



FORUM: “UNIVERSITÀ, SAPERI E RICERCA”

Roma, 28 gennaio 2010

Sintesi dell'incontro

Premessa

Costruire un'idea moderna di università, che sappia conciliare diritto allo studio ed efficienza, che tenga conto del mutato scenario internazionale, accetti le nuove regole della competizione globale e diventi punto di riferimento e, al contempo, stimolo per la crescita economica, la mobilità sociale e l'apertura culturale del nostro Paese. L'esigenza è che il sistema universitario italiano torni alla sua funzione più qualificante, quella di sede della formazione e della ricerca, dell'elaborazione e della trasmissione del sapere, del progresso scientifico. Per questo il Partito Democratico intende contribuire, con le proprie idee e le proprie iniziative, al processo di riforma e valorizzazione del sistema universitario italiano.

Gli atenei rischiano di pagare a caro prezzo gli effetti della crisi. Questa, almeno, è la tendenza impressa dal governo, se si tiene conto in primo luogo dei continui tagli operati al Fondo di finanziamento ordinario. Tagli che si sommano, esasperando ulteriormente il quadro, alle difficoltà di bilancio che condizionano le attività e la programmazione di molte università italiane. Le politiche attuate negli ultimi anni rischiano, inoltre, di creare un vortice burocratico e amministrativo, ponendo costantemente in secondo piano il diritto allo studio; rendono sempre più incerta la figura del ricercatore e indefinita la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Con queste ultime che spesso sono chiamate a colmare le lacune normative lasciate dalla legislazione nazionale.

Altra critica al ddl Gelmini è che rischia di esasperare il divario, peraltro da tempo esistente, tra gli atenei del Nord e quelli del Sud: mentre i primi già stanno anticipando il contenuto del ddl, i secondi ne risulteranno verosimilmente penalizzati. Attenzione merita poi il tema della ricerca. Il 2009 è stato l'anno peggiore per la ricerca, non ci sono stati finanziamenti statali alla ricerca, e i ricercatori italiani hanno dovuto ricorrere a progetti europei o regionali per sopravvivere. Dopo un anno di assenza di fondi, sono stati da poco assegnati i fondi PRIN per la ricerca, che però vanno a coprire solo 1.000 progetti, riconoscendo a ciascuno solo il 30% di quanto richiesto.

Analizzando la situazione dal punto di vista degli studenti, infine, possiamo notare come solo il 10% di questi abbia diritto ad una borsa di studio, con una copertura media dell'82%, che però presenta ancora una forte differenza tra Nord (98,1%) e Sud (60,7%). Le statistiche inoltre mostrano come 4 studenti su 10 siano fuoricorso, 1 su 5 lasci dopo il primo anno, 1 su 6 sia “inattivo”.

Nonostante questo i nostri laureati sono apprezzati all'estero, e trovano lavoro facilmente, come dimostrato dalle percentuali di ricercatori e docenti inseriti stabilmente nei sistemi universitari di altri paesi. Dunque, a dispetto di tutti questi dati, l'università è in grado di produrre ottimi laureati. Come possiamo affrontare le contraddizioni fra il problema dei molti immatricolati in ingresso che

“si perdono” non riuscendo ad uscire in tempo dall’università, oppure abbandonando gli studi, di fatto spreco soldi e opportunità?

Questo il quadro generale in cui si inserisce l’azione del Forum, che costituisce un’occasione per condividere idee, esperienze e punti di vista differenti, restituendo contributi costruttivi utili a supportare l’attività politica e parlamentare del Partito Democratico. Questo confronto, come detto, è reso ancor più urgente dall’imminente discussione del progetto di riforma Gelmini e della prossima attivazione della valutazione quinquennale della ricerca e dell’ANVUR, istituzione cardine del sistema di valutazione.

