esterna.

2. Separare, a livello nazionale, compiti di valutazione da compiti di programmazione e finanziamento.

La valutazione è strumento di miglioramento della qualità della ricerca e della didattica, non può configurarsi come strumento diretto di supporto agli organi di indirizzo politico. Naturalmente questi potranno, ai fini della determinazione di propri atti di programmazione e di finanziamento, avvalersi dei dati conoscitivi raccolti in sede di valutazione dei risultati.

Nel sistema della ricerca e dell'istruzione gli organi politici devono organizzare le proprie funzioni di indirizzo attraverso una molteplicità di soluzioni, che vanno dalla creazione di staff di consulenti di alta qualità scientifica, ma chiaramente scelti su base fiduciaria, alla creazione di uffici ad alto contenuto tecnico e scientifico (per la raccolta e la elaborazione dei dati necessari), alla partecipazione attiva (fino alla conclusione di accordi) dei rappresentanti delle istituzioni scientifiche (e delle comunità che esse rappresentano).

La valutazione della didattica e della ricerca, poiché è volta a fornire dati conoscitivi oggettivi, di interesse generale (delle stesse istituzioni scientifiche, degli organi politici, della collettività degli utenti, attuali e futuri), deve essere organizzata in modo distinto e separato rispetto all'organizzazione degli organi politici (a cominciare dal Miur), senza confusioni di ruoli.

3. Assicurare imparzialità alla valutazione esterna della ricerca non strumentale.

La valutazione esterna delle università e degli enti di ricerca non strumentale, per dare garanzie di imparzialità, deve essere affidata a soggetti di elevata qualità tecnica e

professionale che siano collocati in posizione di terzietà, sia rispetto alle istituzioni valutate, sia rispetto al decisorio politico. Tra le soluzioni, che possono essere le più diverse (creazione di un'apposita autorità, composta da esperti qualificati e sottratta alla vigilanza del governo; creazione di commissioni *ad hoc*; avvalimento di singoli esperti, anche stranieri, secondo il metodo della *peer review*), noi preferiamo la prima perché dà maggiori garanzie, soprattutto nella delicata fase di avvio dell'esperienza di valutazione. Deve essere in ogni caso garantita la posizione di indipendenza personale (con adeguate procedure di nomina, con una congrua durata in carica, con un regime di incompatibilità con attività svolte presso le istituzioni scientifiche e con incarichi pubblici) di coloro che raccolgono i dati e li valutano.

In grande sviluppo sono, infine, processi di valutazione compiuti avvalendosi di procedure di *audit* affidate a «certificatori di qualità» esterni alle università. In questi casi sono le università che, con decisione autonoma, sottopongono se stesse o proprie strutture interne alla valutazione esterna.

4. Separare la valutazione della ricerca non strumentale da quella della ricerca strumentale.

Le garanzie di imparzialità e di indipendenza non riguardano la ricerca strumentale, per la quale gli organi di indirizzo ben possono predeterminare risultati e sottoporre gli enti di ricerca a valutazioni e controlli che abbiano come finalità il rispetto degli obiettivi e dei parametri di attività da essi definiti.

Ciò significa che la valutazione della ricerca strumentale non richiede una organizzazione separata da quella di supporto agli organi politici. Nulla impedisce, peraltro, che questi decidano di avvalersi degli strumenti indipendenti di valutazione creati per la ricerca non strumentale. Non può, però, avvenire il contrario, cioè che le esigenze di controllo della ricerca strumentale condizionino negativamente la valutazione della ricerca non strumentale.

5. Evitare che la valutazione di risultati possa tradursi in un controllo sulle attività.

Anche se non si riproduce il vecchio controllo sulle attività, nel senso di un controllo su singoli atti, la valutazione dei risultati può rivelarsi persino più compressiva dell'autonomia e della libertà di ricerca.

Poiché la valutazione deve potersi fondare sulla predeterminazione dei suoi parametri, particolare attenzione deve essere posta sulla distinzione tra predeterminazione dei risultati e predeterminazione di criteri di misurazione dei risultati. Nel primo caso potremmo addirittura introdurre un controllo sul merito delle attività di ricerca che è del tutto incompatibile con la ricerca non strumentale. I criteri di misurazione devono consentire una valutazione sull'effettivo svolgimento di attività o sulla qualità (minima o di eccellenza) delle attività di ricerca (e didattiche).

