



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

Prot. n. 119

Spedito il

Al Sig. Ministro

S E D E

OGGETTO: Parere su DDL A.S. n. 1905.

Adunanza del 14/1/2010.

**IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE**

- Visto il proprio parere su: “Linee Guida del Governo per l’Università” del 12.02.2009;
- Visto il proprio parere su: “Indicatori di attività scientifica e di ricerca” del 16-18.12.2008;
- Visto il proprio parere su: “Individuazione di parametri riconosciuti anche in ambito internazionale al fine della valutazione dei titoli e delle pubblicazioni per le procedure di valutazione comparative a posti di ricercatori universitari – Art. 1, c. 7, legge 9 gennaio 2009, n. 1” dell’11.03.2009;
- Visto il proprio parere su: “ FFO 2009” del 25.06.2009;
- Visto il proprio Parere Generale n. 7 su: “Revisione dei Settori Scientifico-Disciplinari” del 04.11.2009;
- Visti i propri pareri su: “Anagrafe nazionale dei Professori e Ricercatori universitari” del 05.11.2009 e del 19.11.2009;
- Visto il DDL A.S. n. 1905: “Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario”;

**PREMESSA**

Il “DDL in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio” (d’ora in poi DDL) varato dal Consiglio dei Ministri del 28

ottobre, interviene su alcuni aspetti decisivi, del sistema universitario, apportando profonde modifiche all'attuale modello di gestione.

Il CUN valuta positivamente che il Ministro abbia assunto un'iniziativa di intervento sul governo dell'intero sistema, finalizzata a superare la separazione fra didattica e ricerca e gli eccessi di frammentazione istituzionale, derivanti dalla pletorica sovrapposizione di funzioni e competenze tra Facoltà, Dipartimenti, Corsi di laurea e relativi organismi gestionali. Tali obiettivi sono, infatti, condivisi dall'intera comunità accademica, sensibile alle esigenze di semplificazione e trasparenza del sistema universitario. Il CUN ritiene inoltre positivo che il Parlamento sia stato finalmente e pienamente coinvolto nel dibattito sulla riforma dell'Università ed auspica che, dopo un approfondimento che coinvolga tutte le forze politiche e sociali, si arrivi ad una approvazione il più possibile condivisa del provvedimento.

E' stata, dunque, aperta una linea di confronto e di dibattito con la comunità accademica, e si è conseguentemente formata un'opinione comune su taluni principi di intervento.

Proprio la convergenza su alcuni orientamenti e principi di fondo presenti nel DDL rende possibile procedere ad alcune proposte di emendamento. Va anzitutto sottolineato che occorre un quadro adeguato di risorse, in grado di supportare sia un rilancio complessivo della ricerca sia un miglioramento degli esiti della formazione in termini quantitativi e qualitativi, consentendo un'effettiva attuazione dei provvedimenti prospettati. Tutti gli indicatori riconosciuti internazionalmente indicano gli atenei italiani come il luogo più importante di produzione di sapere e di innovazione tecnologica del nostro paese e testimoniano, a parità di risorse e di addetti, una capacità produttiva non inferiore a quella delle università degli altri paesi OCSE. Le criticità di posizionamento degli atenei italiani nelle varie classifiche internazionali sono dovute ad aspetti economico-gestionali più che a carenze di capacità produttiva.

Il CUN, come ha ribadito più volte nei propri pareri, crede che i principi irrinunciabili di una riforma debbano essere:

- il rafforzamento dell'autonomia delle singole università, nell'ambito di un processo di valutazione ed incentivazione della qualità affidato a parametri che valorizzino le differenze presenti all'interno del sistema universitario nazionale,
- la semplificazione del governo degli atenei, basata su una minore frammentazione interna, su una minore autoreferenzialità ed una maggiore trasparenza dei bilanci e della gestione,
- la programmazione dell'accesso e della progressione di carriera del personale docente, all'interno di un monitoraggio costante del sistema operato dal CUN,
- la valorizzazione del ruolo centrale degli studenti quali attivi, consapevoli e responsabili interlocutori dell'offerta formativa,
- la valorizzazione delle professionalità del personale tecnico amministrativo in tutte le sue funzioni e, in particolare, nei vari aspetti della operatività gestionali,
- la valutazione ex post delle scelte operate dagli atenei, attraverso i parametri stabiliti dall'Anagrafe della ricerca per i singoli docenti e dall'Anvur per le strutture.

Su queste basi, analizzando nel merito la proposta del DDL, si ritrova una notevole sintonia d'intenti e di prospettiva con molte delle proposte avanzate dal CUN. Va tuttavia subito

sottolineato che il disegno di legge si connota, in alcuni aspetti, per un troppo forte impianto centralistico. Infatti, non si limita a delineare i tratti essenziali del quadro di riferimento normativo generale, ma interviene, impone e vincola in modo minuzioso anche aspetti secondari. La valorizzazione di un sistema dell'autonomia richiede certamente un quadro normativo definito e strumenti rigorosi di responsabilità fondati su una valutazione ex post, ma a patto che siano garantite le condizioni dell'autonomia, sia sul piano finanziario sia su quello dell'organizzazione interna, della ricerca e della didattica.

