

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XXIV
n. 13-A

RELAZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

(Relatore TESSITORE)

Comunicata alla Presidenza il 27 ottobre 2004

ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento

SULLA RISOLUZIONE

approvata il 6 ottobre 2004

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione
dell'esame dell'affare assegnato sulle questioni afferenti il sistema
universitario italiano*

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione	»	7

ONOREVOLI SENATORI. – La discussione dell'«affare assegnato» concernente la questione universitaria s'è conclusa nella 7^a Commissione del Senato il 6 ottobre 2004 con l'approvazione unanime dello schema di risoluzione da me presentato in qualità di relatore e su cui il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca – presente ai lavori della Commissione – ha manifestato pieno consenso. Nella stessa occasione, sempre all'unanimità, la Commissione ha deciso di trasmettere la risoluzione al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento, affinché la sottoponga all'Assemblea. A tal fine ha conferito al sottoscritto il mandato di redigere la presente relazione.

In assolvimento di tale compito, ritengo opportuno iniziare ricordando che la discussione del suddetto «affare assegnato» ha impegnato la 7^a Commissione per undici sedute, nelle quali sono stati svolti gli interventi di apertura e conclusione del relatore e di quattordici Senatori di tutti i Gruppi, nonché del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. La Commissione ha altresì compiuto alcune audizioni di personalità competenti, mentre il relatore ha singolarmente incontrato il Consiglio universitario nazionale (CUN), la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) e il direttivo del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU).

Del lavoro svolto la risoluzione approvata dalla Commissione dà conto, cercando di elaborare un quadro complessivo dei termini prevalenti della questione universitaria, così come essi sono emersi nell'articolato dibattuto. In questa sede intendo soffermarmi brevemente sugli elementi caratterizzanti la risoluzione approvata, non prima di avere manifestato l'apprezzamento per la conclusione unanime dei lavori su un problema di tanta riconosciuta rilevanza nel dibattito politico e culturale del nostro Paese e di aver formulato l'augurio che la discussione in Aula, della quale auspico una conclusione conforme a quella incontrata in Commissione, possa contribuire a definire il quadro di riferimento metodologico e tematico per l'urgente azione riformatrice che deve vedere impegnate tutte le forze politiche nella prospettiva di una condivisione quanto più ampia possibile, anche fuori delle aule parlamentari, da parte del mondo dell'università, della ricerca, delle professioni.

Punto di partenza della discussione in Commissione è stata la condizione della criticità dell'attuale situazione di fatto del sistema universitario e della necessità di un intervento legislativo che abbia precisa consapevolezza della profondità della questione e della sua centralità nel processo di modernizzazione del Paese. La Commissione e il Ministro hanno convenuto nel riconoscere che la criticità del sistema universitario e la ne-

cessità dell'intervento riformatore non possono prescindere dalla presa d'atto di un ormai lungo processo di insoddisfazione e di indebolimento del sistema a cui non sempre l'intervento politico ha corrisposto adeguatamente, in quanto è risultato non sufficientemente sensibile ad intercettare ed interpretare le ragioni reali dei tumultuosi movimenti di trasformazione delle strutture del sapere e delle sottostanti strutture sociali. Ciò ad iniziare dalla del tutto fisiologica crisi del nesso tra Stato nazionale e confacenti configurazioni strutturali degli atenei, in correlazione con la modificata struttura sociale e culturale che reggeva l'idea di Stato nazionale e l'idea corrispondente di università. Lo stesso consapevole disegno dello Stato liberale di farsi Stato democratico, con il conseguente abbandono della dimensione elitaria dell'istruzione universitaria, non è stato avvertito sempre come un grandioso movimento di trasformazione che non poteva risolversi soltanto in una dilatazione e sostituzione di classi dirigenti. In altri termini la enfattizzazione della dimensione quantitativa non poteva soddisfarsi con la canalizzazione delle esigenze emerse, persino tumultuosamente, nelle modificazioni formali dell'architettura del sistema, assai poco strutturali, e assai spesso fortemente corporative. La complessità e difficoltà di soddisfare i termini della questione senza la coniugazione delle condizioni quantitative e delle esigenze qualitative, a cui il sistema universitario non può non dare concretamente attenzione determinante, hanno messo in evidenza, come del resto è emerso nella discussione svoltasi in Commissione con condivisa consapevolezza, la dimensione culturale della questione e delle possibili linee di necessaria soluzione di essa. Ciò tanto più in decenni di radicali modificazioni dei processi di concettualizzazione del sapere e della ricerca in un mondo sempre più globalizzato che pone, entro le sue parti e tra le sue parti, l'esigenza, che è etica e civile prima ancora che culturale in senso specifico, della interculturalità e della multiculturalità.

La trasformazione dell'idea del conoscere e la conseguente concezione della ricerca come interazione tra i saperi positivi incidono sulla configurazione del sistema del sapere e della formazione, richiedendo adeguate forme di strutturazione capaci di esprimere siffatte convinzioni. Ciò non richiede certo al legislatore di farsi «filosofo», ma di avere consapevolezza dei termini della questione, ed in primo luogo coscienza che tali questioni non possono essere affrontate se non si sappia coniugare il «tempo» che vivono oggi le strutture del sapere e della formazione (*in primis* le università) con la «contestualizzazione» di questa vita, che non può ottenersi soddisfacentemente né in base alla presuntuosa determinazione di un'assoluta «necessità logica», né in base ad una altrettanto presuntuosa «necessità epocale», entrambe forme ipotizzanti sviluppi necessitati e necessitanti a danno della problematicità dei processi di trasformazione. Bisogna che il legislatore ponga in essere le condizioni che rendono indifferibile la costitutiva articolazione di ciascun sapere nel senso della interazione con altri, che parte sempre da una lingua, da una cultura, da un'epoca, in vista di una verità che non sia né condizione, né soluzione data, ma processo, prodotto, risultato. Ciò significa la necessità di una radicale

revisione dei contenuti e delle modalità della didattica. In tal modo la presa d'atto della pluralità della realtà non corre il rischio di perdersi nell'isolamento e nella separatezza, bensì di realizzare lo spazio formale per pensare la connessione tra le parti della realtà.

Da tutto ciò deriva la prima, decisiva affermazione della risoluzione approvata in Commissione, ossia la necessità che l'intervento del legislatore abbia carattere complessivo e sistematico. Il che, se non impedisce – come ha sostenuto il Ministro – l'adozione di singoli provvedimenti, consente che ciò avvenga solo una volta che sia stato delineato il quadro integrale dei profili da affrontare e i criteri generali interpretativi di tale quadro, in modo che i singoli provvedimenti siano attuativi, sia pure con opportuna gradualità, della necessaria e auspicata riforma del sistema e non già elementi ulteriori di turbamento di esso. Preoccupazione tanto più pressante, oggi, in relazione alla tumultuosa situazione attuale degli atenei italiani.

Altro punto condiviso è quello relativo alla garanzia della funzione pubblica dell'istruzione universitaria, che significa potenziamento delle università statali all'interno di un sistema complessivo che veda l'intervento importante di istituzioni universitarie non statali in condizione di equilibrato rispetto reciproco e favorisca un'intensa sinergia tra pubblico e privato, comprendendo in questo anche e principalmente le organizzazioni del mondo produttivo, specie in ambito di potenziamento della ricerca, ma altresì di modernizzazione dei processi di formazione culturale e professionale.