## *5. Strumenti per favorire la mobilità tra le reti di ricerca*

*Rendere più omogenei i meccanismi di reclutamento dei docenti e ricercatori nelle diverse reti.* In termini di stato giuridico va rafforzata l'esigenza di garantire una piena comparabilità della qualità scientifica minima tra università ed enti di ricerca.

In particolare il sistema potrebbe trovare un punto di unificazione proprio al livello più elevato. Se professori di prima fascia e direttori di ricerca degli enti sono i garanti della qualità della ricerca svolta nelle rispettive strutture di ricerca, si potrebbe pensare ad un unico sistema di concorsi nazionali di idoneità, con chiamata libera da parte dei dipartimenti universitari o delle strutture di ricerca degli enti non strumentali (secondo il modello degli osservatori astronomici, oggi Inaf).

Per la fascia intermedia è sufficiente l'omologazione dei criteri di selezione nei rispettivi concorsi per sede.

Per la fascia iniziale una maggiore mobilità sarebbe assicurata dalla trasformazione degli attuali ruoli stabili in contratti a tempo determinato (di durata legata ai progetti di ricerca da svolgere).

*Premiare i periodi di attività di ricerca in mobilità.* Non basta migliorare i meccanismi di mobilità in termini di possibilità di scambio tra diverse sedi. Occorre anche prevedere che i periodi trascorsi in mobilità presso altre strutture (universitarie, di enti pubblici, privati) non solo non siano penalizzate (per esempio in termini di carriera), ma semmai premiate, economicamente (con premi speciali) e giuridicamente (con apposita speciale valutazione di tali periodi e dei risultati raggiunti) in sede di accesso ai diversi livelli della carriera scientifica.

*Offrire diversificate occasioni di svolgimento di ricerca di qualità.* Se una visione unitaria e integrata dello stato giuridico di tutti coloro che svolgono attività di ricerca non strumentale è una condizione di base per la mobilità piena e bidirezionale, ciò che conta effettivamente è la qualità dell'offerta di lavoro scientifico, che si misura in termini di possibilità per il ricercatore di fare, anche a contratto e per periodi di tempo limitati, ricerca di eccellenza.

## 6. *Quadro di comando della ricerca e comunità scientifica*

*Costituire immediatamente un organo rappresentativo della comunità scientifica.* Il d.lgs. n. 204 del 1998 ha soppresso l'organo consultivo previsto dalla legge n. 168 del 1989, il Cnst (a composizione mista: elettiva [per grandi aree scientifico-disciplinari], di nomina [ministeriale], di rappresentanza istituzionale [principali enti di ricerca e università]) per sostituirlo con consigli scientifici nazionali, in gran parte elettivi, per grandi aree scientifiche, destinati a operare distintamente e in una generale assemblea della scienza e della tecnica. Le elezioni per la formazione di questi nuovi organi non si sono mai tenute. L'attuale governo ha, poi, direttamente provveduto alla loro soppressione.

L'organo da costituire dovrebbe essere non in diretta rappresentanza, ma rappresentativo della comunità scien-

tifica, così come articolata, sia strutturalmente (nelle tre reti di ricerca) sia disciplinarmente (nelle diverse aree scientifiche).

Si potrebbe, pertanto, pensare ad un meccanismo di formazione consistente nella designazione, da parte degli organismi rappresentativi delle diverse reti scientifiche (Cun e Crui per le università, gli organi di governo degli enti di ricerca non strumentale, forme associative dei laboratori delle imprese private), di rose di esperti, all'interno delle quali l'organo titolare degli atti di indirizzo politico generale della ricerca provvederebbe a nominare, a rotazione, per parti (in tal modo si supererebbe ogni dubbio di coincidenza con le legislature), i componenti dell'organo, garantendo l'equilibrata presenza delle aree scientifiche e delle diverse reti scientifiche.

Quanto ai compiti si potrebbe rivedere, aggiornandola, la definizione che la legge n. 168 dava del Cnst: «organo di alta consulenza del ministro e del Consiglio dei ministri, nel quale la comunità scientifica concorre alla definizione degli indirizzi e delle linee generali della ricerca scientifica e tecnologica».

Quanto alle regole di compatibilità dei componenti si potrebbe pensare a meccanismi che premino comportamenti virtuosi: limitazioni della nominabilità in base a criteri di qualità scientifica; partecipazione di esperti stranieri; ruoli solo consultivi, con esclusione di compiti gestionali; incompatibilità tra ruolo consultivo nazionale e ruoli gestionali nelle università o negli enti di ricerca; dovere di astensione in caso di conflitto di interessi.