Di seguito sono riportate alcune riflessioni generali sui singoli titoli del DDL poi approfonditi in allegato.

### L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (vedi anche Allegato 1)

Per quanto riguarda il governo del sistema, è sicuramente positivo il principio di semplificazione degli organi accademici. L'articolazione della proposta è tuttavia, in alcuni passaggi, troppo complessa e rischia, quindi, di non consentire il raggiungimento dell'obiettivo dichiarato.

Altre indicazioni presenti nel DDL sulle quali si può prevedere ampio consenso sono:

- la semplificazione della struttura del Senato Accademico, a condizione che si contempli all'interno della compagine del Senato una rappresentanza degli organi dipartimentali, certamente strategica visto il ruolo da loro rivestito;

- la semplificazione del CdA a condizione che, in uno spirito di salvaguardia dell'autonomia, la sua articolazione sia rimandata ai singoli atenei. Potrebbero essere stabiliti a priori solo alcuni principi generali come, ad esempio, che i componenti esterni rappresentino dei reali portatori di interessi e di finanziamenti, che i componenti interni debbano essere sempre maggioritari, che il rettore ne sia il presidente, e che rappresentanti del PTA e degli studenti siano presenti.

Quanto alla nomina del rettore da parte del Presidente della Repubblica, potrebbe essere utile per dare ulteriore autorevolezza all'autonomia accademica.

L'idea che il direttore amministrativo abbia funzioni di direttore generale è positiva, ma i suoi compiti devono comunque essere limitati alla gestione e non avere carattere politico. Posta l'autonomia delle sedi nell'identificarne compiti, responsabilità e sistemi di valutazione-controllo si potrebbe, a livello normativo, specificare l'insieme di attività funzioni che ne caratterizzino il portato "generale".

Un aspetto rilevante della proposta riguarda i rapporti tra i Dipartimenti, fortemente potenziati, e le Facoltà alle quali spetterebbe quasi esclusivamente il compito di gestire le attività didattiche. I dipartimenti sono il luogo decisionale più importante nel nuovo schema di organizzazione perché sono anche l'oggetto principale della valutazione ex post. Le Facoltà potrebbero mantenere una responsabilità di raccordo e di intervento, attraverso maggioranze

qualificate, su temi di programmazione negli ambiti in cui più dipartimenti concorrano ad una stessa area didattica-scientifica.

E', infine, molto interessante la possibilità per gli atenei di procedere a federazioni o vere fusioni legate ad una vicinanza territoriale e complementarietà culturale ma occorre senz'altro sottolineare che questa proposta, per divenire effettivamente operativa, deve essere adeguatamente incentivata.

## QUALITÀ ED EFFICIENZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (vedi anche allegato 2)

In tema di qualità ed efficienza degli Atenei e del loro finanziamento, è ormai acquisita l'idea che alla sua base deve essere prevista una corretta valutazione dei risultati. Come già espresso in precedenti pareri, il CUN ritiene che l'ANVUR debba occuparsi della valutazione ex post e non proporre gli obiettivi di sistema. La scelta degli obiettivi e dei parametri deve attenere alle strategie politiche derivanti dalle interazioni fra gli organi politico-amministrativi, quelli elettivi e quelli di rappresentanza come, ad esempio, il Ministro, il CUN ed il Ministero nel suo complesso.

In tema di finanziamento, il CUN ritiene che il DDL prospetti una riforma profonda che inciderà fortemente nei processi di assetto del sistema universitario e che avrà un impatto altrettanto profondo nella struttura dell'organico e nei rapporti tra le varie fasce docenti. Ancora una volta, senza chiari impegni di sostenibilità finanziaria tutto l'impianto appare fragile in termini di fattibilità e sostenibilità. Per questo andrebbe previsto un Fondo di Finanziamento Ordinario su 5 o, meglio, 7 anni con incremento annuo dell'ordine del 2%, come già sperimentato per il Sistema Sanitario Nazionale comma 67, dell'art.2 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191. Solo questa forma di stabilità finanziaria è coerente all'enfasi, insita nella proposta di riforma, sulla programmazione come criterio e metodo di governo-gestione degli atenei.

## LE NORME CHE REGOLANO IL PERSONALE ACCADEMICO E IL RELATIVO RECLUTAMENTO (vedi anche allegato 3)

Sui temi di reclutamento e progressione di carriera, il CUN non può non segnalare, con preoccupazione, il rischio di un ennesimo blocco pluriennale dei concorsi. Gli ultimi concorsi espletati risalgono ormai al 2007 e, come è noto, soltanto adesso sono in corso le procedure del reclutamento 2008, peraltro senza adeguate risorse finanziarie per le chiamate. Il nuovo meccanismo previsto dal DDL non potrà che entrare a regime l'anno successivo alla approvazione del DDL. L'espletamento delle abilitazioni porterà quindi i primi concorsi locali a svolgersi non prima del 2012.

Ogni semplificazione del meccanismo che vada in questo senso sarebbe di certo accolta come un segno di attenzione verso i più meritevoli e potrebbe essere un valore aggiunto del DDL stesso.