In tale direzione, con eguale unanime condivisione, la risoluzione ribadisce il valore dell'autonomia universitaria, intesa non solo in senso normativo ma anche gestionale, una volta chiarito che l'autonomia è un concetto positivo e non negativo, che richiede cioè il grande rispetto della specificità delle varie sedi universitarie, in ragione delle tradizioni proprie di ognuna e dell'interazione con i territori di incidenza. Il che importa di ricercare il giusto punto di equilibrio tra autonomia delle parti ed autonomia del sistema, che non può e non deve essere annullato fino a risolversi in un deprecabile isolamento e sfilacciamento del quadro nazionale di valenza dei processi di formazione culturale e professionale. In tale direzione la risoluzione assegna molta importanza a radicali interventi sulle forme e i criteri del governo del sistema, la cosiddetta *governance*, sulle forme e i criteri della valutazione delle parti del sistema e del sistema nel suo insieme, sviluppando adeguatamente la cultura della valutazione, purtroppo ancora carente nel nostro Paese.

Infine, altro elemento centrale dell'intervento legislativo e riformatore deve essere la riconsiderazione e il potenziamento del diritto allo studio, fino a configurare un vero e proprio Statuto degli studenti.

In base a tali criteri di fondo la risoluzione si articola in una ricca indicazione dei vari punti da considerare e auspica che la discussione dell'Aula, come quella svolta in Commissione, possa suggerire una conclusione che costituisca un elemento di ineludibile riferimento per l'azione di Governo, quanto alla riforma e alla gestione della vita universitaria.

Formulato tale auspicio, ritengo di poter considerare esaurito il mio compito, e concludo non prima di avere ringraziato il Presidente del Senato per la pronta accettazione della proposta di «affare assegnato», il Presidente e i colleghi tutti della Commissione per la fiducia accordatami e per il lavoro svolto, il Ministro dell'istruzione per l'attenzione riservata ai lavori della Commissione e per l'impegno assunto di tenerli nella dovuta considerazione.

TESSITORE, *relatore*

TESTO DELLA RISOLUZIONE

ONOREVOLI SENATORI. – I. La relazione conclusiva dell'articolato ed approfondito dibattito svoltosi in Commissione 7^a dal 15 Marzo al 29 Ottobre 2003 intorno all'«affare assegnato» concernente la questione universitaria in Italia alle soglie del terzo millennio, non può partire che dalla dichiarata soddisfazione per la qualità degli interventi tenuti da numerosi Senatori componenti la Commissione e da altri non partecipi della stessa Commissione.

La constatazione prioritaria che emerge da tutti gli interventi è la comune consapevolezza, ora resa esplicita ora mantenuta implicita, della situazione di crisi in cui versa la vita universitaria italiana. Una crisi che sarebbe riduttivo confinare nella elencazione delle difficoltà e persino delle patologie del sistema. Sarebbe certamente errato, infatti, individuare in disfunzioni e malfunzioni la causa della crisi lamentata e non vedere in questa principalmente la conseguenza di una più profonda e generale condizione di sofferenza, la quale trae origine da fattori non contingenti ma, al contrario, fondanti la vita universitaria e ciò che a questa vita si riporta come suo presupposto ovvero come sue manifestazioni e conseguenze.

Va, infatti, rilevato (come, del resto, è emerso dal complesso della discussione svolta) che le Università vivono un periodo di radicale trasformazione e transizione determinato dalla difficoltà, quando non incapacità delle categorie epistemologiche tradizionali o, se piace dir così, consolidate ad esprimere compiutamente la vita delle istituzioni universitarie e a darne ragione. In altre parole la società italiana (ma questa specificazione si adotta unicamente per tener fede all'ambito di competenze della Commissione 7^a del Senato della Repubblica), per non dire la società mondiale, vive una profonda crisi di contenuti e metodi del sapere così come essi si erano venuti definendo nel corso dell'Ottocento e del Novecento intorno ai grandi movimenti culturali dell'idealismo, del positivismo, del marxismo, del pensiero cattolico, delle culture storicistiche, analitiche e neo analitiche (per citare soltanto i principali movimenti), che avevano costituito la struttura fondante della società italiana, europea ed occidentale della quale le Università s'erano fatte insieme portatrici (nel senso della innovazione) ed espressione (nel senso della sistemazione e diffusione dei saperi definiti). A voler fornire una specificazione riassuntivamente chiarificatrice, si può osservare che, se è possibile sostenere che l'Università ottocentesca era la manifestazione più consistente del modo

d'essere degli Stati nazionali, non è possibile oggi non constatare che quel modello è andato in desuetudine con il superamento della determinante centralità degli Stati nazionali in un mondo sempre più globalizzato. Per quanto attiene all'Italia l'Università, che si era fatta espressione del modello culturale della cosiddetta «nuova Italia», non riesce più a trovare il proprio *ubi consistam* dinanzi alla risoluzione di quel pur importante modello di storia d'Italia. Oggi l'Università vive in una società dominata, al negativo, dalla frammentazione dei valori, e, al positivo, dal pluralismo dei valori. Ciò significa che, raccogliendo i risultati di un più che secolare processo di pensiero il quale, sia pur minoritariamente, ha attraversato tutte le grandi e principali sistemazioni del sapere tardo ottocentesco e novecentesco, non è più dato fare riferimento a concezioni generali del sapere, vuoi della filosofia vuoi della scienza, in grado di farsi obbligato punto di riferimento e compiuti contenitori di concezioni e comportamenti individuali e collettivi e perciò anche delle istituzioni culturali, prima di ogni altra le Università, da sempre individuate – e ben prima che la definizione ricorresse in una legge dello Stato – quali «luoghi primari» della ricerca scientifica e della formazione culturale e professionale dei giovani. Ciò ha comportato un grande rivolgimento del ruolo e dei compiti espletati per oltre un secolo dagli Atenei sia per quanto riguarda la funzione di acculturazione sia per quanto attiene alla funzione professionalizzante. Si aggiunga, e non si tratta di elemento marginale, che il passaggio dall'Università per pochi – che ben rappresentava il nesso stretto Stato nazionale – Università – all'Università per molti e *in votis* per tutti (che esprime la condizione di oggi e di domani) ha letteralmente travolto le tradizionali strutture e modalità di formazione e trasmissione del sapere e della formazione.

Se la questione Università viene osservata in sì fatta ottica (che è, del resto, una prospettiva obbligata di osservazione non riduttivamente concentrata sulle contingenze) la discussione sulla sua storia recente non può essere risolta nella geremiade delle denunce, delle lamentazioni, delle contestazioni e, tanto meno, nella ricerca di responsabilità, che, di certo, non sono mancate quando si è trattato di scegliere questa o quella politica universitaria, in molti, troppi casi, costretta ad attutire i contraccolpi assai consistenti dei drastici rivolgimenti sociali e ad attenuarne le conseguenze, agendo quali ammortizzatori sociali delle sopraggiunte difficoltà attinenti alla condizione giovanile e al mercato o mondo del lavoro e alle sue capacità ricettive.