Ma particolare attenzione dovrebbe essere posta sui modi di svolgimento delle attività da parte di questo organismo, soprattutto sulla trasparenza dei pareri espressi, sulla loro motivazione, nel quadro di attenti scenari dello sviluppo scientifico a livello internazionale.

*Attrizzare gli apparati allo svolgimento di compiti nuovi e strategici.* Per fornire adeguato supporto alla funzione di indirizzo politico generale della ricerca devono essere esaltate le funzioni di raccolta di informazioni di qualità e con-

tinuamente aggiornate, quali la statistica, la redazione di relazioni e rapporti periodici sullo stato della ricerca, in generale e per settori determinati, in Italia e all'estero, la predisposizione di albi (e anagrafi) di ricercatori e ricerche, la continua valutazione dei risultati.

A questo fine occorre pensare ad apparati formati in gran parte da personale proveniente dal mondo della ricerca e destinato (dopo brevi periodi) a rientrarvi, personale meglio in grado di interloquire con la comunità scientifica, sia nelle occasioni di suo contributo alla definizione degli atti di indirizzo, sia quale controparte nelle procedure di determinazione delle risorse da destinare alla ricerca (per esempio in sede di finanziamento istituzionale).

## *7. Compiti delle Regioni nella ricerca scientifica*

### *1. Ricerca strumentale*

Le Regioni sono autonome nella configurazione e nella disciplina dello svolgimento delle proprie funzioni, che comprende l'organizzazione e lo svolgimento dei compiti di ricerca strumentale. Se si accoglie la nostra proposta di abbandonare modelli di organizzazione pesante di questi compiti, a favore di modelli convenzionali, attraverso i quali le esigenze conoscitive delle Regioni sono soddisfatte con l'affidamento alla rete di ricerca strumentale di progetti scientifici o di servizi di rilevazione dei dati, questo sarebbe un principio generale che la legge statale potrebbe determinare, ad evitare il ripetersi a livello regionale di fenomeni di dispersione di risorse.

### *2. Ricerca non strumentale*

Per le università alle Regioni sarebbero trasferite le funzioni di programmazione delle sedi e di trasferimento effettivo delle risorse del fondo di finanziamento ordina-

rio e del fondo di riequilibrio, nel rispetto di regole nazionali. A questo fine le Regioni dovrebbero concorrere sia alla formazione dei fondi nazionali (almeno per la metà), sia alla definizione delle regole di distribuzione dei fondi tra le università.

Spettano anche alle Regioni poteri di finanziamento aggiuntivo, con risorse proprie, delle università del proprio territorio per la promozione di attività didattiche (ulteriori rispetto a quelle, i corsi «certificati», garantite con il fondo nazionale) o di ricerca.

Restano alle Regioni i compiti fin qui svolti in materia di diritto allo studio, che le stesse Regioni potranno estendere al di là degli obiettivi fissati a livello nazionale per tutti gli studenti universitari. Alcune Regioni, ad esempio, potrebbero finanziare la concessione di borse di studio per gli studenti partecipanti a corsi di specializzazione, master o dottorati di ricerca attivati dalle università del proprio territorio.

Per gli enti di ricerca non strumentale, in coerenza con la loro configurazione di enti non più statali, ma della Repubblica, le Regioni dovrebbero da un lato contribuire (almeno per la metà) alla dotazione dei fondi per il finanziamento istituzionale degli enti e dall'altro partecipare in forma paritetica agli organi incaricati di negoziare con gli organi di governo degli enti, ammontare e criteri di trasferimento delle risorse, sulla base dei piani di attività pluriennale approvati dagli enti. Sempre in coerenza con la natura autonoma degli enti, è da escludersi una presenza di rappresentanti delle Regioni negli organi di governo (che si è esclusa anche per i rappresentanti del governo). Il raccordo tra indirizzo politico e programmi di attività degli enti si realizza nelle sedi di concertazione e di accordo, non attraverso rappresentanze che finirebbero per ridurre l'autonomia degli enti.