Per quanto riguarda il meccanismo concorsuale proposto nel DDL, il CUN è stato tra i primi a proporre una formula di abilitazione nazionale a lista aperta che, come detto, deve giovare a un meccanismo semplice e flessibile. Questo è sicuramente un banco di prova del sistema ed un elemento su cui valutare le singole comunità accademiche nella loro capacità di selezionare i migliori, in base agli indicatori di qualità scientifica, didattica, accademica (e ove congruo assistenziale) proposti dalle comunità stesse tramite il CUN.

Per dare una prima indicazione per rendere rapida la procedura, il CUN ritiene opportuno che la commissione nazionale di abilitazione abbia una durata annuale e che sia specifica per ogni SSD e per ogni Fascia docente. I commissari dovrebbero essere sorteggiati fra i professori che dichiarino la propria disponibilità e che abbiano un CV in linea con i parametri di produttività scientifica ed accademica indicati dal CUN e che potrebbero essere ulteriormente specificati per questa funzione.

Il CUN si rende, inoltre, disponibile a monitorizzare il sistema ed evidenziare le situazioni chiaramente anormali per eccesso o per difetto di selezione da parte delle commissioni.

Il sistema concorsuale presso le sedi dovrebbe, pur mantenendo i principi generali della valutazione e della distribuzione percentuale fra reclutamento e progressione del DDL, godere della massima flessibilità. Tale flessibilità è ovviamente possibile solo nel caso sia operativa l'ANVUR che, utilizzando i parametri e gli indicatori stabiliti dal CUN, adeguatamente valuti le strutture deputate ad operare le scelte (dipartimento ed ateneo).

Il CUN sottolinea l'importanza di mantenere e favorire, con opportuni provvedimenti, il meccanismo del trasferimento di docenti fra atenei, quale fattore essenziale di creazione di una rete nazionale e internazionale dell'alta formazione e della ricerca.

Il CUN ritiene innovativo, anche se migliorabile, il sistema di reclutamento dei ricercatori a tempo determinato destinati, dopo una adeguata valutazione, ad un reclutamento diretto come professori associati. Su questo punto molto delicato tre sono le principali obiezioni di cui il legislatore deve tenere conto:

- la prima è che la stessa opportunità deve essere riservata ai ricercatori attualmente in servizio (ad esempio dopo 6 anni di attività didattica come professore aggregato);
- la seconda che, anche su questa formula di reclutamento diretto, debba essere posto un attento monitoraggio, per cui, ancora una volta, il CUN si candida ad organismo deputato ad una verifica;
- la terza e maggiore perplessità è data dall'esigenza di un adeguato finanziamento. Infatti, da una stima realistica del numero di posti di professore di seconda fascia necessari a dare un'opportunità di carriera alle migliaia di ricercatori di valore attualmente in servizio e a quelli che si presenteranno al termine del periodo svolto a tempo determinato è evidente la necessità di un importante finanziamento straordinario ad hoc. Tale piano dovrà inoltre tenere conto del necessario equilibrio tra le fasce di docenza, garantendo un'adeguata progressione di carriera verso la fascia degli ordinari.

Per la definizione oraria, comunque di difficile quantificazione, dell'impegno complessivo dei docenti, sarebbe più semplice quantificare, in modo certificato, l'attività didattica, lasciando la verifica dell'impegno scientifico ed accademico ai parametri già sviluppati dal CUN per l'Anagrafe,

Su tale base andrebbero sviluppate, finanziandole adeguatamente, opportune politiche di incentivazione.

Altrettanto privo di una reale previsione di copertura finanziaria appare il tema del diritto allo studio, a partire dal Fondo per il merito. Questo potrebbe essere, se adeguatamente strutturato, una idea eccellente ma è di assai improbabile realizzazione se non finanziato, almeno in parte, con risorse pubbliche.

Sono riportati di seguito i vari allegati in cui è presente un'analisi più puntuale dei singoli titoli del DDL a cura delle commissioni permanenti del CUN.

IL SEGRETARIO

IL PRESIDENTE

## Allegato 1

### *Considerazioni Generali*

La comunità universitaria era in attesa di un quadro organico di autonomia responsabile a completamento della legge 168/89 e della legge 508/1999, anche considerando le prospettive rafforzate dalla legge 1 del 2009 in direzione di una radicale autonomia degli atenei.

Tuttavia, malgrado i riferimenti all'art. 33 della Costituzione e il richiamo costante ma, spesso, rituale all'autonomia, il nuovo DDL si connota per il forte impianto centralistico. Non si limita infatti a delineare i tratti essenziali del quadro di riferimento normativo generale, ma interviene, impone e vincola dall'alto in modo minuzioso anche aspetti secondari e talvolta addirittura di tipo tecnico-applicativo. La valorizzazione di un sistema dell'autonomia richiede certamente un quadro normativo definito e strumenti rigorosi di responsabilità, fondati su un sistema di valutazione *ex post*. Ma questo presuppone anche che siano garantite le condizioni dell'autonomia sul piano finanziario come su quello dell'organizzazione interna, della ricerca e della didattica.

Nel DDL le Università vedono fortemente ridimensionata l'autonomia organizzativa, per l'affermarsi di forti vincoli alla libertà di sperimentare propri modelli, se non sulla base di "specifici accordi di programma con il Ministero" (art. 1, c. 2). D'altronde, nella fissazione di "vincoli e criteri direttivi" (art.2, comma 3), i cosiddetti "criteri direttivi" sembrano in realtà scomparire del tutto sotto il peso dei "vincoli" fissati a priori.