In questa sede non serve, dunque, tentare o pretendere di formulare giudizi di valore, definitivi o definitivi, che vanno affidati alla ricerca storica. Qui basta concordare sulla constatazione di fondo del significato complessivo e strategico della crisi universitaria conseguente ad uno straordinario processo di trasformazione, per tanti versi ancora in corso. Ciò significa che non serve tanto soffermarsi sulle virtù o sui vizi di una società che è sempre più società delle comunicazioni di massa, con alle spalle il rischio di farsi regime di propaganda così da privilegiare l'apparenza rispetto all'essere, fino al punto di tradire i grandi bisogni del-

l'individuo contemporaneo: il bisogno dell'amicizia, il bisogno della solidarietà, il bisogno della sicurezza (usando questa parola in termini estensivi, dalla sicurezza etica alle garanzie ambientali, dalla salute alla difesa fisica). Ciò che serve è cercare di individuare i grandi temi ai quali vanno fornite essenziali risposte, così da superare la condizione di crisi della vecchia Università e da individuare, sia pure a grandi linee, il modo d'essere della nuova Università capace di rispondere alle esigenze poste dal nuovo tipo di società che si va formando o, meglio, che, forse, si è già formata senza però raggiungere ancora un consolidato livello di conoscenza di sé in grado di consentire di individuare una cultura prevalente, ammesso che una sì fatta situazione sia da prevedere e non si debba, piuttosto, attestarsi sulla dimensione pluralistica del sapere e dei comportamenti esistenziali, di certo caratterizzanti la condizione socio-culturale attuale del nostro Paese e del contesto internazionale in cui esso è collocato. Il che non significa negazione di valori di regole, ma piuttosto coscienza della diversità dei processi cognitivi e delle modalità di determinazione di ciò che, convenzionalmente, si chiama valore. Se si vuole indicare una ipotesi (che, coerentemente, non pretende alcuna assolutizzazione), si può dire che non è più dato pensare a valori precostituiti, quanto piuttosto a valori che sono il risultato delle scelte di soggetti, individuali e collettivi, resi liberi e capaci di compiere tali scelte responsabili in quanto a ciò allenati dai processi di formazione culturale e di preparazione professionale rinnovata. Il nostro, a volere usare una formula, non è tempo di *magna moralia*, ma di *minima moralia*, e ciò non indica una condizione decadente, ma, al contrario, esaltante per i compiti che impone. Così il discorso torna alla questione della scuola e dell'università la cui centralità nei processi di sviluppo e modernizzazione di popoli e Paesi è indiscussa constatazione generale, non a caso presente in tutti gli interventi svolti nel corso del dibattito in Commissione. Ormai è condivisione comune che la nostra è una società della conoscenza e che le Università, gli Enti di ricerca e tutte le istituzioni deputate alla funzione terziaria devono contribuire, in posizione determinante, a costruire e sviluppare uno «spazio europeo della conoscenza».

II. Prima di procedere è opportuno richiamare, in base a fonti qualificate, alcuni dati quantitativi e indicativi della condizione attuale dell'Università italiana in confronto con la media dell'Unione europea.

Si indicano di seguito, ovviamente, soltanto alcuni, pochi elementi individuati tra quelli più significativi ai fini del discorso svolto nella terza ed ultima parte di questa relazione.

I

Il sistema universitario italiano (2001 - 2002)

Università e Politecnici	74+3
Facoltà	515
Corsi (nuovo ordinamento)	2.870
Corsi a esaurimento (vecchio ordinamento)	2.640
Immatricolati	319.264
Iscritti totali	1.721.280
% iscritti fuori corso	44%
Laureati (CDL)	155.250
Diplomati (CDU)	16.556
Docenti di ruolo	55.000
Docenti a contratto	15.000

II

**Dati relativi alla popolazione diciannovenne e a livelli di partecipazione
e di successo negli studi universitari (CDL e CDU) dal 1960 al 2000**

Anno	Diciannovenni	Maturi	Immatricolati	Totale	Iscritti in
Laureati e					corso
diplomati				Iscritti	

1960	821.000	85.000	72.000	310.000	229.000	40.000
1970	797.000	214.000	194.000	718.000	597.000	56.000
1980	859.000	319.000	244.000	1.060.000	776.000	71.000
1990	917.000	439.000	342.000	1.457.000	1.008.000	86.000
2000	641.000	454.000	296.000	1.687.000	999.000	159.000

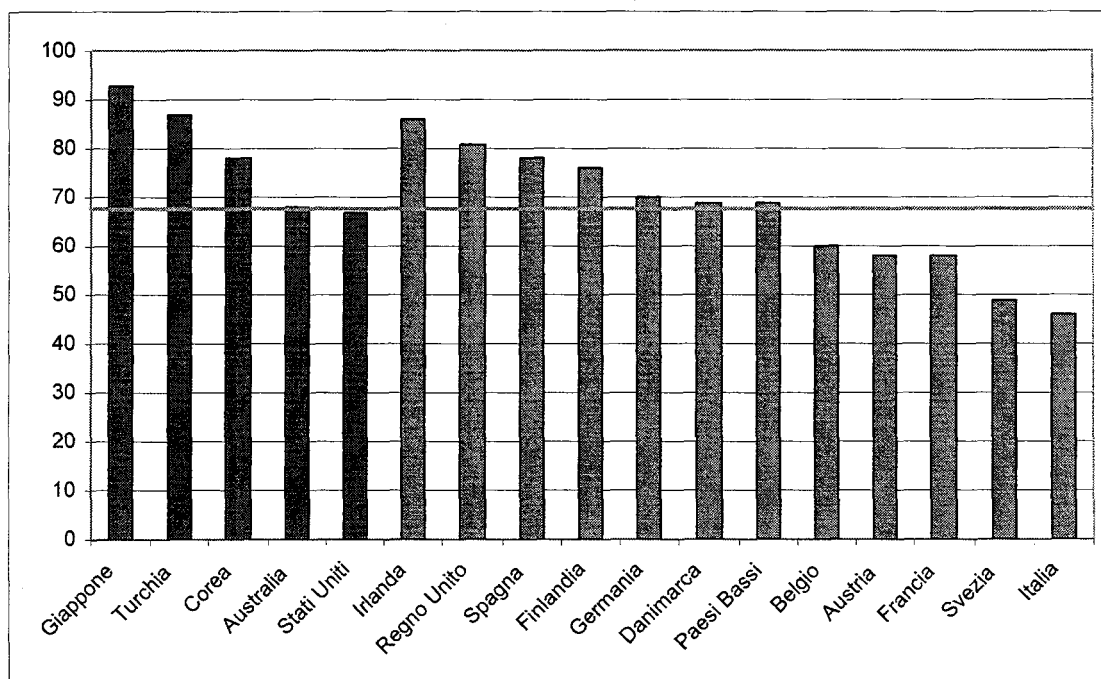
III**Tasso di abbandono nei primi anni di corso (anni 1998/99 - 2000/01)**

Abbandoni	Corsi di laurea (%)	Corsi di diploma universitario in (%)
-----------	---------------------	---------------------------------------

