



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Prot. n. 1614

Spedito il 17/12/2010

All'On.le Ministro

Parere generale n. 10

S E D E

OGGETTO: Parere sullo Schema di Decreto “Linee generali d’indirizzo della Programmazione dell’Università per il Triennio 2010-2012”

Adunanza del 17.12.2010

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Vista la nota del Ministro – prot. n. 105 del 27.10.2010 – con cui trasmette lo schema di decreto relativo a “Linee generali di indirizzo della Programmazione dell’Università per il Triennio 2010-2012” (attuazione dell’art. 1-ter, comma 1, decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2004, n. 43);

Visto il parere della CRUI;

Visto il parere del CNSU;

Questo Consiglio intende evidenziare le difficoltà incontrate nell’esprimere un parere circostanziato sulle linee generali d’indirizzo della Programmazione della Università per il Triennio 2010-2012 sulla base di una Bozza di Decreto che rimanda aspetti assai rilevanti a decreti successivi, dei quali non sono definiti indirizzi e contenuti, nemmeno in linea generale, mentre sono del tutto incerti i tempi di applicazione.

Si sottolinea in particolare che l’inevitabile rinvio nella presentazione dei Piani da parte degli atenei comporterà l’impossibilità di una valutazione comparata su miglioramenti e peggioramenti prima del 2012, e che l’esito della valutazione si applicherà comunque alla ripartizione di una somma esigua che passerà dai 64 milioni di euro del 2010 ai 44 del 2011 con la previsione di una ulteriore

riduzione di 18 milioni a seguito della approvazione del DDL 1905-B. Sembra quindi opportuno procedere a una rapida distribuzione dello stanziamento 2010 secondo le modalità vigenti.

Il CUN ritiene inoltre che sussista un'ambiguità di fondo nella previsione di obiettivi di premialità e di programmazione diversi e in parte divergenti fra Piano triennale e Fondo Premiale. In particolare, la pur condivisibile logica incrementale del Piano triennale (basata sulla valutazione delle *performance*), risulta di difficile applicazione, in presenza di risorse costantemente decrescenti che determinano *performance* mediamente negative.

Il CUN rileva che, anche in considerazione delle attuali difficoltà di finanza pubblica, sia corretto e necessario adottare linee generali d'indirizzo rigorose, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema universitario, facendo un uso ottimale delle risorse. Ritiene comunque imprescindibile perseguire, con assoluta priorità e intransigenza, l'obiettivo primario di garantire, far crescere e mantenere nel tempo un'elevata qualità del sistema della formazione superiore, come ripetutamente dichiarato nelle *Linee Guida del Governo per l'Università*, del 6 novembre 2008, e nel Decreto Legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, in particolare all'art. 2 (misure per la qualità del sistema universitario).

Per quanto premesso si ritiene che il divieto di istituzione e attivazione di nuove Università statali, come indicato all'art. 5 (Nuove Università statali) della Bozza di Decreto in esame, sia coerente con le linee di indirizzo generali e con le presenti difficoltà di finanza pubblica.

Si deve tuttavia rilevare l'incomprensibile asimmetria fra atenei statali e non statali nella gestione delle modifiche dell'offerta formativa. Si valutano quindi negativamente tanto la prolungata impossibilità, per i soli atenei statali, di modificare o innovare l'offerta formativa quanto l'indicazione di una riduzione di tale offerta nella parte della formazione tecnica superiore, oltre che le proposte, peraltro tecnicamente imprecise, relative alla internazionalizzazione. L'obiettivo dell'abbattimento dei costi dovrebbe essere perseguito anche mediante margini di manovra che consentano di integrare la razionalizzazione con la qualificazione e l'innovazione, seguendo l'evoluzione della domanda di alta formazione in Italia, cui potrebbero dare risposta, sempre se ne fossero capaci, le sole università non statali, telematiche e straniere.

