

Prot. n.

Spedito il

ALL'ON. MINISTRO

S E D E

Parere generale n. 23

OGGETTO: Osservazioni su "Armonizzazione europea e nuovi livelli formativi".

Adunanza del 4.12.98

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Sentiti i Relatori;

All'unanimità;

ESPRIME AL SIGNOR MINISTRO IL PARERE SEGUENTE:

Osservazioni generali

La riforma dei corsi di studio universitari, varata con la legge 15 maggio 1997, n.127 è stata avviata sulla base di due documenti preparatori e di indirizzo (Rapporto finale del gruppo di lavoro ministeriale coordinato dal prof. Martinotti e prima nota d'indirizzo). L'ultimo documento, la seconda nota d'indirizzo, è stato emanato allo scadere del mandato del Ministro On. Luigi Berlinguer, senza aver potuto acquisire il parere del CUN.

Il CUN ritiene opportuno, in questa fase, esprimere le proprie osservazioni, come occasione per una riflessione di carattere generale. La seconda nota d'indirizzo segna infatti una svolta radicale rispetto ai precedenti documenti, venendosi ad assumere, per la prima volta, parametri di riferimento esplicitamente orientati a rimodellare il sistema d'istruzione superiore nazionale in un contesto di armonizzazione europea, avviata con la Dichiarazione della Sorbona del 25 maggio 1998.

Il CUN ritiene di vitale interesse nazionale la piena partecipazione, sin dall'inizio, al suddetto processo, in modo da contribuire attivamente alla costruzione di uno "spazio culturale europeo", che apra la via alla costruzione di una reale e duratura integrazione culturale, formativa e professionale tra i diversi Paesi. Il CUN concorda quindi con il principio informatore della nota stessa, per il quale "la logica dell'armonizzazione europea dei corsi di studio universitari" deve costituire "principio non revocabile" per la riforma stessa, e momento di valorizzazione delle tradizioni culturali del sistema universitario italiano.

In tale quadro assumono significativo risalto alcune prioritarie esigenze:

- la consistente riduzione dell'età media dei giovani che entrano nel mercato del lavoro con una formazione di livello universitario;
- l'efficace risposta alla domanda delle imprese di un livello di formazione meno avanzato o sofisticato di quello proposto con la laurea attuale;
- la realizzazione di un sistema di formazione permanente o ricorrente;
- la rapida e piena attuazione del sistema dei crediti didattici. Contestualmente occorre che un organo a carattere nazionale assuma il compito della elaborazione di criteri unificati per la costruzione del sistema dei crediti.

Anche per questi motivi, il CUN ritiene che la strutturazione del percorso universitario in due cicli principali, di primo e di secondo livello, sancita nella Dichiarazione congiunta, debba considerarsi elemento acquisito e fondante della riforma.

La seconda nota d'indirizzo non si configura tanto come un passo nel solco delle linee espresse in precedenza, bensì come un atto profondamente innovativo, per certi versi di vera e propria rivoluzione.

La nuova configurazione dell'architettura del sistema impone infatti una radicale riarticolazione complessiva dei curricula e dei saperi, una estesa rideterminazione delle valenze professionali dei diversi livelli, un puntuale rimodellamento della formazione specialistica, compresa quella finalizzata alla ricerca.

Appare perciò del tutto inevitabile la revisione del significato e delle funzioni delle attuali strutture didattiche delle Università.

In relazione a quanto sopra, Il CUN ritiene ineludibile una puntuale verifica, in tutte le aree, delle reali possibilità di attuare una così radicale trasformazione strutturale, in modo che essa risulti efficace e congruente con gli esplicitati obiettivi del processo riformatore: l'accesso, per i laureati di primo livello, a percorso triennale, alle attività - o a gran parte di esse - per le quali oggi è richiesta l'attuale laurea; l'acquisizione di professionalità e abilità superiori attraverso il secondo ciclo biennale; la riduzione dei tempi reali di accesso al titolo, fino a farli coincidere con i tempi legali.

Non a caso, la seconda nota, che vuole rappresentare il punto di riferimento generale per gli annunciati "decreti d'area", attraverso i quali verrà definito l'assetto a regime dell'intero sistema italiano di istruzione universitaria, prevede tempi e modalità di attuazione gradualmente e differenziati nei diversi settori. Tuttavia, per la sua stessa natura, non vincola né tantomeno impone interventi di trasformazione o modifica ad essa ispirati, in assenza di espliciti interventi normativi, come dettato dall'art. 17 comma 101 della legge "Bassanini bis".