Dal primo al secondo anno	22	19
Dal secondo al terzo anno	10	11
Dal primo al terzo anno	29	28

IV

Tasso di successo (laureati su immatricolati)
Nell'istruzione di livello universitario (2000)



V

Personale docente nel periodo 1985-2001
e rapporto studenti/docenti

Anno	Numero di docenti di ruolo (statali e non statali)	Studenti iscritti totali	Numero studenti per docenti di ruolo
1985	42.000	1.122.000	27
1987	43.000	1.203.000	28
1989	43.000	1.363.000	31
1991	45.000	1.548.000	34
1993	48.000	1.640.000	34
1995	49.000	1.686.000	34
1997	49.000	1.674.000	34
1999	50.000	1.685.000	34
2001	55.000	1.674.000	30

VI

Studenti iscritti, in corso e laureati rispetto ai Docenti distinti per Facoltà

Gruppi di Facoltà	Studenti iscritti su docenti di ruolo	Studenti in corso su docenti di ruolo	Laureati e diplomati su docenti di ruolo
-------------------	---	---	---

Medicina e chirurgia	8	5	1,1
Agraria	13	6	1
Scienze MFN	13	6	1,3
Medicina veterinaria	14	7	1,2
Scienze statistiche	19	10	2,7
Farmacia	26	13	2
Ingegneria	28	14	2,6
Architettura	36	16	4
Lettere, filosofia	37	16	2,9
Lingue, lett.	40	19	3,2
Scienze Politiche	49	21	4,7
Economia	57	27	7
Psicologia	70	36	7,6
Scienze della formazione	75	36	4,9
Giurisprudenza	85	31	7,3
Sociologia	117	50	7,2
TOTALE	30	14	2,8

VII

Uscite dei docenti per raggiungimento dei limiti d'età
nel periodo 2003 - 2017

Qualifica

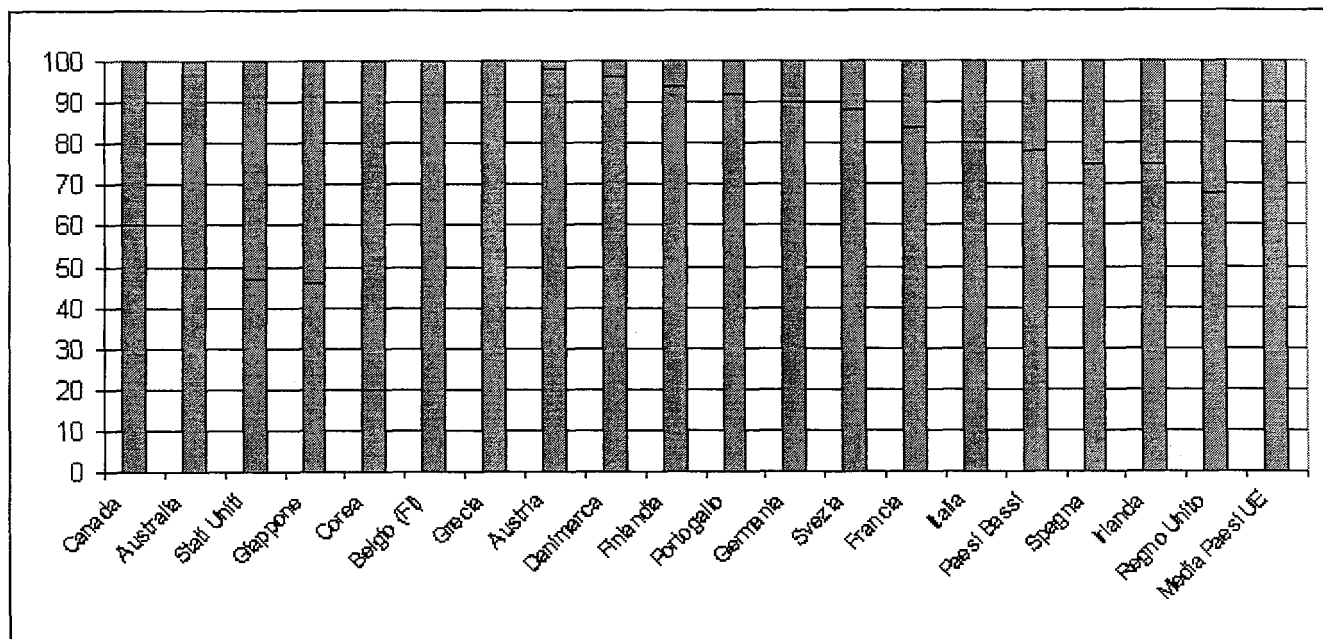
Numero di soggetti che
raggiungeranno i limiti di età
per il pensionamento

Ricercatori	5.500
Associati	7.600
Ordinari	10.600
Assistenti (a esaurimento)	1.000
TOTALE	27.700

VIII

Spesa pubblica e privata per l'istruzione terziaria (1999)

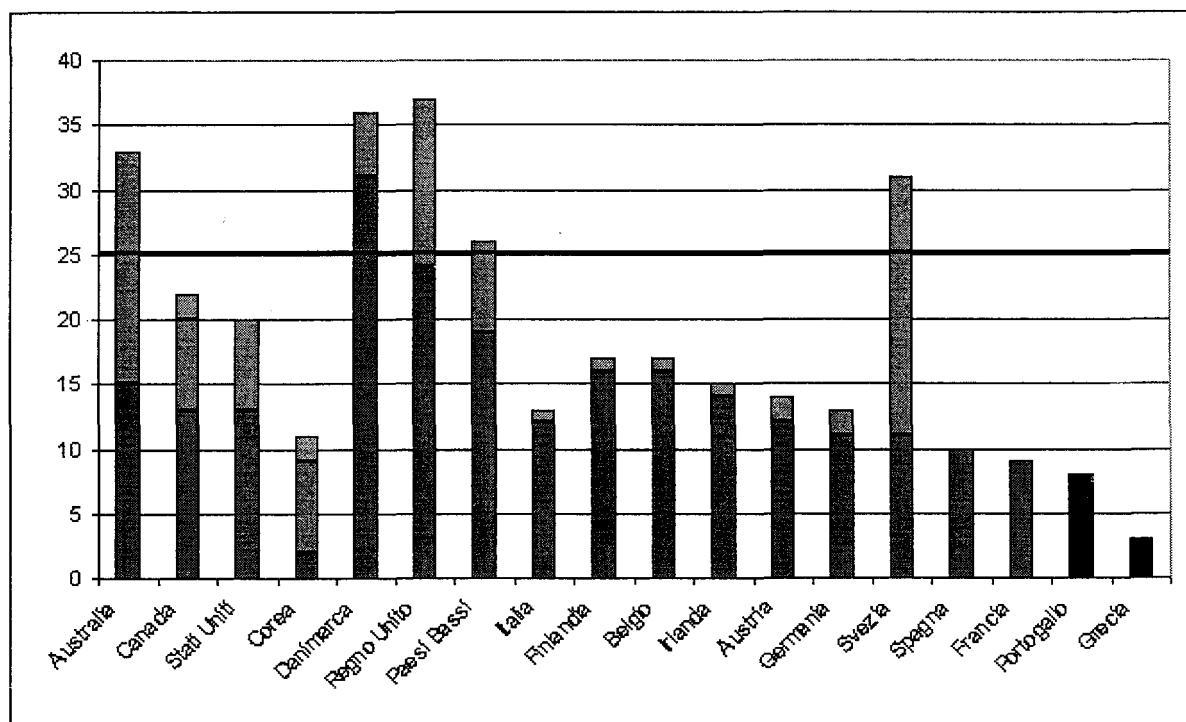
_ Fonti Pubbliche _ Fonti private



IX

Contributi pubblici alla spesa privata nell'istruzione terziaria (1999)

_ Borse di studio _ Prestiti d'onore _ Contributi pubblici ad altri organismi privati



Nota: i dati riportati derivano tutti da fonti ufficiali:

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, OCSE, Cineca, CNVSU ecc.