### 3. *Ricerca privata*

In primo luogo va affermata la piena competenza regionale per gli interventi di promozione della ricerca applicata e dell'innovazione tecnologica, sia pure nel quadro di principi generali fissati dalla legge statale. Ciò comporta la regionalizzazione degli attuali fondi nazionali, rispettivamente gestiti dal Miur per la ricerca applicata e dal Ministero delle Attività produttive per l'Innovazione tecnologica.

Per la ricerca fondamentale, non strumentale, come si è visto (vedi la scheda proposte n. 3) la promozione della ricerca nelle imprese dovrebbe avvenire attraverso un duplice intervento: favorire la partecipazione delle imprese a progetti cofinanziati da università ed enti pubblici; riconoscere alle imprese sgravi fiscali mirati a promuovere una ricerca «strutturata».

Nel primo caso le Regioni possono intervenire con propri fondi al cofinanziamento dei progetti di ricerca. Le procedure di valutazione *ex ante* (sul progetto) ed *ex post* (sui risultati) resterebbero affidate alle autorità indipendenti nazionali, ma le Regioni potrebbero promuovere con proprie risorse progetti che presentassero un particolare interesse per lo sviluppo del proprio territorio.

Nel secondo caso, in rapporto all'equilibrio che si verrà a determinare in sede di federalismo fiscale tra tributi erariali e tributi regionali, si può ipotizzare che le Regioni possano disciplinare autonomamente interventi di sgravio fiscale alle imprese per lo svolgimento di attività di ricerca sui propri tributi. Per gli sgravi concessi sui tributi erariali, alle Regioni potrebbero essere attribuiti compiti di controllo sul corretto uso delle risorse da parte delle imprese beneficiarie.

## INDICE PARTICOLAREGGIATO

Premessa p. 7

### PARTE PRIMA: L'UNIVERSITÀ

I. Il Rapporto	15
1. Quadro di partenza e dieci punti chiave	15
2. Premesse e contenuti	23
2.1. Università: molti documenti e molti problemi	23
2.2. Metodo: dal concreto al concreto	25
II. Principali storture e possibili rimedi	29
1. Didattica	29
1.1. Premessa: la «missione è cambiata»	29
1.2. ( <i>segue</i> ) Non si parte da zero	30
1.3. L'assetto didattico e le modalità per definirlo: aspetti generali	31
1.4. ( <i>segue</i> ) Aspetti specifici	37
2. Docenti	40
2.1. Le storture	40
2.1.1. Un sistema caotico di formazione e di addestramento alla docenza; un reclutamento incontrollabile affidato agli accordi collusivi di piccoli gruppi e all'arbitrio di singoli	40
2.1.2. Una professione senza regole, affidata al senso di responsabilità individuale e all'equalitarismo	43
2.1.3. Un radicamento locale	45

2.1.4. Una solidarietà illimitata tra factotum	p. 46
2.1.5. Una comunità senza pari opportunità	49
2.2. Le proposte	50
2.2.1. Gli aspetti unitari della funzione	51
2.2.2. La differenziazione dei compiti e degli impegni	54
2.2.3. La formazione e l'addestramento alla docenza	57
2.2.4. L'accesso alla docenza	59
2.2.5. La carriera	61
2.2.6. La mobilità	63
2.2.7. La valutazione dell'attività dei docenti	64
3. Studenti	66
3.1. Rilievi preliminari e storture del sistema	66
3.1.1. Quattro notazioni preliminari	66
3.1.2. Le dieci storture del sistema universitario legate all'«obiettivo studenti»	67
3.2. Cause ed ipotesi di soluzione	69
3.2.1. L'orientamento agli studi universitari	69
3.2.2. L'accesso agli studi universitari	74
3.2.3. Strutture didattiche, servizi di supporto, rapporti con il corpo docente e con gli uffici amministrativi, valutazione dei servizi resi	76
3.2.4. Diritto allo studio universitario	80
3.2.5. Tasse di iscrizione	87
3.2.6. Sperimentazione	89
3.3. Dieci proposte di soluzione alle dieci storture	89
3.4. Ipotesi attuativa	90
III. Principali implicazioni	93
1. Le regole del sistema universitario	93
2. Forme e procedure di governo del sistema universitario	98