Rimane del tutto aperta la questione della gestione dei tempi e delle concrete modalità di attuazione di un esercizio che non può non essere commisurato alle difficoltà e alla profondità dell'intervento. A parere del CUN, la definizione dei percorsi e dei tempi appropriati per giungere all'obiettivo finale, rappresentato per l'appunto dalla messa a regime del sistema riformato, deve realisticamente tenere conto del contesto di avvio del processo. Esso è caratterizzato da una riforma della scuola secondaria non ancora attuata, e tuttavia fondamentale perché sia possibile conseguire, nei tre anni previsti, il primo titolo di studio universitario; dagli irrisolti, macroscopici squilibri del sistema nazionale universitario; dalla consistente, e persistente, carenza di adeguate risorse, che ci colloca, anche secondo i diversi parametri di recenti statistiche CENSIS, nelle posizioni di coda rispetto agli altri Paesi europei. Ciò rende ancora più difficile il compito di armonizzazione del nostro sistema universitario nazionale nel quadro europeo.

Ad evitare poi che la liberalizzazione del sistema, innescata dalla legge Bassanini, venga confusa con una deregolazione indiscriminata, occorre, da un lato, che le linee direttive dei decreti d'area contengano indicazioni chiare e preventivamente determinate su rilevanti aspetti di carattere generale, primo tra tutti il peso da attribuire ai contenuti minimi qualificanti previsti dall'art. 17 della stessa legge, dall'altro che siano precostituite garanzie ampie e consolidate a livello nazionale, per l'accreditamento dei corsi, perlomeno per quanto attiene ai contenuti minimi caratterizzanti.

Inoltre, come giustamente sottolineato nella II nota di indirizzo, l'attuazione dell'autonomia didattica "verrà a compiersi in una cornice generale destinata a mutare sensibilmente". I contenuti che già sono stati immessi in questa nuova cornice – FIS, documento sul lavoro, impegni sulla "formazione continua, permanente e ricorrente", assieme alla riforma dell'istruzione professionale contenuta nel regolamento attuativo della legge 196/97, con le possibili iniziative proprie delle Università in tema di formazione continua – introducono elementi di grande novità e interesse, non sempre coerenti e, comunque, tutt'altro che sperimentati e consolidati.

Pertanto, affinché l'università possa procedere al proprio rinnovamento nell'ambito di un quadro di riferimento chiaro e sicuro, il CUN ritiene opportuno che si giunga, attraverso appropriati strumenti normativi, alla definizione, organica e complessiva, degli elementi caratterizzanti il processo di radicale trasformazione che sta prendendo forma e che, nel nuovo contesto autonomistico, "compete", per gran parte, "agli organi accademici preposti alla didattica in ciascuna delle autonome Università".

Sui diversi livelli formativi

Nella situazione attuale, la formazione universitaria è strutturata, anche se in maniera non generalizzata e omogenea, sui tre livelli del diploma universitario, della laurea e del dottorato di ricerca o della scuola di specializzazione.

Nella logica della armonizzazione europea e del contenimento della durata degli studi – compensato dalla auspicata realizzazione di un sistema di formazione permanente o ricorrente – sono del tutto condivisibili sia l'introduzione generalizzata di un primo livello di formazione di breve durata (tre anni), sia la caratterizzazione della formazione specializzata, cioè settorialmente o tematicamente approfondita, nella laurea di secondo livello.

Tuttavia tale profondo riordino strutturale non può prescindere da una analisi approfondita del significato e del ruolo che oggi hanno, da un lato, il Diploma Universitario, anche in riferimento all'introduzione di un canale parallelo di formazione post-secondaria, dall'altro, due istituti formativi così fortemente caratterizzati, nel nostro ordinamento, come il Dottorato di Ricerca e la Scuola di specializzazione, anche in confronto con la situazione

europea e con quella delle aree a disciplina comunitaria.

Allo scopo di chiarificare la terminologia il CUN ritiene opportuno che il titolo di I livello sia denominato Laurea, che il titolo di dottore sia riservato a chi acquisisce la Laurea di II livello e che il ciclo di dottorato si concluda con il titolo di Dottore di Ricerca.