III. Le ragioni della crisi nei termini indicati nel paragrafo primo di questa relazione e i dati richiamati (che hanno costituito un sottofondo costante degli interventi svolti in Commissione) nel paragrafo secondo si possono sintetizzare nella necessità di individuare il nuovo modello di Università adeguato alle esigenze della nuova società in formazione, alle cui richieste esso deve rispondere.

A tal fine concorrono i principali elementi intorno a cui si è concentrato il dibattito svolto in Commissione:

1. Un elemento portante della discussione, variamente enfatizzato da vari interventi, è quello concernente lo scenario internazionale e, in particolare, europeo dentro il quale va collocata la discussione concernente le Università italiane per indicarne possibili, necessarie vie di sviluppo. A tal proposito, con implicito riferimento a risultati di diverse indagini, sono emersi alcuni fattori che costituiscono altrettanti problemi da definire e risolvere.

In primo luogo la constatazione che oggi i sistemi di istruzione si muovono nella logica dei grandi numeri, anche in ragione dell'accresciuto numero di giovani che conseguono il diploma secondario (in alcuni Paesi si è raggiunto il 90 per cento dei diciottenni o diciannovenni), i quali sono, dunque, potenziali studenti universitari. Ciò implica una richiesta di formazione dominata dalla grande varietà delle esigenze prospettate e, di conseguenza, la necessità che l'offerta sia diversificata e flessibile, dovendo rispondere alle richieste di una popolazione studentesca non solo molto numerosa ma anche estremamente variegata. Ne discende una grande novità per le Università di oggi e di domani, ossia che il centro del sistema è occupato sempre più dallo studente in quanto portatore delle domande molteplici della società in cui vive. Di fronte a ciò si pone la questione di soddisfare, accanto alle esigenze della quantità, il profilo qualitativo della società della conoscenza, che impone la constatazione che il livello qualificativo di sì fatta società è conseguenza della reputazione delle Università nel campo della ricerca. E la reputazione non si consegue se non grazie alla eccellenza dell'offerta. Ciò significa altresì che bisogna individuare il modo di far convivere la sempre più ampia richiesta di formazione professionale con il rigore scientifico (la qualità alta) dell'insegnamento e della ricerca.

Il processo di internalizzazione dell'istruzione superiore richiede dunque la capacità di competizione (non mercantile) tra le istituzioni di istruzione superiore nei segmenti dell'alta formazione, perché solo le Università di qualità hanno una capacità di attrazione in grado di fornire una adeguata risposta ai nuovi bisogni sociali. E va osservato che la reputazione delle sedi universitarie non può essere conseguita surrettiziamente con strumenti pubblicitari di pura propaganda. Deriva da quanto detto la necessità di ripensare il problema degli accessi nel senso di ottenere l'equità che deve governare l'ingresso delle Università anche per gli strati più deboli della popolazione, economicamente, socialmente e culturalmente parlando, onde evitare di mettere a rischio la coesione sociale, a sua volta

condizione dello sviluppo e, dunque, della effettiva competizione corretta e non mercantile tra gli Atenei. Si tratta del gran problema del numero chiuso o programmato, che va discusso in un quadro sistematico, senza pregiudiziali e senza ledere i principi costituzionali che reggono il raggiungimento dei gradi alti della formazione. Se si vuole la discussione va svolta in termini pragmatici e cioè affrontando il rapporto tra accesso all'Università ed ordini professionali, onde evitare sperequazioni (si ricordino i così detti «ricorsisti»), e senza cedere alla pressione di ordini professionali forti, che difendono interessi puramente corporativi. Si aggiunga che lo scenario compatibile in cui vanno collocate le Università impone crescenti spese in ragione dei nuovi e migliori servizi da fornire. La difficoltà di soddisfare gli incrementi di spesa con la richiesta di maggiori contribuzioni a carico degli studenti non esclude un dinamico adeguamento delle contribuzioni studentesche in corrispondenza con il mutamento dello scenario socio-economico entro cui vanno collocati gli Atenei da considerare non avulsi ma, al contrario, sempre più integrati ed integrabili nella strutturazione complessiva del Paese e, quindi, tenendo conto delle diverse condizioni economiche e di provenienza sociale degli studenti. Allo stesso modo non si possono escludere, in via di principio, misure diversificate di contribuzioni in base al merito, quindi valutando il peso amministrativo ed organizzativo richiesto in ragione della qualità della condizione degli studenti (ad esempio prendendo anche in considerazione un prolungamento eccessivo della permanenza nelle università, al di là di misure fisiologiche, i cosiddetti «fuori corso»). È ovvio che tutta questa materia e le sue possibilità di valutazione devono essere affidate alla autonoma determinazione degli Atenei. Per questa parte la conclusione non può che essere l'enunciazione del seguente problema: trovare il punto di equilibrio tra le esigenze di una formazione per grandi numeri e la necessità di fornire una formazione di eccellenza, vale a dire il ripensamento della interazione tra ricerca ed insegnamento, che costituisce il tratto caratterizzante anche della nuova Università nel nuovo scenario internazionale.

Con riferimento al precedente accenno al problema del numero programmato degli accessi alle Università, non vanno trascurate le direttive europee in materia, concernenti, in particolare, le Facoltà di medicina e chirurgia, e ciò al fine di rispettare il respiro europeo e la utilizzabilità in ambito europeo dei titoli di studio conseguiti. Ciò che, in ogni caso, va garantito è il quadro sistematico e complessivo entro il quale il problema va affrontato e definito, al fine di evitare squilibri e privilegiamenti inaccettabili specialmente in una società della conoscenza, come oggi usa dire, a questo affidando il successo dei processi di modernizzazione cui sono rivolti i programmi di formazione professionale e culturale.

2. Il nesso didattica-ricerca è un altro elemento ribadito concordemente dagli interventi svolti in Commissione in virtù della comune condizione che esso rappresenta il carattere fondante del sistema universitario italiano e del modello in cui esso va tradotto. In relazione a ciò è emersa

la condivisa esigenza di preservare e garantire il carattere pubblico della formazione superiore in ragione di diversi fattori di ordine storico e di attualità prospettica. Infatti non solo la tradizione, ma anche e soprattutto la strutturazione sociale del nostro Paese non suggeriscono un abbandono del sistema pubblico a favore di un generalizzato sistema di privatizzazione. Ciò non significa che, come è già oggi, non possano e non debbano sussistere Università private accanto alle Università statali, o, addirittura, che le prime non possano essere incrementate anche in considerazione del non alto numero in Italia di istituzioni private di formazione superiore rispetto alla media europea.