L’università e il ddl Gelmini

Il ddl Gelmini si inserisce in un quadro di generale preoccupazione sullo stato di salute del nostro sistema accademico. Al contrario di quanto si dice normalmente, i cittadini italiani sono interessati a capire quale sarà il futuro dell’università e della ricerca nel nostro paese. Insoddisfazione viene manifestata sia da coloro che ne curano la gestione, sia dai fruitori, a cominciare dagli studenti, così come dalle imprese che con le università si relazionano soprattutto per il reperimento della forza lavoro. Da questo punto di vista, l’accoglienza che alla proposta di revisione è stata riservata può derivare anche dal clima di malcontento per la situazione esistente, oltretutto che da una comunicazione efficace – seppure chiaramente propagandistica – che ha focalizzato sapientemente l’attenzione dei media più sui titoli-spot del provvedimento che non sul testo dell’articolato.

Basta, in effetti, una semplice lettura del ddl per rinvenire alcune contraddizioni. Primo esempio: la norma vuole teoricamente confermare l’autonomia, ma l’impianto del provvedimento disegna un sistema fortemente centralizzato, in cui gli atenei tornano sotto l’egida del MIUR. Il quale, a sua volta, è sottoposto al controllo del Ministero dell’Economia. Il ddl non amplia le capacità degli atenei di scegliere le proprie modalità organizzative, ma definisce norme che limitano fortemente il contenuto dei nuovi statuti, fissando la composizione dei consigli di amministrazione, il numero massimo delle facoltà, i compiti dei dipartimenti e delle facoltà. Un ateneo autonomo e responsabile dovrebbe, invece, avere la possibilità di utilizzare tutti gli strumenti necessari per il proprio funzionamento.

Ancora, a dispetto dell’invocata semplificazione, il decreto Gelmini si compone di un numero amplissimo di norme (ne sono state contate oltre 170), le quali in moltissimi casi contengono deleghe che rinviano alle produzioni di altre leggi. In conclusione, si può prevedere di raggiungere quota 500 nuove norme, che andrebbero in gran parte ad aggiungersi a un apparato normativo già elefantaco.

Così, mentre nei Paesi europei oggi si discute di scelte strategiche, della competizione internazionale, dei settori da privilegiare nell’allocazione di finanziamenti, delle frontiere della conoscenza, dell’attrazione dei cervelli, dei servizi per gli studenti, in Italia la situazione si affronta con un numero abnorme di norme e regolamenti che, se pure queste regole risultassero idonee, ben scritte ed efficaci, comporterebbero una enorme difficoltà applicativa.

Autonomia e concorrenza

Coerente con il disegno autonomistico auspicato è l’affermazione di un’università libera di organizzarsi e realmente responsabile delle proprie azioni, con il potere di assumere dei rischi e l’onere di pagarne eventualmente le conseguenze. Elemento chiave del sistema diventerebbe la valutazione, dai cui risultati deriverebbero le scelte dello Stato per la ripartizione dei contributi pubblici a sostegno del Fondo di finanziamento ordinario.

L'assenza di concorrenza tra atenei, rafforzata dalla normativa sul valore legale del titolo di studio, ha generato poi il connubio "autonomia senza concorrenza", considerata da molti una delle cause della scarsa performance dei sistemi universitari. Strumento importante per aumentare il grado di concorrenza è, invece, la possibilità per l'università di scegliere i propri docenti e poterli premiare, promuovendoli, se lo ritiene opportuno. Perché proprio dai docenti deriva molto del prestigio di un ateneo, che tenderebbe così ad attrarre maggiormente sia studenti, anche dall'estero, sia finanziamenti. Aumentare l'autonomia e la responsabilità delle università comporterebbe conseguentemente una differenziazione tra gli atenei, soprattutto in base alle capacità di attrazione di capitale umano.