Il CUN reputa poi assolutamente improprio, sia per la assenza di una base normativa specifica sia per la inefficacia agli effetti dell'applicazione, l'aver introdotto nel Decreto, con gli artt. 4, 5 e 6, l'impegno a procedere alla formulazione di Decreti di intervento sull'assetto del Sistema Universitario, sollecitando gli atenei statali a processi di fusione-federazione-integrazione e definendo le basi per le proposte di istituzione di nuove Università non statali legalmente riconosciute o di trasformazione di Università telematiche in Università non statali (non telematiche) o di non statali in statali. Appare grave l'assenza di un disegno complessivo relativo alla struttura del Sistema, ed è inoltre dannoso per il Sistema stesso che si continui a sollecitare interventi strutturali e gestionali senza la necessaria copertura normativa, sulla base di "indicazioni di intenti" (talvolta abbinati anche a incentivi finanziari annunciati e poi smentiti) da parte del Governo e/o del MIUR. Ciò rafforza la tendenza a soluzioni provvisorie ed estemporanee, per loro natura chiaramente incerte e spesso opportunistiche le quali, lungi dal favorire sperimentazione e innovazione, piuttosto frammentano e confondono. Meglio sarebbe se soluzioni del tipo indicato agli art. 4, 5 e 6 dello Schema di Decreto fossero previste in un apposito e ben più analitico Decreto

successivo alla approvazione del DDL 1905-B, approvato dalla Camera e attualmente in calendario al Senato.

Il combinato-disposto degli Art. 5 e 6, lungi dal tracciare una chiara linea di Programmazione per il sistema universitario, avvia un processo tale da generare un fenomeno di proliferazione delle università operanti in Italia, difficilmente prevedibile nella sua portata e suscettibile di squilibrio e irrazionalità nel sistema e insieme tale da favorire l'espansione della formazione superiore non statale con il contestuale ridimensionamento del sistema pubblico, rispondente esclusivamente a motivazioni di contenimento della spesa pubblica e senza adeguate misure che garantiscano la qualità delle nuove Università, evitando il degrado progressivo della formazione superiore in Italia.

Per queste considerazioni il CUN esprime parere negativo su quanto disposto all'Art. 6 (Nuove Università non statali) e, con riferimento ai punti specifici, osserva in particolare che:

- a) i requisiti indicati per l'istituzione di nuove Università non statali appaiono estremamente generici e di fatto poco convincenti, dal momento che *“corsi di laurea e di laurea magistrale con insegnamenti prevalentemente in lingua inglese”* sono già largamente presenti e in rapida espansione nella maggior parte delle università statali e non statali, e l'obiettivo che i corsi debbano essere *“finalizzati a soddisfare fabbisogni formativi del mondo del lavoro, anche a livello internazionale, non soddisfatte dagli attuali corsi di studio”* già rientra appieno nell'obbligo previsto dalla normativa vigente per tutti i corsi di studio attraverso lo strumento della consultazione del mondo del lavoro (*DM 270/04, Art. 11 comma 4*) e attraverso la conseguente definizione degli obiettivi formativi e degli sbocchi professionali/occupazionali (*DM 16 marzo 2006, Art. 3, comma 7*);
- b) il fatto che una Università straniera sia stata ammessa a riconoscimento dei propri titoli rilasciati in Italia non è garanzia che, all'atto della cessazione della filiazione, possa essere mantenuta la stessa qualità prescritta dalla legge, in quanto il DM 26 aprile 2004 stabilisce che i titoli di studio rilasciati da Università straniere attraverso le loro filiazioni operanti in Italia, possano essere ammessi a riconoscimento, a condizione che le Università straniere possiedano ben definiti requisiti di rilevanza scientifica e di qualità della docenza. Poiché il parere sulla sussistenza di tali requisiti - che per legge compete al CUN - riguarda l'Università straniera, con la cessazione della filiazione, viene rimossa ogni garanzia di qualità derivante dalla rilevanza scientifica della stessa e dalla qualità dei suoi docenti;
- c) in relazione alla possibilità offerta alle Università telematiche di trasformarsi, su loro proposta e con le procedure previste nella bozza di Decreto, in Università non statali (non telematiche) autorizzate ad attivare corsi di studio con modalità sia a distanza sia in presenza il CUN esprime il proprio dissenso sulle modalità previste richiamando la propria mozione approvata nell'adunanza del 25.05.2010, Prot. n. 1056, relativa alle Università Telematiche, innanzi tutto il CUN ribadisce che con *il meccanismo di “accreditamento” previsto dalla normativa, adottata dal Ministro dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie è venuta a costituirsi una procedura autorizzativa molto semplificata che consente l'istituzione di una nuova tipologia di Università, attraverso un canale autonomo e parallelo al sistema esistente, alla*