Significa piuttosto che va preservata la funzione pubblica dell'insegnamento e della ricerca nel senso che le Università devono essere aperte a tutti, che devono essere sostenute dallo Stato, come, d'altronde, è imposto - e se ne vedrà il perché - dalla nuova domanda cui le Università devono rispondere. A tale conclusione si giunge anche in considerazione di un dato eloquente che è rappresentato dal rapporto tra spesa pubblica e spesa privata per l'istruzione terziaria (ossia comprendente i corsi di laurea professionalizzanti, quelli specialistici e i dottorati di ricerca). In Italia la spesa pubblica - con esclusione delle contribuzioni studentesche - è di poco inferiore all'80 per cento, sostanzialmente in media con quasi tutti i Paesi dell'Unione europea - dove si osservano i casi del Belgio, della Grecia, dell'Austria e della Danimarca nei quali l'intervento pubblico è pressoché totalizzante - rispetto a quella dei Paesi non europei, quali il Canada (dove il contributo raggiunge il 60 per cento), l'Australia (50 per cento), gli Stati Uniti (48-49 per cento), il Giappone (45-46 per cento), la Corea (20 per cento). Inoltre l'intervento dello Stato serve ad evitare che le Università, anziché luogo della specializzazione intellettuale, si riducano a beni produttivi, con sostanziale contraddizione con il modello della società della conoscenza.

3. Quanto al modello degli interventi emergono altri elementi, poggiati sul principio della «convergenza» dei sistemi di istruzione superiore tra i Paesi dell'Unione europea in base ai vari documenti successivi alle dichiarazioni della Sorbona (1998) e di Bologna (1999) da tutti richiamate in funzione della integrazione tra i cittadini europei. Tale modello deve corrispondere alle seguenti esigenze: collaborazione tra le Università, mobilità di docenti e studenti, spendibilità dei titoli conseguiti nello spazio europeo, occupabilità nel mercato del lavoro. A tal fine è da tutti condiviso:

a) l'articolazione degli studi in più cicli (segmento professionalizzante, segmento specialistico, segmento della formazione post-universitaria) ed a tal proposito va rilevato che in Italia - dove non esistono istituti pre-universitari deputati alla preparazione professionale - questo compito va assolto dalle Università con conseguente articolazione di percorsi formativi universitari. Va tuttavia osservato che nel rispondere a queste esigenze non si deve privilegiare, in forme determinanti, una misura di eccessiva specializzazione con danno per la educazione delle capacità metodo-

logiche e problematiche che costituiscono la base di ogni forma di sapere. E non sarà inutile ricordare che attualmente, nella vita media lavorativa valutata intorno ai trent'anni, un lavoratore deve «riciclarsi» (sia consentita l'espressione brutta ma efficace) due, o addirittura, tre volte, il che può realizzarsi possibilmente solo se la formazione ricevuta ha il carattere della problematicità e flessibilità metodologica;

b) il sistema dei crediti attraverso il Sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS);

c) la leggibilità e competitività dei compiti delle azioni delle Università, attraverso la determinazione di un adeguato sistema di valutazione convergente con quelli operanti (spesso con molta maggiore incidenza) negli altri Paesi dell'Unione europea.

Queste esigenze, a loro volta, possono essere soddisfatte a condizione che:

a) si ridefiniscano i compiti delle Università con rigorosa enunciazione dei diritti e dei doveri dei docenti;

b) si garantisca una dimensione transdisciplinare o intersezionale degli insegnamenti e della ricerca;

c) si riscrivano i contenuti e le modalità della didattica in ragione delle diverse finalizzazioni dei vari segmenti formativi universitari e della varietà della domanda di professionalizzazione. In proposito è opportuno precisare che la necessaria, determinante revisione della didattica non è affidabile ad un intervento normativo del legislatore, dal quale si deve attendere una non eludibile sollecitazione ad affrontare il problema, nel rispetto dell'autonomia universitaria e della libertà dell'insegnamento, ma senza rinvii ed infingimenti, destinati ad influire negativamente su qualsivoglia struttura o articolazione dei corsi, i quali richiedono insegnamenti metodologicamente finalizzati al tipo di laurea da conseguire ed alla funzione che essa deve aiutare a conseguire. Va aggiunto che l'impegno per la revisione della didattica contribuisce a risolvere il difficile problema di cui alla lettera *a)* di questo paragrafo. È, infatti, evidente che soltanto una rigorosa revisione dei contenuti degli insegnamenti e dei metodi di insegnare può evitare il rischio della dequalificazione degli studi in conseguenza di un'articolazione per segmenti dell'ordinamento didattico, impedendo che tutto si risolva in termini quantitativi e non qualificativi;

d) si individuino nuovi criteri per le procedure concorsuali di accesso alla docenza, tenendo conto che la formazione di un docente universitario (ossia un didatta-ricercatore) chiede stabilità e non precarietà, anche in considerazione dei costi economici e sociali che comporta la formazione di una siffatta delicata figura. In Commissione, sulla base del comune convincimento della necessità di superare l'attuale situazione, sono sostanzialmente emerse due posizioni:

a) superamento del principio dell'idoneità a favore del principio del giudizio, e cioè prevedere la conclusione delle procedure concorsuali con un vincitore unico;

b) lista nazionale degli idonei in base alla maggiorazione del numero dei posti messi a concorso.

I sostenitori dell'uno e dell'altro sistema concordano sulla necessità che il rigore delle procedure concorsuali (che devono avere valenza nazionale) non annullino i principi dell'autonomia delle sedi che, attraverso il reclutamento dei docenti, realizzano le proprie finalità e progettazioni culturali.

Va aggiunto che appare sempre più urgente ripristinare il criterio della carriera universitaria (volta a favorire i processi di maturazione) da disegnare in modo rigoroso, lontano da ogni imposizione o arroccamento.

Quanto sopra affermato non significa favorire una situazione di inamovibilità da considerare come una intoccabile rendita di posizione, una volta questa conseguita. Al contrario, proprio la prospettiva della stabilità richiede che essa sia coniugata con un rigoroso sistema di valutazione periodica, che consenta di legare la stabilità all'assolvimento dei doveri didattici e alla progrediente produttività scientifica. Allo stesso modo credere nella prospettiva della stabilità (per tanti versi legata alla tradizionale configurazione sociale e culturale del docente-ricercatore propria del nostro Paese) non esclude la dinamica flessibilità delle varie fasi dei processi di addestramento alla ricerca e all'insegnamento, ovvero il ricorso a figure contrattuali, quando e dove utili a garantire la funzionalità e produttività del sistema;

e) si prenda atto che l'Università non è più il luogo esclusivo (pur se ancora quello prevalente, almeno in Italia) della ricerca e della formazione, per cui vanno individuate le forme di un equilibrato convivere e di una fruttuosa collaborazione tra il sistema universitario e il sistema extra universitario della ricerca e della formazione;