2.1. Ripartire dall'autonomia	p. 98
2.2. Nuovi paradigmi	99
2.3. Governo del sistema	101
2.4. Governo degli atenei	106
2.5. Ruolo della Regione e del livello regionale	111
2.5.1. Governo di sistema	112
2.5.2. Governo di ateneo	114
3. Valutazione	115
3.1. La centralità della valutazione nei sistemi di istruzione, formazione e ricerca	115
3.2. Il caso italiano: attività e organi di valutazione	116
3.3. ( <i>segue</i> ) Per un primo bilancio dell'attività di valutazione	118
3.4. Gli elementi chiave	121
3.5. La proposta	124
3.5.1. <i>L'authority</i> indipendente	125
3.5.2. Costituzione, componenti e incompatibilità	126
3.5.3. Attribuzioni e compiti	127
3.6. Finanziamento	129
3.7. I nuclei di valutazione di ateneo	129
3.8. Modalità attuative	131
4. Il finanziamento delle università	131
4.1. Le storture: budget indeterminati e scarsa equità	132
4.2. I rimedi: un sistema di finanziamento coerente con le esigenze di modifica dell'assetto delle università	134
4.3. Un incremento complessivo delle risorse pubbliche destinate alle università	135
4.4. Una diversa classificazione delle spese delle università	135
4.5. Dare effettività al sistema budgetario	136
4.6. Dare stabilità alle risorse	137
4.7. La predeterminazione del costo standard	138
4.8. Il finanziamento della ricerca	139
4.9. Il rapporto fra trasferimenti e tasse studentesche	140

## APPENDICI ALLA PARTE PRIMA

1. Ipotesi di articolazione delle carriere	p. 149
1. Programmazione quantitativa degli accessi	150
2. Implicazioni macroeconomiche	151
3. Misure transitorie	152
2. Comparazione con i sistemi universitari europei	155
1. Francia	155
1.1. Qualifiche accademiche	155
1.1.1. Personale di ruolo	155
1.1.2. Personale non di ruolo a tempo pieno o parziale	155
1.1.3. Procedure di reclutamento	156
1.2. Profili retributivi	157
1.3. Numero ed età dei docenti	157
2. Germania	158
2.1. Qualifiche accademiche	158
2.2. Progressione della carriera universitaria	159
2.3. Livelli retributivi	160
2.4. Numero dei docenti	161
3. Regno Unito	162
3.1. Qualifiche accademiche	162
3.2. Profili retributivi	163
3.3. Numero ed età dei docenti	163
4. Spagna	164
4.1. Qualifiche accademiche	164
4.2. Profili retributivi	165
4.3. Numero ed età dei docenti	167
5. Quadro comparativo dei carichi didattici	168

## PARTE SECONDA: IL SISTEMA DELLA RICERCA

IV. Le condizioni attuali del sistema della ricerca scientifica in Italia	173
1. La dimensione europea della ricerca e i ritardi italiani	173

1.1. La ricerca come risorsa strategica, come investimento di lungo periodo	p. 174
1.2. Ricerca privata e ricerca pubblica	175
1.3. La ricerca non strumentale tra università e seconda rete	176
2. I peculiari caratteri del sistema italiano	177
2.1. Povertà di risorse	177
2.2. Scarsa dimensione e chiusura disciplinare della ricerca universitaria	177
2.3 Scarsa estensione e articolazione della seconda rete di ricerca	178
2.4. Carenza di ricerca privata (in specie di quella formalmente strutturata)	179
2.5. Insufficienza e anzianità del «capitale umano» di ricerca	180
2.6. Mancata chiarezza nei rapporti tra soggetti deboli: politica e scienza tra sfiducia e controllo	181
2.7. L'incertezza sul livello di governo della ricerca: Stato o Regioni?	182
 V. Le politiche pubbliche degli ultimi anni	183
1. Le politiche del centrosinistra (poche risorse, più indirizzo politico)	183
1.1. Università	183
1.2. Seconda rete di ricerca	184
1.3. Il distorto potenziamento del «quadro di comando» della ricerca	186
1.3.1. Quadro di comando e comunità scientifica	186
1.3.2. Quadro di comando e valutazione	187
2. Le politiche del centrodestra	188
2.1. Le risorse «si trovano sul mercato»	188
2.2. Il controllo politico diventa <i>spoils system</i>	189
2.3. L'eccellenza per decreto (la ricerca in gabbia)	191
3. L'esigenza di una prospettiva dinamica	192