PRIMO LIVELLO – La Laurea di primo livello, così come prefigurato nella II nota, deve essere in grado di fornire una preparazione adatta a immettere i diplomati nel mercato del lavoro. Di conseguenza, è indispensabile prevedere un ventaglio relativamente ampio di differenziazioni professionalizzanti, presumibilmente collocate nel terzo anno: questo per contenere in limiti accettabili il rischio che una insufficiente caratterizzazione in tal senso renda quasi inevitabile il proseguimento del percorso nella laurea di secondo livello, pena la vanificazione degli studi compiuti. In altri termini è possibile prefigurare un insieme di indirizzi o di lauree-sorelle, tra i quali potrebbero trovare posto taluni degli attuali diplomi, tutti caratterizzati da un tronco comune – ad es. biennale – e tutti abilitanti al passaggio al secondo ciclo. Per essi va limitato al massimo l'utilizzo, pur possibile, dello strumento compensatore del debito formativo, ad evitare percorsi non sufficientemente chiari e lineari. In questo senso deve essere affrontato il problema della collocazione dei corsi di laurea all'interno di aree comuni o contigue, là dove opportuno e possibile. Per l'acquisizione di professionalità molto specifiche è altresì possibile la permanenza di diplomi universitari che si distinguono dalle lauree di primo livello dello stesso ambito culturale attraverso un marcato percorso parallelo. Per diplomi così caratterizzati è naturalmente da prevedersi un cospicuo debito formativo per il rientro verso il secondo livello.

Ma l'intera questione del diploma non universitario e dei suoi raccordi con la formazione universitaria e con quella secondaria appare ancora bisognosa di chiarimenti. Elemento comunque essenziale deve essere la stretta caratterizzazione tecnico-operativa dei diplomi FIS, che non possono che essere tesi a conferire abilità di tipo tecnico-applicativo, per lo più in ambiti specifici, tali, pertanto, da non poter accreditare riconoscimenti automatici di crediti per l'eventuale ingresso nel percorso universitario.

La finalizzazione professionalizzante della laurea di primo livello, che per la nota deve essere in grado di conferire, salvo casi specifici, una abilitazione professionale pari a quella fornita dalla laurea attuale, appare un arduo esercizio se si tiene conto del fatto che, contemporaneamente, tali corsi debbono essere collocati in serie con "uno o più corsi di secondo livello", che debbono garantire la possibilità, per gli studenti, di seguire studi multidisciplinari ed anche di acquisire adeguate competenze nell'uso delle lingue e delle tecnologie informatiche, e, soprattutto, che dovranno essere messi nella condizione di acquisire la laurea nei tempi previsti.

Affinché durata reale e durata legale giungano a coincidere, occorre infatti, da parte dell'università, ridisegnare profondamente il rapporto tra percorso abbreviato e qualità dell'insegnamento, in modo da evitare che durata, compiutezza ed efficacia della formazione entrino in contraddizione. Occorre inoltre contenere il numero massimo degli insegnamenti da superare per il conseguimento del titolo. Ma occorre anche che siano poste in essere alcune condizioni generali, quali un tempestivo intervento riformatore del sistema della scuola secondaria superiore in modo da garantire un effettivo raccordo - a tutt'oggi praticamente inesistente - con il sistema universitario, ed un adeguato intervento sugli atenei, necessario affinché raggiungano standards ottimali in termini di risorse materiali - spazi, attrezzature, laboratori e biblioteche - e umane, in grado di garantire un giusto rapporto docente-studente e un efficace tutorato. In tal senso, l'adozione di una carta dei servizi da parte delle università potrebbe costituire la base per interventi mirati e qualificanti.

SECONDO LIVELLO E SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE – Nello schema a due livelli proposto nella nota, il percorso di secondo livello ha come obiettivo il conseguimento di una formazione "comprensiva della specializzazione", sostanzialmente equivalente al "master" di alcuni paesi europei, ma anche tale da permettere un riassorbimento parziale o totale delle professionalità che oggi vengono acquisite attraverso i percorsi propri delle scuole di specializzazione.

E' evidente che il conseguimento di tale obiettivo passa attraverso la messa in atto delle necessarie condizioni indicate per l'avvio della laurea di primo livello. Occorre ulteriormente prevedere una molteplicità di scelte formative, caratterizzate da una marcata finalizzazione con conseguente differenziazione.

Inoltre non può non essere richiamata la necessità di una verifica, settore per settore, della reale possibilità ed utilità di un riassorbimento, anche parziale, in un percorso biennale, delle professionalità, talora assai raffinate, che oggi vengono raggiunte attraverso curricula post-lauream triennali o quadriennali. E' ben vero che un articolato sistema per la formazione permanente o ricorrente può coniugarsi con la laurea di secondo livello per fornire in parte o in toto molte elevate professionalità, con il presumibile effetto di ridurre anche drasticamente la necessità di strutture formative impegnative come le attuali scuole; ma tale processo non può che innescarsi

successivamente o contemporaneamente alla messa in operatività di una sufficiente rete di offerte formative di questo tipo.

La richiamata cautela trova supporto anche nella necessità che, comunque, il sistema a due livelli di laurea offra tutti i "saperi necessari per accedere alle diverse professioni", per cui deve conservare margini sufficientemente ampi per l'acquisizione di competenze di carattere non fortemente specialistico.