Conseguenza dei limiti preventivi posti all'agire delle università è anche il modesto ruolo rivestito dall'Agenzia Nazionale di Valutazione nel DDL. Questo impedisce di fondare la valutazione *ex post* piuttosto che *ex ante*, valutando le politiche concrete piuttosto che le intenzioni normative.

Il mantenimento del finanziamento pubblico basato sul modello dell'attuale FFO non accresce il quadro di un'autonomia responsabile. Si tratta di una forma di sostegno assistito, piuttosto che di un finanziamento di specifiche performances degli atenei sul terreno della formazione e della ricerca. L'emergere di una quota premiale, che è stata peraltro ampiamente criticata nel suo effettivo esercizio d'esordio, è certamente un passo nella direzione giusta, anche se non tocca ancora il centro del modello. Scarse sono anche le linee tese ad incentivare sia la convenienza all'investimento nell'Università, privato e istituzionale, sia la ricerca di fonti alternative di finanziamento.

Appare singolare anche il totale accantonamento della ragione sociale dell'università, la ricerca. Tale assenza, oltre a rivelare la perdita della centralità della ricerca nel modello qui delineato, è conseguenza di una effettiva e grave carenza sul terreno delle politiche della ricerca, vuoi in termini di investimenti che di ruolo nello sviluppo del Paese.

## *Considerazioni sull'Articolato*

Il DDL intende operare in direzione di una più netta distinzione tra le funzioni di indirizzo e quelle di gestione e di governo. Il principio, pienamente condivisibile, interviene radicalmente sul terreno dei conflitti di interessi, ma ciò viene ottenuto attraverso la drastica riduzione del ruolo di chi all'interno dell'Università si occupa di ricerca e didattica.

Per raggiungere questo risultato, si opera mediante un rafforzamento marcato dei poteri del Rettore, da un lato, e del CdA dall'altro, e con un radicale ridimensionamento del ruolo e del significato, nonché dei poteri, del Senato accademico. Il tentativo di costruire il governo dell'Ateneo sulla base dell'applicazione del principio della divisione dei poteri - un CDA che governa e un Senato che legifera e controlla - è interessante in termini di principio ma non di applicazione. Infatti, il Senato accademico non è né organo legislativo - dal momento che esso, secondo l'art., 2, comma 2, formula "proposte e pareri", nonché approva i regolamenti, in materia di didattica e ricerca - né riveste alcuna funzione sul terreno dell'indirizzo strategico della predisposizione dei piani politico-programmatici, che spettano da un lato al CdA (art. 2, comma f), dall'altro al Rettore. In questo modo, viene totalmente meno la funzione di controllo dell'azione di governo. Inoltre, la separazione dei poteri, legata alla necessità di superare i conflitti di interesse del corpo docente, è in realtà solo spostata sul terreno del Consiglio di Amministrazione, che diviene titolare contemporaneamente delle funzioni di indirizzo, di gestione e di governo, nonché del proprio controllo. E tutto ciò senza che sia davvero esplicitata la procedura di scelta, di legittimazione e di rappresentanza dei membri del CdA.

Ora, dal momento che lo scopo dell'Università non può che vertere sulla combinazione di "ricerca e didattica per il progresso culturale civile ed economico della Repubblica" (art. 1, comma 1), non si vede in che modo il Senato accademico - e quindi lo stesso corpo docente - possa essere escluso dalla "programmazione strategica". Non si deve, infatti, dimenticare che il CdA decide anche in ordine alla ricerca e alla formazione, all'apertura e alla disattivazione di corsi di laurea. Si tratta di funzioni - stando alle indicazioni del DDL - per le quali i membri del CdA non sembrano selezionati, e possono dunque risultare totalmente incompetenti.

Occorre sottolineare che il ricorso così rilevante ad esterni non è teso a radicare maggiormente l'università nel tessuto territoriale sociale, politico e produttivo, né ha lo scopo di bilanciare la rappresentanza degli interessi interni ed esterni, né tantomeno ha come obiettivo quello di coinvolgere anche i "privati" sul terreno dell'autonomo finanziamento dell'Ateneo.

In tale contesto, la configurazione della figura del Rettore risulta particolarmente ambigua, in quanto riveste un compito di "proposta" che esercita grazie alla formulazione "del documento di programmazione strategica triennale di Ateneo (art. 2, comma a), evidentemente predisposto sulla base delle "funzioni di indirizzo strategico" del CdA. Tale documento, inoltre deve essere approvato dallo stesso CdA, secondo l'art. 1, comma f).

In sostanza, quindi, il CdA non ha referenti ai quali rispondere, visto il ruolo del tutto residuale che dovrebbe svolgere in proposito il Senato accademico.