Differenziazione e razionalizzazione

La proliferazione dei corsi di studio e quella delle sedi distaccate sono certamente sintomi della cattiva gestione dell'autonomia da parte di talune università. Alcuni docenti, guardando alle soluzioni di altri Paesi, osservano alcuni requisiti che potrebbero favorire la creazione di comunità accademiche maggiormente efficienti: ad esempio la frequenza obbligatoria e un numero di iscritti limitato o quantomeno la presenza di clausole che disciplinano l'espulsione in caso di mancato raggiungimento di un numero definito di crediti formativi dopo il primo anno. Tale correlazione viene anche rilevata dalle nostre statistiche che registrano tassi più bassi di "fuoricorsismo" e risultati migliori da parte degli studenti in quei corsi che prevedono un numero chiuso di iscritti.

La proliferazione delle sedi, invece, convive paradossalmente con il fenomeno opposto: la presenza dei mega-atenei. Mentre questi ultimi, localizzati in aree ad alta intensità residenziale, restano sovraffollati e risultano meno soggetti ad una pressione competitiva rispetto alle altre strutture, gli atenei di dimensioni più contenute, minacciati dal calo demografico e dalla forza di attrazione degli atenei "metropolitani", mettono spesso in atto una politica di marketing per attrarre un numero di studenti sufficiente a giustificare il mantenimento dei livelli dimensionali raggiunti. La competizione, quindi, non avviene per attrarre gli studenti migliori o sulla qualità, ma sulla quantità.

Più nello specifico, per facilitare l'opera di razionalizzazione si sono espresse voci a favore di una separazione delle facoltà di medicina, prevedendo dunque la loro trasformazione in scuole di medicina. A sostegno della tesi, oltre all'esempio internazionale, vi è la consapevolezza che queste facoltà costituiscono delle assolute peculiarità. In particolare, la presenza delle facoltà di medicina determina una alterazione nella determinazione rappresentanza degli interessi, soprattutto in occasione delle elezioni degli organi accademici, sia, conseguentemente, una distorta ripartizione nell'assegnazione di fondi. Il punto particolarmente sensibile è rappresentato dai policlinici, strutture chiamate a compiti sia di ricerca e didattica che di assistenza.

Un'altra possibilità di differenziazione, anch'essa già affermata all'estero, è quella proposta tra le *research universities* e le *teaching universities*. Le prime associano ricerca e insegnamento post laurea, ricevono robusti finanziamenti per la ricerca e attivano scuole di dottorato. Le seconde focalizzano le loro attività sulla laurea triennale e magistrale. La proposta di differenziazione del sistema di atenei è rivolta a risolvere il problema di conciliazione tra quantità e qualità, istruzione di massa ed "eccellenza", adottando uno dei modelli che altrove hanno generato entrambi gli effetti: assicurare l'istruzione superiore di massa e, allo stesso tempo, garantire un livello più elevato di formazione di eccellenza. La formazione di eccellenza si deve basare su una solida formazione di base. Non è possibile pensare ad un sistema che si focalizzi soltanto su formazione di eccellenza, sarebbe un errore gravissimo. Il paese ha bisogno di più laureati, e di un numero programmato di dottori di ricerca. Il dottorato di ricerca è uno strumento di formazione della classe dirigente e dell'élite culturale del paese, occorre investire sulla figura del dottorato di ricerca e istituire

definitivamente le scuole di dottorato con criteri di valutazione che effettuino un monitoraggio costante della didattica e della ricerca.

In realtà, anche in Italia le università sono già differenziate, anche se solo a macchia di leopardo e senza una precipua differenziazione in tal senso. Ci sono università più attente agli interessi del territorio e università che lavorano avendo come riferimento il contesto internazionale; università in cui si fa soprattutto didattica ed altre in cui si fa anche ricerca di eccellenza.

La governance

Con il ddl Gelmini viene riformata la struttura della governance, rafforzando la figura del rettore e riducendo la dimensione del consiglio di amministrazione (massimo 11 membri). Obiettivo dichiarato è quello di conferire nuovo impulso all'attività dell'ateneo, attenuando i veti incrociati che oggi si manifestano nella dialettica tra gli organi di governo. Si rafforza, inoltre, la struttura di governo in caso di dissesto finanziario, con la previsione della figura del commissario.