f) si acquisti sempre maggiore consapevolezza della rilevanza e della centralità del segmento dell'alta formazione post laurea, in ragione del potenziamento della ricerca (e quindi della istruzione alla ricerca) e del partenariato con le imprese produttive. A tal fine vanno definite le forme della istituzionalizzazione di tale segmento non nel senso della sua proliferazione ed indiscriminata diffusione presso ogni sede universitaria (anche quelle non in grado di sopportare un così delicato e dispendioso settore di formazione), e tuttavia senza esclusione di alcuna sede. Il che si può ottenere suggerendo e favorendo la cooperazione consortile alle Università e tra queste e il mondo produttivo, utilizzando gli esempi forniti da una serie di realizzazioni già in atto, che in molti casi consentono di definire filiere di intervento in grado di portare i risultati della formazione universitaria fin dentro il mondo produttivo. Allo stesso modo va definita la ricerca di forme e modi di configurazione del suddetto potenziamento del rapporto Università-impresa. Va osservato altresì che la istituzione del segmento della formazione post laurea può aiutare a risolvere, con la ricaduta dei propri risultati all'interno dello stesso sistema universitario, il già rilevato e importante problema della ricerca dell'equilibrio

tra specializzazione e formazione metodologica e problematica. A tal fine questo segmento va strutturato coordinando e armonizzando tutte le forme della formazione post laurea dai dottorati alle scuole di specializzazione, dai *master* ai corsi di perfezionamento, eccetera. In conclusione, il nuovo modello deve consentire di costruire strutture competitive (e dunque aperte all'innovazione) ed al tempo stesso rispettose delle proprie tradizioni (da sviluppare attivamente e non da osservare con passiva contemplazione del passato) e della propria collocazione territoriale, nel senso di farsi espressione dei caratteri e delle esigenze dei contesti socio-economici e culturali in cui operano, tanto più in un Paese pluralistico e pluricentrico quale è storicamente il nostro.

4. Più specificamente bisogna dedicare attenzione al governo del sistema universitario nel suo complesso e al sistema di governo degli Atenei (la cosiddetta *governance*):

a) quanto al primo livello vanno ripensate e, se possibile, ridotte le attuali strutture di governo centrale, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) (che deve corrispondere alla funzione di coordinamento, di controllo e di stimolo) al Consiglio universitario nazionale (CUN) (cui tocca la rappresentanza dei settori scientifico-disciplinari e la loro organizzazione attraverso una composizione elettiva espressiva esclusivamente della comunità scientifica del Paese), dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) (cui tocca la materia riguardante la gestione del sistema e la garanzia della sua autonomia) al Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) (cui tocca la delicata rappresentanza della condizione giovanile e la garanzia della efficacia del ruolo dello studente in ogni Ateneo definito dagli statuti delle singole Università in base a poche regole di carattere generale indicate dalla legge), a un Comitato di valutazione (che riassume le diverse funzioni oggi affidate al Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVSU) e al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), da prevedere composto da soggetti qualificati, in maggioranza esterni agli Atenei e con ampia presenza di soggetti non italiani. A tal fine sarebbe utile pensare ad una struttura del tipo di una Autorità della valutazione del sistema universitario, indipendente rispetto al MIUR e agli Atenei;

b) va riconsiderato il ruolo e la funzione degli attuali Comitati regionali di coordinamento sostanzialmente falliti, in quanto divenuti sommarie di interessi di parte. Si potrebbe pensare ad una Conferenza Stato-regioni per le Università con composizione paritetica tra Atenei e Governi regionali, evitando che una regione sia rappresentata due volte dal rappresentante degli Atenei e dal rappresentante dei governi regionali;

c) quanto al governo degli Atenei vanno definiti:

a) poteri del Rettore, che deve rimanere al vertice dell'Università in quanto rappresentante della funzione didattica e scientifica, giacché gli Atenei, pur quando di grandi dimensioni, non possono essere ridotti ad

aziende produttive ma devono essere rafforzati nella loro funzione di luoghi primari della formazione e della ricerca;

b) la diversa composizione dei Senati accademici e dei Consigli di amministrazione;

c) i compiti non solo consultivi del Consiglio degli studenti in base allo «Statuto» degli studenti;

d) le funzioni del Direttore amministrativo da considerare come un Direttore generale;

d) vanno inoltre individuati i compiti delle Facoltà da trasformare in organi di coordinamento e contemperazione degli «arbitri» tra i Consigli di corso di laurea e i Dipartimenti. A tal fine è possibile riservare ai Consigli di corso di laurea l'organizzazione della didattica e ai Dipartimenti l'organizzazione della ricerca, dando particolare attenzione al problema delle «chiamate» dei docenti di ogni ordine e grado, per le quali vanno definiti i criteri nazionali in relazione alle modalità concorsuali, riservando alle Facoltà le decisioni operative in base a rigorose e motivate proposte avanzate dai Dipartimenti disciplinarmente competenti.

La suesposta ipotesi circa le «chiamate» dei docenti trova la propria ragion d'essere in relazione ad un sistema che conservi le tre attuali strutture collegiali di governo della didattica e della ricerca: Facoltà, Corsi di laurea, Dipartimenti. È ovvio che, in via di principio, non può escludersi una diversa configurazione (come, ad esempio, l'affidamento ai Dipartimenti delle «chiamate» dei docenti). Tuttavia anche e specialmente in tal caso, va esclusa ogni forma di corporativizzazione ed unilateralismo dottrinale delle procedure di accesso alla docenza universitaria. E ciò si dice non solo e non tanto in relazione a preoccupazioni di esiti patologici, ma principalmente per ragioni fisiologiche qualora si condivida la convinzione che, in un sistema del sapere sempre più caratterizzato dall'interazione tra i saperi positivi, ossia da una visione che superi la rigida determinazione disciplinare, un organismo collegiale in cui siano presenti competenze disciplinari molteplici può costituire lo strumento utile ad evitare particolarismi e settorialismi, oggi contrastanti con il livello concettuale e metodologico della ricerca scientifica. È ovvio che non si tratta, quindi, di un privilegiamento formale delle Facoltà e che, pertanto, è possibile anche individuare altro organismo collegiale, purché non siano rinnegati o, soltanto messi a rischio, i criteri di valutazione poco sopra enunciati. È ovvio altresì che un diverso sistema andrebbe individuato qualora si addivenisse ad una modifica strutturale del sistema, non più caratterizzato dalla convivenza di tre organismi collegiali di governo.

5. Vanno individuati gli elementi essenziali costitutivi di uno Statuto degli studenti, che i singoli Atenei devono articolare in ragione della propria specificità e finalità.