Non si vede, inoltre, in che modo sia possibile importare nelle università statali, a finanziamento pubblico, il modello valido solo nel caso del finanziamento privato. A meno che non si voglia affermare, attraverso questa via, una vera e propria privatizzazione delle università pubbliche, semplicemente attraverso la privatizzazione dei beni e delle risorse. Ma in questo caso, a parte ogni altra considerazione, a chi risponderà il CdA delle sue politiche? Quali le possibili conseguenze di politiche strategiche sbagliate? Le eventuali correzioni sono semplicemente affidate alle politiche di commissariamento dell'ateneo, senza che sia possibile per il Senato esercitare alcuna funzione di controllo e di correzione, eventualmente intervenendo mediante la messa in minoranza del Rettore.

Questo accentua l'impressione di un forte scollamento tra Senato e CdA nelle competenze e nelle funzioni, con un ruolo del Rettore che può oscillare tra l'estremo del potere assoluto e l'assenza di un ruolo ben definito, il tutto senza un chiaro bilanciamento dei poteri tra i due organi.

Se è vero che nel CdA abbondano le competenze gestionali, rimane da capire come siano assicurate le competenze strategiche in tema di ricerca e didattica. Si può affidare ad un CdA composto da esterni, con competenze prevalentemente gestionali, l'attivazione e la soppressione dei corsi e il finanziamento interno della ricerca? Sulla base di quali finalità e parametri?

Entrando nel merito dell'articolazione interna degli organi, il giudizio è positivo sull'intento di assicurare l'unità di ricerca e didattica, mediante la loro riunificazione nel Dipartimento. Per quanto riguarda la didattica, è chiara l'esigenza di rinnovare e migliorare il funzionamento delle relative strutture di governo, al fine di semplificare i processi decisionali, attribuire precisamente le responsabilità e razionalizzare l'uso delle risorse. Il DDL non mette però in adeguata evidenza l'importanza di tali problematiche. In particolare, occorre esplicitamente indicare che le strutture di coordinamento della didattica hanno il compito di progettare i corsi di studio e garantirne la qualità, nell'ambito dello Spazio europeo della formazione superiore. Poiché molte ed articolate sono le attività necessarie a garantire l'organizzazione e il coordinamento della didattica, il DDL deve prevedere che gli Statuti diano alle strutture didattiche strumenti adeguati per svolgere i loro compiti: fermo restando che i docenti sono incardinati nei dipartimenti e che i dipartimenti a fornire la didattica per i corsi di studio. Inoltre, un Dipartimento può fornire insegnamenti a più di una struttura di coordinamento della didattica e, quindi, può partecipare a più di una di tali strutture. Per quanto riguarda poi il numero delle strutture di coordinamento didattico, il DDL dovrebbe limitarsi a indicare che tale numero si configuri come il minimo necessario per un'organizzazione ottimale dell'ateneo, senza prescrizioni rigide a priori. Al Ministro deve essere assegnato il compito di giudicarne la congruità, sia in fase di approvazione dello Statuto, sia attraverso una valutazione ex-post dell'efficacia ed efficienza didattica. Inoltre, la previsione espressa dal comma d) del medesimo articolo "circa la proporzionalità del numero" dei docenti, in rapporto alle dimensioni e alla tipologia dell'ateneo, appare ancora una volta dettata da esigenze di controllo a priori dall'alto, indipendentemente dai progetti strategici effettivi. Occorre, invece, offrire criteri di affermazione dell'equilibrio tra standard quantitativi, regole di omogeneità e decisioni strategiche.

In questo quadro, vanno affrontati diversi problemi quali la costituzione delle strutture di coordinamento (art. 2, comma 3,c), la fissazione a priori del loro numero (art. 2, comma 3,d), i poteri effettivi, il coordinamento dei corsi di laurea, la costituzione della scuola di dottorato, l'impegno nel post-lauream e, soprattutto, il raccordo con la struttura dipartimentale. Le esigenze

burocratiche hanno in questo modo la netta prevalenza, rendendo per molti versi vani gli sforzi stessi della riforma.

Per quanto riguarda il ruolo degli studenti, è di fatto privilegiata la loro presenza a vario livello e titolo in tutte le strutture riformate, senza modificare tuttavia la definizione dei poteri effettivi e delle modalità del loro esercizio. Ancora una volta, si pensa di preconstituire agli statuti le forme dell'intervento, come nel caso della costituzione della Commissione paritetica docenti-studenti (art. 2, 3, g), prevista in ciascun dipartimento con compiti predefiniti. Insomma, una presenza burocraticamente garantita non ci sembra tale da modificare sostanzialmente il ruolo e il peso di questa componente nella nuova università.

Infine, è da sottolineare la possibilità sia della fusione che della federazione fra atenei (art. 3), marcando in questo modo una netta inversione di tendenza rispetto alla loro moltiplicazione, al di fuori di qualunque programmazione e rispetto dei criteri di qualità e di opportunità. Per le politiche di fusione o federazione, non si comprende perché tale concreto esercizio di autonomia rimanga comunque subordinato all'esame della proposta da parte del Ministero dell'Università e della ricerca (art.3,4) e, paradossalmente, del Ministero dell'economia. Non è comunque toccata la grave questione delle università telematiche, così come oggi sono configurate, né la proliferazione di università private spesso disancorate da ogni criterio di adeguatezza qualitativa.