Secondo la nuova normativa, in particolare, almeno il 40% dei membri del Cda dovrà non appartenere ai ruoli dell'ateneo: ai privati (o comunque soggetti esterni) viene dunque riconosciuta la possibilità di detenere la maggioranza assoluta.

A ben vedere, tale coinvolgimento non è una novità: gli statuti di alcuni atenei già lo prevedono, anche se ci sono molte differenze sul metodo di selezione o cooptazione sui membri esterni e sul loro profilo. Il Cda, quindi, previsto nel ddl non è espressione della sola comunità accademica. Anzi: è composto, oltre che dal rettore e da una rappresentanza studentesca elettiva, da personalità italiane o straniere designate o scelte per la loro "comprovata competenza in campo gestionale". La presenza forzata di personale esterno in una percentuale così elevata, e potenzialmente maggioritaria, determina forti obiezioni, anche di costituzionalità della norma. In primo luogo, si richiama il rischio di un'irruzione nella sfera di competenza degli atenei di soggetti non necessariamente consapevoli delle reali necessità e del funzionamento dell'ateneo. Ma soprattutto il timore è di creare ulteriori, controproducenti, interferenze tra le esigenze accademiche e i poteri economici o politici.

La riforma prevede inoltre che il rettore possa essere una personalità esterna all'ateneo, scelta cioè tra i professori ordinari di altre università dotati di esperienza gestionale. La sua figura viene molto rafforzata: non più solo responsabile del governo dell'ateneo, ma direttamente investito delle funzioni di "indirizzo, iniziativa e coordinamento delle attività scientifiche e didattiche". Anche in merito a questo, sono emerse preoccupazioni, derivanti soprattutto da un rafforzamento eccessivo della discrezionalità dei rettori medesimi.

Tutto molto distante da quanto il mondo accademico – almeno quello più sensibile alle esigenze di un cambiamento di rotta improntato alla promozione dell'interesse generale – da lungo tempo richiede: vale a dire una piena attuazione all'autonomia universitaria e di separare e bilanciare i poteri tra Consiglio di amministrazione e Senato accademico.

Il reclutamento

Il ddl interviene anche in tema di personale. Si prevede il blocco delle assunzioni per tutte quelle università che superano, nelle spese, il 90% del loro Fondo di finanziamento ordinario. Nei prossimi anni si verrà a determinare di conseguenza una forte riduzione del personale, causata dall'impossibilità di assunzioni sia per i tagli che subisce il FFO sia per l'aumento riconosciuto agli stipendi dei ricercatori, che renderanno sempre più limitati i margini d'azione degli atenei e danneggeranno fortemente le università, dal momento che il vero elemento di concorrenza in grado

di attrarre migliori studenti e maggiori fondi per la ricerca è appunto la qualità del corpo docente. Il ddl rafforza le competenze dei dipartimenti nella selezione del corpo docente, ma non chiarisce quali siano gli incentivi per favorire la scelta dei migliori, perché i fondi per la ricerca saranno trasferiti agli atenei e non ai dipartimenti o ai singoli gruppi di ricercatori che hanno contribuito ai risultati. Rimane inoltre sostanzialmente preclusa la possibilità di variare le retribuzioni dei docenti, fattore strategico, questo, per favorire la concorrenza tra università.

Altri due elementi del ddl hanno animato il confronto. Il primo è l'età di pensionamento dei docenti. Il pensionamento a 65 anni, invece che a 70, del professore avrebbe, infatti, secondo parte degli accademici e dei politici, effetti positivi sul nostro sistema: innanzitutto aprirebbe spazi consistenti al rinnovamento generazionale e poi consentirebbe di valutare anche i professori anziani. Di quanti, all'età di 65 anni, ancora mantengono la freschezza e la vivacità sia nella ricerca sia nell'insegnamento, l'ateneo potrebbe decidere di continuare ad avvalersi mediante contratti a termine dello stesso tipo 3+3 proposti per i giovani studiosi. Una soluzione oggi prevista per i ricercatori che potrebbe adottarsi anche per i professori over 65.