DOTTORATO DI RICERCA – Il CUN ritiene che al dottorato di ricerca si debba accedere solo dopo il conseguimento della laurea di secondo livello e che, in genere, esso debba avere una durata non inferiore ai tre anni, in relazione alla specifica finalità del dottorato stesso, che deve consentire una formazione alla ricerca di alta qualificazione.

Ritiene, tuttavia, che, laddove si imponessero esigenze di armonizzazione europea, possa essere preso in considerazione un suo innesco precoce, a valle della laurea di primo livello, ma solo nel rispetto di due fondamentali condizioni:

- a. un accesso modellato in relazione alla specificità dei diversi dottorati rispetto alle competenze acquisite, eventualmente ricorrendo anche allo strumento del debito formativo;
- b. una durata non inferiore a 4 anni.

Il CUN ritiene inoltre, che nel nuovo scenario che si va configurando, il dottorato debba perdere il carattere elitario che oggi ha in Italia, in relazione alle poco più di 4000 borse/anno disponibili, trasformandosi, attraverso un'ampia possibilità di accesso, nel canale principale per la formazione culturale avanzata.

Osservazioni finali

Il CUN ritiene necessario che l'avvio del nuovo sistema avvenga in tempi rapidi in una cornice normativa sicura e chiara sugli obiettivi, sui modi e sui tempi di attuazione.

In particolare vanno preventivamente esplicitate e discusse:

- le proposte dei decreti d'area;
- i tempi e modi per la fase di assunzione della nuova architettura;
- le condizioni per la gestione della coesistenza dei due sistemi nella fase di graduale sostituzione del vecchio con il nuovo;

e vanno messe in atto:

- le regole generali per un equilibrato utilizzo del corpo docente nell'ambito del nuovo sistema - ad evitare sbilanciamenti a danno dei corsi di primo livello -;
- le azioni necessarie, in particolare con altri ministeri, ma anche con gli enti locali, per un riconoscimento dei nuovi titoli;
- le basi per risolvere i problemi di corrispondenza o di traduzione dei titoli conseguiti nel passato, rispetto a quelli della nuova articolazione delle lauree.

Una particolare attenzione deve essere rivolta a ben correlare gli ambiti formativi delle macroaree, soprattutto per quanto attiene alle zone di confine o sovrapposizione. Inoltre un particolare rigore va osservato nella fase di transizione nella programmazione universitaria, onde evitare una proliferazione indiscriminata e contraddittoria di sedi, facoltà e corsi di laurea, con improvvisazioni di carattere scientifico formativo, gravida di conseguenze. Improvvisazioni tanto più pericolose quanto più fondate sulle inverificate disponibilità di risorse o sulla illusoria convinzione dell'assenza di costi.

Il CUN ritiene che debba in ogni modo essere favorito il processo di armonizzazione europea, sia ricercando il confronto, ai fini di comuni proposte nell'ambito di aree scientifiche omogenee, sia consolidando il principio per cui la costruzione della architettura dei cicli formativi nel nostro come negli altri Paesi avvenga in un quadro di regole comuni. Solo attraverso momenti di verifica congiunta, a livello europeo, area per area, sarà possibile costruire percorsi formativi corrispondenti, pur nel contesto della variegata realtà culturale europea e della crescente complessità dei saperi e delle loro applicazioni. Occorre, in altri termini, predisporre le condizioni per ripetere, il più rapidamente possibile, quel processo che già si è svolto positivamente per i corsi universitari a disciplina comunitaria. In tale quadro, la rapida e completa introduzione dei crediti didattici costituisce la condizione necessaria perché il confronto europeo possa avvenire. L'introduzione dei crediti, inoltre,

comportando necessariamente l'innescò di un significativo riesame delle discipline, per quanto attiene a priorità e quantità di contenuti, ne favorirà la riorganizzazione in funzione delle nuove esigenze.

La transizione dal vecchio al nuovo può trarre notevole beneficio da forme di sperimentazione, purché correttamente condotte, regolate e limitate nel tempo. In tal senso apprezza il sostegno, previsto nella nota, per "progetti pilota".

Infine, in relazione alla delicatezza, se non fragilità, del quadro generale, il CUN ritiene che, nel nuovo sistema delle autonomie didattiche, debbano comunque sussistere ampie e consolidate garanzie a livello nazionale. Un sistema nazionale di accreditamento dei corsi, per lo meno per quanto attiene ai contenuti minimi caratterizzanti, favorisce la piena realizzazione dell'autonomia didattica, proteggendola dai rischi di una indiscriminata deregolazione.

IL SEGRETARIO IL PRESIDENTE