Infine, occorre osservare che ben altro peso e ruolo dovrebbe avere l'ANVUR nel quadro di un ampliamento dell'autonomia degli Atenei, ancorata a procedure di rigorosa valutazione a posteriori. Ovviamente, il quadro delle considerazioni qui espone, in tema di autonomia e di governance, richiede di essere completato in modo coerente con gli altri due titoli. In proposito, non si può fare a meno di osservare che il titolo 2, "norme e delega legislativa in materia di qualità ed efficienza del sistema universitario", è talmente ampio e indefinito da lasciare l'intero significato della riforma sospeso nel suo valore e nella sua rilevanza.

## Allegato 2

### Considerazioni Generali

Un primo rilievo è la dicotomia fra la dimensione di assetto-governance-organico, trattata dal DDL, e la dimensione finanziaria, “senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica”, citata ben 16 volte come vincolo e non come problema. Il DDL finisce per perdere dunque di credibilità anche perché, pur richiamando spesso la Programmazione negli atenei come criterio e come metodo, demanda in modo imprecisato la copertura finanziaria alla contingenza e quindi all’incertezza delle Finanziarie annuali.

Nel DDL andrebbe quindi inserito un articolo che impegni il Governo ad applicare al Sistema Università e Ricerca il metodo e le misure applicate di recente al Sistema Sanitario Nazionale come da comma 67, dell’art.2 della Legge 23 dicembre 2009, n.191 (Legge Finanziaria 2010).

In assenza di tale passaggio, diventano legittimi i timori che le norme su governance e reclutamenti-progressioni finiranno per applicarsi ad università impegnate in strategie di sopravvivenza legate a uscite sistematiche di organico con subentri minimali, a revisioni continue e sofferte dell’offerta didattica, a concorrenza estrema sui fondi (in declino) della ricerca: tutto questo, in un quadro di emergenza continua e di pesante incertezza.

### Considerazioni sull’Articolato

Con riferimento ad alcuni punti dell’art.5 “Delega in materia di interventi per la qualità e l’efficienza” il CUN rileva quanto segue:

a. “federazione e fusione di atenei per razionalizzazione dell’offerta formativa”, art. 3:

- il CUN ritiene certo utile stimolare processi di coordinamento e/o fusione fra atenei per “razionalizzare l’offerta formativa” e per “ottimizzare l’utilizzazione delle strutture e delle risorse”. Rileva peraltro che l’intera impostazione resta limitata alla logica del risparmio (razionalizzazione) e trascura per intero la possibilità che da processi di coordinamento e fusione scaturiscano energie verso progetti e servizi avanzati che riqualifichino e riposizionino le attività degli atenei;

- il CUN propone di conseguenza che: 1) si specifichi che i risparmi liberati da progetti di coordinamento e/o fusione che agiscono sull’economia di scala restano agli atenei coinvolti ; 2) si precisi che progetti di coordinamento e/o fusione che puntano su economie di scopo possono godere del supporto incentivante del MIUR, grazie a prestiti attinti da un fondo “ad hoc” che raccolga i fondi della “Programmazione”;

b. “previsione di un fondo di rotazione a garanzia del riequilibrio finanziario degli atenei”, comma 3l), art. 5:

- si rileva che la caratteristica del fondo non è approfondita, mentre ne viene precisata la destinazione (a rotazione);

- si propone di precisare che il fondo viene attivato dal MIUR a garanzia dei debiti che i singoli atenei riterranno di attivare presso il sistema bancario;

c. “costo standard unitario di formazione (con indici di quantificazione) per studente in corso ...” comma 3f), art. 5:

- il comma accenna alla possibilità di utilizzare il costo standard per studente come criterio di analisi comparata e di attribuzione di una parte “dedicata” del FFO. Si rileva tuttavia che la specificazione di un costo standard si presta a più dettagli e approcci;

- si propone dunque di precisare le finalità perseguite e le modalità per perseguirli, per rendere più chiara la metodologia e la possibilità per gli atenei di avviare forme evolutive con essa coerenti;

d. “ introduzione della contabilità economico-patrimoniale e analitica e del bilancio consolidato di ateneo sulla base di principi contabili ...”, comma 3f), art. 5:

- l’obbligo della tenuta della contabilità economico-patrimoniale e analitica e del bilancio consolidato va accolto positivamente. Questo passaggio va però evidenziato non solo come nuova chiave tecnico contabile, ma anche come strumento per far crescere nelle Università la consapevolezza del valore delle risorse disponibili rispetto alla strategia perseguita, agli obiettivi cercati e ai risultati raggiunti;

- si propone quindi di specificare che tale contabilità va avviata al fine di attivare presso gli atenei la metodologia del budget e del controllo della gestione.

## Allegato 3

### Considerazioni Generali

Si osserva che, fino al momento di pieno funzionamento del nuovo sistema, ovvero non meno di sei anni, ci sarà un'uscita annua per pensionamento dalle università di circa 1.000 ordinari, 500 associati ed almeno altrettanti ricercatori, per un totale previsto in 6 anni di circa 12.000 docenti, pari ad un quinto del totale dei docenti attuali, lasciando sguarnite molte discipline. Nel frattempo, poiché le immatricolazioni studentesche tendono a restare costanti, si aggraverà il gap esistente rispetto alla popolazione docente dei paesi più evoluti, già oggi significativamente più numerosa di quella italiana.