Il secondo elemento è la previsione di un controllo delle ore obbligatorie, tra ricerca e didattica, attribuite ai docenti. Gran parte di questi hanno espresso dei dubbi, specie per il rischio di vedersi equiparati a semplici "impiegati" con il cartellino. Una simile evoluzione – spiegano – andrebbe a limitare ulteriormente le possibilità di svolgere l'attività di ricerca vera e propria, in pieno contrasto con la definizione della libertà di ricerca e insegnamento. Una piena introduzione della valutazione dovrebbe essere lo strumento per favorire la partecipazione e la produttività del personale docente.

Per quanto riguarda la posizione dei ricercatori la situazione italiana presenta luci e ombre. Esemplificativo il caso del concorso bandito annualmente dall'European Research Council, ai cui vincitori vengono assicurati un ottimo stipendio e un finanziamento fino a 2 milioni di euro, nonché la possibilità di scegliere l'università europea in cui realizzarlo. Nelle ultime edizioni i ricercatori italiani hanno ottenuto buoni risultati, piazzandosi subito dopo i tedeschi e prima di francesi e inglesi. Ma nella seconda fase, quando si è trattato di scegliere dove spendere la dote di ricerca, molti hanno deciso di non tornare nell'università italiana, la stessa da cui, nonostante tutto, hanno ricevuto una formazione eccellente. Altro dato preoccupante è che quasi nessuno dei vincitori di altri Paesi abbia deciso di venire in Italia.

La vicenda dimostra, ancora una volta, come l'Italia non sia in grado di valorizzare i propri "cervelli", che quindi sono costretti ad andare all'estero per veder realizzare i loro studi. D'altra parte il nostro Paese non è nemmeno in grado di attrarre cervelli dall'estero con immigrazione selettiva e qualificata, e dunque il flusso dei cervelli è negativo. Il nostro Paese, formato per lo più da piccole e medie imprese, si dimostra in definitiva poco interessato a scommettere, per il proprio rilancio, su un personale altamente qualificato. Tale corto circuito in qualche modo risalta anche nel rapporto tra ricerca pubblica e ricerca privata. In Italia quest'ultima è inferiore rispetto a quella finanziata da fondi pubblici, cosa che non avviene in nessun altro tra gli Stati occidentali.

In realtà, il nostro Paese, distinguendosi per una bassa percentuale di laureati sulla forza lavoro, circa la metà della media europea e addirittura un terzo rispetto ai Paesi fondatori, dovrebbe, secondo una logica di mercato, ricercarli in quantità superiore agli altri Stati. Tuttavia, secondo i dati diffusi recentemente da Almalaurea, solo la metà trova lavoro nel primo anno dopo la specialistica. Vi è dunque una domanda di formazione di gran lunga inferiore alla media europea.

Ne consegue che gli studenti, non avendo una prospettiva di lavoro che li stimoli, impiegano molto tempo a laurearsi, e, all'inverso, l'assenza di un sistema di orientamento, che coadiuvi studenti e famiglie nella scelta di tipo di istruzione superiore adatto alle proprie capacità e alle necessità del

Paese, aumenta, per quanti si laureano, la difficoltà trovare una propria professionalità da spendere sul mercato del lavoro. A dispetto dei proclami sull'introduzione della meritocrazia e della mobilità sociale, non c'è una politica chiara di finanziamento delle residenze universitarie, il problema delle residenze è uno dei principali ostacoli alla mobilità sociale che rende proibitivi i costi dell'università per le famiglie non abbienti.