sola condizione che essa disponga di una piattaforma tecnologica tecnicamente idonea a fornire didattica a distanza, ma senza che siano definiti i requisiti di qualità necessari e previsti gli indispensabili controlli e garanzie.

Rileva inoltre, come si evince dal Documento del CNVSU DOC 04/10 *Analisi della situazione delle Università Telematiche* del gennaio 2010, che nella maggior parte dei casi le università telematiche sono state “*accreditate*” con Decreto del Ministro, malgrado il parere negativo espresso dal CNVSU e che in tutti i casi in cui sono state predisposte le verifiche ispettive previste dell’art. 7 comma 3 del Decreto Interministeriale 17 aprile 2003 i pareri espressi sono risultati negativi, senza che siano stati per questo assunti provvedimenti conseguenti.

Per quanto premesso il CUN ritiene che, a garanzia della qualità della formazione superiore nel segmento formativo specifico “a distanza” e a tutela degli studenti che hanno scelto questa tipologia formativa, sia necessaria, prima di avviare il processo di autorizzazione alla trasformazione di una Università telematica in Università non statale, una valutazione *ex-post* (vale a dire sulla base dei risultati ottenuti nel periodo in cui essa ha operato) pienamente positiva da parte del CNVSU (o dell’ANVUR una volta che essa divenisse operativa).

In ogni caso per tutte le proposte di trasformazione in Università non statali, di cui all’art.6, comma 1, il CUN ritiene indispensabile che:

- siano stabiliti e resi pubblici a priori i criteri sulla base dei quali l’ANVUR sarà chiamata a valutare le proposte, così da garantire una puntuale e trasparente valutazione;
- siano stabiliti e resi pubblici a priori i criteri sulla base dei quali l’ANVUR sarà chiamata a valutare i risultati conseguiti dalle nuove Università a tre, cinque e sette anni;
- per la definizione dei criteri sopra indicati sia richiesto il parere obbligatorio di CUN, CRUI e CNSU;
- per tutte le eventuali nuove Università non statali sia stabilito l’obbligo dello svolgimento di attività di ricerca e tale attività sia oggetto della periodica valutazione delle università stesse;
- siano stabiliti a priori provvedimenti sanzionatori obbligatori da adottare in caso di valutazione negativa.

Il CUN osserva che resta incerta la modalità di ripartizione delle risorse fra segmenti diversi del Sistema Universitario (art. 3, comma 6; atenei statali, istituti ad ordinamento speciale, non statali, telematici, ecc.) anche in riferimento alle possibili flessibilità citate nel Decreto.

Rileva infine che la differenziazione fra criteri e tipologie di enti ammessi a fusioni, o a integrazioni in Federazioni, non appare pienamente comprensibile e il testo appare configurato più per sommatoria di casi specifici che per criteri generali e programmatici.

Per quanto concerne gli allegati:

Pur nella condivisione dell’opportunità di un più stretto rapporto tra Università e scuola secondaria superiore, a parere del CUN gli obiettivi formativi previsti per i corsi di laurea non possono in alcun modo “*essere più appropriatamente conseguiti presso gli ITS*”, come indicato al § 15 dell’allegato

A. Ricordando infatti che, ai sensi dell'Art. 3, comma 4 del DM 270/04, *“il corso di laurea ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, anche nel caso in cui sia orientato all'acquisizione di specifiche conoscenze professionali”*, si deve concludere che i corsi professionalizzanti attivati presso gli ITS possono costituire un canale alternativo e parallelo rispetto ai corsi di laurea, ma sono in ogni caso diversi per obiettivi formativi, contenuti scientifici e impostazione metodologica e non possono essere in alcun modo sostitutivi dei corsi di laurea.