VI. La necessità di una svolta. Le proposte per cambiare

p. 195

1. Linee generali per un ripensamento di fondo (per un programma di rinascita)	195
1.1. Ampliare la base e puntare all'eccellenza	196
1.2. Migliorare la qualità dell'indirizzo politico, rafforzare e responsabilizzare l'autonomia	198
2. Come rilanciare la ricerca nelle università, nella seconda rete e nelle imprese	201
2.1. Università	201
2.2. La seconda rete di ricerca	202
2.2.1. Ricerca strumentale e non strumentale	202
2.2.2. L'autonomia degli enti (e delle comunità scientifiche) di ricerca non strumentale	204
2.2.3. Natura pubblica o privata degli enti della seconda rete	206
2.3. Ricerca privata	207
3. Problemi comuni della ricerca pubblica e privata	210
3.1. Il finanziamento istituzionale della ricerca non strumentale	210
3.2. La funzione di promozione della ricerca	211
3.3. Il capitale umano e la mobilità	213
3.4. La valutazione delle attività delle istituzioni scientifiche	214
3.5. Il <i>technology assessment</i>	216
3.6. Un nuovo quadro di comando	216
3.6.1. Unificazione effettiva del quadro di comando	217
3.6.2. Raccordo con la comunità scientifica per lo svolgimento dei compiti di indirizzo	217
3.6.3. Carattere delle funzioni e degli apparati ministeriali	218

VII. Decentramento istituzionale e ricerca scientifica	p. 221
1. La ricerca tra Stato e Regioni	221
VIII. Sintesi delle proposte di Astrid	227
1. Un investimento globale in crescita costante nei prossimi anni	227
2. Una dimensione europea della ricerca	228
3. Una dimensione nazionale, non statale, della ricerca	228
4. Poteri di indirizzo politico generale, autorevoli ma non intrusivi	229
5. Al centro, più capacità di indirizzo, meno gestione	229
6. Rapporti trasparenti con la comunità scientifica	230
7. Autorità nazionali indipendenti per la promozione della ricerca	231
8. Autorità nazionali indipendenti per la valutazione	232
9. Potenziare la ricerca non strumentale nelle università e negli enti di ricerca	233
10. Confermare e potenziare la rete degli enti di ricerca non strumentale	234
11. Assicurare l'autogoverno degli enti di ricerca non strumentale	234
12. Garantire finanziamenti istituzionali stabili e certi per gli enti di ricerca non strumentale	235
13. La ricerca strumentale dello Stato e delle Regioni	236
14. Dagli enti di ricerca strumentale alle convenzioni	236
15. Un nuovo ruolo delle Regioni nella ricerca non strumentale	237
16. La ricerca delle imprese, motore dello sviluppo generale della ricerca scientifica	237
17. Regioni e ricerca delle imprese	238
18. Ampliare il capitale umano nella società della conoscenza	239
19. Per una ricerca indipendente	239
	273

## APPENDICI ALLA PARTE SECONDA

1. Schede analisi	p. 243
1. La distinzione tra ricerca strumentale e non strumentale	243
2. La ricaduta economica della ricerca fondamentale	244
3. Dati sulla ricerca in Italia	245
4. Dati sul capitale umano di ricerca in Italia	248
5. La valutazione della ricerca	249
6. Spesa delle amministrazioni locali in ricerca	251
2. Schede proposte	253
1. Strumenti di promozione della ricerca privata	253
2. Criteri di finanziamento istituzionale degli enti di ricerca	256
3. Strumenti di finanziamento dei progetti di ricerca	257
4. Strumenti di valutazione	258
5. Strumenti per favorire la mobilità tra le reti di ricerca	261
6. Quadro di comando della ricerca e comunità scientifica	262
7. Compiti delle Regioni nella ricerca scientifica	264



Finito di stampare nel mese di aprile 2006  
presso le Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino  
DTP: Centro Immagine - Capannori (Lu)

## QUADERNI DI ASTRID

Volumi pubblicati:

*Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, prefazione di Romano Prodi, introduzione di Giuliano Amato, 2003, pp. 308.

*L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta, 2004, pp. 226.

*Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Cesare Pinelli, 2004, pp. 334.

*La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2004, pp. 374.

*Welfare e federalismo*, a cura di Luisa Torchia, 2005, pp. 192.

*Verso l'Europa dei diritti. Lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di Giuliano Amato e Elena Paciotti, 2005, pp. 314.

*I tempi della giustizia. Un progetto per la riduzione dei tempi dei processi civili e penali*, a cura di Elena Paciotti, 2006, pp. 154.