Il problema del finanziamento

Nella riforma Gelmini c'è comunque un filo conduttore che non lascia adito a confusioni: è la frase "senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica", che si ripete ben 13 volte nei 15 articoli del ddl. Questo evidentemente implica che tutti i meccanismi previsti consisteranno in una semplice redistribuzione delle risorse esistenti, già rese esigue dai tagli dello scorso anno.

La riforma dovrebbe invece costituire l'occasione di introdurre una graduatoria, utile a orientare i fondi pubblici verso le università giudicate più "meritevoli", sulla base dell'analisi di un'agenzia indipendente capace di valutare le strutture e il corpo docente, senza condizionamenti da parte dell'establishment locale e delle «autorità» accademiche. L'agenzia deve essere indipendente sia dal sistema universitario che dai Ministeri erogatori di fondi.

Altro elemento che suscita perplessità è la non selettività degli interventi previsti. Non tutte le università sono uguali, è chiaro. Allo stesso modo non tutti i settori disciplinati sono uguali: ci sono, come ovunque, quelli «forti» e quelli «deboli». La politica di ateneo può decidere di rafforzare settori «deboli», così come può decidere che settori che prima erano «forti» non meritino ulteriori investimenti. Proprio queste differenziazioni, derivanti dall'autonomia, e il conseguente orientamento dei finanziamenti, creerebbero una concorrenza tra gli atenei tale da spingerli costantemente a migliorarsi. Di incentivi alla "concorrenza" tra atenei o tra settori disciplinari nel ddl non v'è traccia, tanto che le due parole non compaiono mai nel testo.

Parimenti risulta grave che nel ddl non si fornisca alcuna garanzia di certezza e continuità nei finanziamenti, condizione indispensabile per pianificare l'attività di un'università. Nonostante si ribadisca la necessità di una pianificazione finanziaria triennale, non si indica come evitare situazioni come quella corrente, in cui le università hanno conosciuto solo a fine settembre l'entità del Fondo di finanziamento ordinario loro assegnato per l'anno in corso. Gli atenei si troveranno, quindi, a dover competere per attrarre finanziamenti pubblici, senza però nessuna indicazione su quali siano i requisiti previsti e quale l'entità dei finanziamenti.

A dispetto di tutto ciò, il governo persegue, con insistenza, la pratica dei segni «meno»: solo i tagli apportati dalla legge n. 133 del 2008 e dal decreto legge n. 93 del 2008 riducono di ben 1 miliardo e 287 milioni il FFO, che rappresenta la quota più consistente della parte attiva del bilancio degli atenei, comprendente le spese per il funzionamento e per le attività istituzionali delle università, le spese per il personale docente e non docente, le spese per la ricerca scientifica universitaria, nonché quelle per la manutenzione ordinaria.

Nella Finanziaria 2010 si prevedono nuovi tagli, pari a 652 milioni di euro, cioè più dell'8%, rispetto al 2009. Per il triennio 2010-2012 è previsto un taglio complessivo pari a 3,55 miliardi di euro nel solo settore dell'istruzione universitaria. I finanziamenti dovrebbero invece arrivare dalle risorse recuperate dallo scudo fiscale, che colmano in parte, con uno stanziamento di 400 milioni, la riduzione del FFO.

Il ministro Gelmini nel DPEF affermava la necessità di un finanziamento di 689 milioni di euro da destinarsi al settore dell'istruzione e di 815 milioni per l'università; richieste però andate disattese.

Per quanto riguarda la ricerca, il taglio previsto è pari a 160 milioni di euro rispetto all'anno 2009; in particolare si stabilisce l'azzeramento delle risorse destinate al First, il Fondo investimenti ricerca scientifica e tecnologica, voluto dal Governo Prodi nella Finanziaria 2007. Anche in questo caso delle risorse sono state recuperate dallo scudo fiscale: un credito d'imposta per la ricerca di 200 milioni l'anno per il biennio 2010-2011, per l'integrazione tra imprese, università e centri di ricerca.