Inoltre il ridimensionamento quantitativo della didattica, legato alla messa in esaurimento degli attuali ricercatori, richiederà un numero di assunzioni di almeno 2.000 professori associati all'anno per i prossimi sei anni, anche per soddisfare la giusta aspirazione alla progressione di carriera dei ricercatori meritevoli. La sostenibilità di questo ritmo appare poco credibile senza un meccanismo agile di reclutamento e un piano preciso e garantito di finanziamenti adeguati.

Tale piano dovrà tenere conto del fatto che la promozione dei ricercatori non deve determinare una fascia pletorica di associati e richiede, quindi, un adeguato passaggio di associati nel ruolo di professori ordinari. Ciò non sarà però possibile senza modificare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di blocco del turnover e di tagli al FFO.

Il modello di reclutamento basato sulla nuova figura di ricercatore a tempo determinato, pur condivisibile, non può essere legittimamente definito e presentato come una *tenure track*. Infatti non viene fatto obbligo, come in tutte le più importanti istituzioni straniere che adottano questo sistema, di prevedere fin dal momento del reclutamento a tempo determinato la destinazione nel bilancio dell'ateneo di risorse finanziarie adeguate a coprire la possibile assunzione a tempo indeterminato. In assenza di tale previsione il rischio che, al termine del contratto, i ricercatori non possano essere effettivamente reclutati nel ruolo di associati per motivi non dipendenti dalle loro qualità e dal loro merito, ma condizionati dall'assenza di risorse, è (purtroppo) estremamente realistico.

### Considerazioni sull' Articolato

- Progressione di carriera separata dai meccanismi di reclutamento (art. 5, commi IV e V, art. 9)

Il DDL prevede (art. 9) una possibilità di progressione di carriera, interna all'università di appartenenza, separata dal reclutamento esterno e dalla mobilità. Non c'è però sufficiente chiarezza prima sulla individuazione e poi sulla separazione delle risorse finalizzate ai due diversi meccanismi. Senza questa precisazione, si rischia di rendere praticamente impossibile la mobilità della docenza e/o di frustrarne le legittime ambizioni di carriera. Non risulta funzionale a ciò

l'imposizione, nel transitorio, del limite massimo di solo un terzo dei posti disponibili (art. 9 comma 4) alla progressione interna di carriera.

Il CUN ha più volte affermato che tale progressione non va confusa, né amministrativamente, né finanziariamente, con il reclutamento iniziale. Le opportunità di avanzamento di carriera sono un'essenziale componente motivazionale ed occorre premiare il merito, evitando però un'esasperata logica "concorsuale", basata su una burocratica distinzione di ruoli. Questo comporta una chiara distinzione nell'allocazione di risorse tra i capitoli destinati al reclutamento e quelli destinati alla progressione, momento del tutto assente nel DDL. Ciò accade nella maggioranza dei paesi scientificamente e tecnologicamente avanzati, dove i docenti hanno poi la possibilità, svincolata da cadenze concorsuali spesso macchinose e costose, di sottoporre il proprio curriculum a comitati di selezione della struttura universitaria (Dipartimento o Facoltà), al fine dell'avanzamento, in termini di carriera e responsabilità, all'interno della struttura.

Infine, appare non ben definito il riferimento alla non ricostruibilità della carriera (art.5, comma 4, lettera m) in quanto, se interpretata in maniera restrittiva, negherebbe il legittimo riconoscimento dell'attività progressa. Andrebbe chiarito il riferimento all'eliminazione delle procedure di ricostruzione di carriera e rivalutazione del trattamento iniziale (art. 5 comma 4 lettera m), che sarebbe condivisibile se, e solo se, in tal modo si intendesse il passaggio da una fascia all'altra, come un'unica progressione di carriera nella docenza.

In generale, nell'articolo 5 appare eccessivo l'uso delle delega in materia di interventi che disciplinano l'impegno dei docenti e il loro trattamento economico: cosa che di fatto costituisce una modifica dello stato giuridico.

Per quanto riguarda i ricercatori attualmente in servizio, il DDL da un lato ne conferma la messa ad esaurimento (Legge 230/2005) e dall'altro ne modifica l'attuale impegno didattico. Infatti attribuisce ai ricercatori gli stessi carichi didattici dei professori associati e ordinari, senza però adeguarne la retribuzione e tanto meno discuterne lo stato giuridico, assente dal 1980 (art. 5, comma 4, c).

L'effetto congiunto di questi due provvedimenti è iniquo ed inaccettabile nonché portatore di conseguenze negative sul funzionamento del sistema. Al fine di gestire in maniera adeguata ed efficiente la fase di transizione, si ritiene necessario che, almeno fino all'entrata a regime del DDL, i ricercatori a tempo indeterminato, che abbiano ottenuto l'abilitazione nazionale ed abbiano svolto attività didattica, possano essere chiamati dalle sedi per chiamata diretta, cioè con lo stesso meccanismo proposto per i ricercatori a tempo determinato.