Centrale in tale ambito è la rigorosa formulazione del diritto allo studio, che deve preoccuparsi non soltanto di fornire un'occasione di promozione sociale (certamente rilevante in sé) attraverso una rigorosa specializzazione, ma non tale da riassorbire le capacità metodologiche e critiche

degli studenti, le quali non sono stimolate dalla prevalente preoccupazione di fornire specializzazioni rispetto a quella di garantire una formazione di qualità, volta a rendere capaci i giovani di partecipare da protagonisti al progresso sociale e culturale del Paese. Si tratta, in altri termini, di assicurare agli studenti un ruolo da protagonista non nel senso di scimmiettare, in meccanismi ridotti in scala, funzione di governo e di rappresentanza, bensì un'efficace azione di stimolo perché le esigenze della condizione giovanile siano convenientemente soddisfatte da chi ne ha la responsabilità. A tal fine è importante consentire al sistema universitario di realizzare una incidente integrazione con le collettività territoriali, non in senso localistico ma al contrario di apertura del locale a istanze generali, nazionali e sovranazionali, senza perdita degli elementi identitari. A ciò può contribuire il ruolo strategico del diritto allo studio senza ricorrere al privilegiamento delle erogazioni monetarie a danno della predisposizione di servizi sociali, quali residenze universitarie, mense, associazioni studentesche riconosciute in appositi albi di Ateneo, iniziative culturali degli studenti, insomma tutte le possibili, preziose occasioni di integrazione fra docenti, studenti e comunità locali. A tal fine vanno considerate anche le prescrizioni del Titolo quinto della Costituzione quanto alla ripartizione delle competenze tra Stato, regione, comuni, senza trascurare l'esame dei criteri e dei metodi di gestione del diritto allo studio, per cui può prevedersi anche una qualificata partecipazione di soggetti privati alla sua realizzazione.

6. Anche al fine di favorire la condizione studentesca, le modalità di accesso e le qualità della formazione delle matricole, va ripensato il rapporto tra Università e mondo della scuola, sia per quanto attiene alla formazione e all'aggiornamento degli insegnanti, sia per quanto attiene agli studenti:

a) per il primo profilo, pur curando l'insegnamento ad insegnare, bisogna evitare una spaccatura tra ciò che si insegna e il come si insegna, attraverso un equilibrato rapporto tra percorso universitario, tirocini, *master*, eccetera. Inoltre può essere prevista un'azione di sostegno didattico dei docenti della scuola secondaria a supporto dei corsi universitari, ad esempio affidando ai docenti della scuola secondaria corsi propedeutici, l'organizzazione di seminari eccetera;

b) per il secondo profilo va organizzato, in forme flessibili e proprie di ogni Ateneo, un servizio di orientamento all'accesso (con prove rivolte alla determinazione delle propensioni degli immatricolandi), *in itinere* (sviluppando il tutorato), in uscita (attraverso osservatori sugli sbocchi professionali);

c) il rapporto tra Università e scuola secondaria deve, sia pure indirettamente, rappresentare un'occasione e uno stimolo a risolvere le attuali inadeguatezze della formazione scolastica preuniversitaria. A tal fine potrebbe essere utile prevedere un servizio di tutorato per corsi di accesso, organizzato e gestito congiuntamente da docenti universitari e da docenti della scuola secondaria.

7. L'importante capitolo dei finanziamenti va anch'esso radicalmente rivisto, superando l'attuale sistema del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) e dei fondi speciali per l'edilizia e la ricerca:

a) va finalmente impostata concretamente ed avviata effettivamente una politica di adeguamento del rapporto finanziamento-prodotto interno lordo alle misure europee, anch'esse deficitarie rispetto, ad esempio, alla situazione degli Stati Uniti d'America, del Giappone, eccetera;

b) va ribadito il ruolo insostituibile dell'intervento pubblico che è il solo (anche nei Paesi non europei, come gli Stati Uniti d'America, eccetera) in grado di assicurare lo sviluppo della ricerca di base, di quella libera, spontanea e individuale;

c) va stabilito un canale di rapporti con il mondo produttivo per favorire il finanziamento privato, attraverso agevolazioni fiscali per donazioni e contributi a sostegno della ricerca e sviluppare il sistema delle Fondazioni universitarie per una più efficace azione di auto finanziamento e di gestione dei fondi e dei servizi da prestare agli studenti in considerazione della realtà produttiva (ad esempio sviluppando ogni forma di *Liaison Office*). Questo argomento è di particolare rilevanza specialmente in un sistema che, quale ne sia la forma, poggia sulla segmentazione dei processi formativi. Una rigorosa, incisiva determinazione delle forme e dei modi del collegamento tra Università e mondo produttivo è, infatti, destinata a realizzare un'assai proficua ricaduta all'interno del sistema delle collaborazioni individuate ed inoltre può ottenere l'importante risultato di favorire la centralizzazione delle strutture di formazione e ricerca (quali certamente sono le Università) nello sviluppo del sistema-Paese favorendo interazioni tra esperienze diverse e tuttavia non incompatibili ma, al contrario, convergenti nel conseguimento dell'interesse comune;

d) vanno individuate le forme d'un organico rapporto tra gli Atenei e gli enti territoriali di governo (regioni, comuni e province), ma anche con gli ordini professionali, le organizzazioni imprenditoriali, le fondazioni bancarie, eccetera. Nelle attuali condizioni del Paese appare impossibile e impraticabile l'aumento dei contributi studenteschi, pur se esso è proporzionalmente marginale rispetto all'ammontare delle finanze universitarie.

In ogni caso il finanziamento delle università non va considerato soltanto sotto il profilo, pur determinante, dell'implementazione, ma anche nella prospettiva della ottimizzazione dei fondi percepiti in ragione della loro resa sociale (il costo degli studi per studente, eccetera).

IV. Al relatore, sia pure in base a quanto discusso in Commissione, non tocca trarre conclusioni, sperando di essere riuscito a presentare un testo almeno concludente. Siano, tuttavia, consentite poche osservazioni generali, che meriterebbero entrambe largo sviluppo e armonioso commento.

Indiscutibile è il ruolo strategico delle Università nel contesto di una «società della conoscenza», che, per quanto attiene al nostro Paese, deve

operare in uno scenario europeo sovranazionale e di ampiezza internazionale. Ciò significa che la funzione delle Università e la politica di sostegno alle Università deve essere ritenuta una priorità del Paese e ciò proprio in una fase di accelerata modernizzazione e come risposta alle attuali gravi condizioni di emergenza economica, sociale e culturale. Tale priorità va riconosciuta in termini concreti di effettiva attuazione e non come enunciazione di principio, rinviando l'attuazione a tempi migliori, destinati a non venire se i percorsi di formazione e acculturazione non sono effettivamente considerati e centralizzati quali strutture portanti dell'evoluzione del sistema-Paese.

L'organizzazione dell'Università deve rispondere alla logica dell'efficienza ma anche e soprattutto a quella della cultura individuale, nel senso della difesa e garanzia della persona e della funzione sociale e civile del sapere.

La Commissione auspica che il Senato e il Governo vogliano assumere le conclusioni cui unanimemente è pervenuta la discussione svoltasi, utilizzandole come elemento di riferimento dell'azione concreta di gestione della vita universitaria, operando progressivamente e gradualmente, però all'interno di un definito quadro di principi generali e sistematici.

Conclusione delle conclusioni raggiunte e condizione di proficua attuazione è, infatti, la rilevazione della sistematicità del discorso da avviare se si vuole effettivamente ottenere la modificazione e lo sviluppo dell'Università italiana che ha bisogno di una logica integrata secondo cui ogni singolo e specifico segmento risponde alle finalità complessive da conseguire. Con questa speranza la 7^a Commissione del Senato deposita le risultanze del proprio lavoro, fiduciosa nell'attenzione del Senato e del Governo.