Per gli stessi motivi appare del tutto inaccettabile quanto previsto al § 21-bis dell'allegato B, nel quale viene dichiarato il proposito di individuare classi o corsi di laurea *“i cui obiettivi possono essere raggiunti più adeguatamente presso gli ITS”*.

Si osserva inoltre che la bozza di decreto in esame prevede che numerose attività istruttorie assai delicate siano affidate a *“gruppi di lavoro composti da esperti”*, senza che ne siano definiti i criteri di qualificazione richiesta e le modalità di designazione e di nomina, anche al fine di *“valutare gli esiti complessivi della riforma degli ordinamenti didattici universitari basati sulla serialità dei percorsi formativi....”*.

A questo proposito il CUN manifesta grande preoccupazione sul fatto che si intenda mettere mano (peraltro in maniera del tutto imprecisata, senza un'adeguata valutazione dei risultati e nell'ottica di una continua modifica degli ordinamenti—vedi paragrafo 27-) alle linee-guida definite dal DM 26 luglio 2007, n. 386, che, predisposto attraverso un'intensa e fattiva consultazione di tutte le componenti operanti nell'università, recepisce le indicazioni derivanti dal processo di armonizzazione europea.

Il CUN esprime riserve su quanto indicato al § 26, relativamente al quadro di regole per l'istituzione di corsi di studio, in quanto non viene chiarita la procedura e il contesto generale di applicazione.

Con riferimento alla nota 2 del § 29 dell'Allegato B appare privo di motivazione il fatto che gli elenchi 1 e 2, che sono parte integrante del decreto, non siano oggetto di parere da parte di CUN, CRUI, e CNSU.

Per quanto attiene il § 30, mentre è condivisibile il divieto di istituire nuovi corsi che facciano crescere l'offerta formativa, fino a che non sia completato l'iter di adeguamento per l'intero Ateneo, appare immotivata, inutilmente punitiva e lesiva dell'autonomia, garantita dalla legislazione vigente, la proibizione di proporre nuovi ordinamenti, in sostituzione di quelli già istituiti. In particolare il processo di negoziazione delle convenzioni, che conduce a offrire corsi che conferiscono il doppio titolo o il titolo congiunto, previsto al § 31, richiede grande flessibilità e la necessità di intervenire sull'ordinamento, non solamente prevedendo l'erogazione di corsi integralmente in lingua straniera omologhi già presenti nel RAD.

In conclusione del proprio parere il CUN ritiene sia necessario ricondurre l'ANVUR alla sua funzione di Agenzia terza, indipendente sia dalle Università sia dal Ministero, evitando commistione di compiti ed in particolare ponendo una chiara separazione tra il suo compito

istituzionale di valutazione e quello improprio di programmazione e di indirizzo, come ripetutamente viene indicato nella bozza di decreto.

Per quanto riguarda il DM 17/2010, il CUN ritiene che, nelle more della sua entrata in vigore, alcune disposizioni in esso contenute vadano seriamente ripensate e si riserva di proporre opportuni emendamenti migliorativi.

Nota

Il presente parere è stato reso senza tenere conto della nota del Ministro prot. 128 del 16 dicembre 2010, con la quale, al § 34-bis dell'allegato B della bozza di decreto in esame, vengono modificati in maniera significativa i termini di applicazione del DM 22 settembre 2010 n. 17.

Il parere di questo Consiglio deve infatti essere reso con le modalità previste dall'art. 2, comma 2, della legge 16 gennaio 2006, n. 18, visti i pareri CRUI e CNSU a loro volta resi senza tener conto della predetta nota ministeriale.

IL SEGRETARIO
(firmato Valeo)

IL PRESIDENTE
(firmato Lenzi)