Analogamente, per assicurare un equilibrio tra le fasce che possa garantire l'efficienza del sistema universitario, si deve prevedere un adeguato stanziamento di risorse per l'accesso alla prima fascia, dato che il 28% dei professori ordinari in servizio ad oggi ha un'età superiore ai 65 anni. Questa esigenza deriva anche dalle accresciute funzioni di responsabilità attribuite dal DDL ai soli professori ordinari.

#### Valutazione (art.5)

Il Consiglio Universitario Nazionale è da sempre favorevole alla valutazione dell'attività dei docenti universitari, come dimostrato con la produzione di un primo documento di lavoro sugli

indicatori di attività scientifica e di ricerca. La valutazione dell'attività di ricerca attualmente prevista va rapportata alla complessità della funzione docente, ovvero integrata con la previsione di una finestra temporale modulabile per la rilevazione dell'attività scientifica e con la considerazione anche di quella didattica e degli impegni istituzionali accademici.

Una effettiva ed efficace valutazione *ex post* della qualità dei reclutati è elemento cruciale per la funzionalità dei meccanismi di selezione locale (dopo l'inserimento nella lista di qualificazione nazionale), sia per la progressione interna sia per il reclutamento esterno. Solo tale valutazione, e non semplici verifiche formali *ex-ante*, offre una garanzia sostanziale della correttezza ed adeguatezza delle procedure. Occorre tuttavia che la normativa preveda un meccanismo per il quale le scelte delle singole università vengano premiate (ad esempio con un aumento di finanziamento) o sanzionate (con la perdita di finanziamenti ed altri benefici), in base ai risultati ottenuti dai docenti reclutati.

#### Mobilità (art.9, commi IV, V, VI; art. 15, comma III)

E' importante prevedere la necessità di sostenere tutte le forme di mobilità (a livello internazionale, nazionale, regionale ed istituzionale), integrando queste opzioni nell'apposita strategia di sviluppo professionale e riconoscendo pienamente tutte le esperienze di mobilità nell'ambito di valutazione /avanzamento della carriera. Pertanto è necessario creare strumenti amministrativi che consentano la trasferibilità dei diritti in materia di previdenza sociale e retribuzioni.

La mobilità (inclusa quella internazionale) va assolutamente favorita ed incentivata, come strumento per la (ri)qualificazione scientifica e culturale del nostro sistema universitario. Tuttavia, il puro vincolo quantitativo, per di più con reali e non banali difficoltà di implementazione numerica quando lo si riporta ai piccoli numeri del *turnover* dipartimentale, non è certamente lo strumento più efficace.

Il DDL non prospetta agili procedure di trasferimento volontario dei docenti già in servizio da una sede all'altra, dal momento che prevede unicamente la possibilità di aderire alle procedure valutative previste dall'art. 9 comma 2.

La mancanza di chiarezza del testo su alcuni dei meccanismi proposti per favorire la mobilità accademica (art. 9 comma 3) potrebbe indurre, in pratica, comportamenti, già visti, di tipo puramente opportunistico ("migrazioni" bidirezionali, di durata triennale, da una sede all'altra, governate da accordi informali sistematici), che non porterebbero alcun vantaggio al sistema, ma contribuirebbero a rallentare ulteriormente le sue già faticose dinamiche di assestamento. E', inoltre, assolutamente necessario prevedere norme che rendano la mobilità realmente appetibile e non discriminante, come a tutt'oggi risulta.

#### - Regolamentazione delle attività pre-ruolo (art. 10 e 12)

Resta in ogni caso da regolamentare in modo adeguato la fase dell'attività pre-ruolo,

valorizzando nell'ingresso a tale fase le competenze acquisite grazie al dottorato di ricerca e ponendo fine all'attuale proliferazione di forme di precariato. Le attuali e molteplici forme di precariato, quasi sempre esterne a ogni programmazione e quindi alla lunga economicamente non sostenibili e prive di ogni realistico sbocco occupazionale, devono essere superate in favore di una singola figura preruolo di durata pluriennale, prevalentemente orientata alla ricerca e dotata delle garanzie proprie dei contratti a tempo determinato.

Il DDL non contiene norme adeguate per la prevenzione della proliferazione indiscriminata del precariato e dei suoi effetti, perché, valendo il principio giuridico per cui ciò che non è proibito è permesso, nulla impedirà il mantenimento e la moltiplicazione delle attuali numerose forme spurie di "collaborazione" più o meno occasionale e/o a progetto (oltre che dei contratti, anche gratuiti, d'insegnamento).

Inoltre il DDL non impedisce l'utilizzo di tali forme di collaborazione a tempo indeterminato per aggirare i vincoli (peraltro espressi in forma parzialmente incoerente; art. 10 comma 9) sulla durata degli assegni e dei contratti a tempo determinato.

Infine non prevede uno schema di uscita dal sistema universitario, verso altre istituzioni pubbliche o private, dei precari che non vengono ritenuti idonei alla prosecuzione della carriera accademica.

#### Personale Tecnico-Amministrativo (art. 11)

Non appare giustificata l'esclusione del personale tecnico amministrativo delle università dalla possibilità di stipulare contratti per attività di insegnamento a titolo gratuito (art. 11).

**I Consiglieri Costantino, Baldascino, Cossu (Rappresentanti del CNSU nel CUN) presentano un proprio documento di seguito riportato:**

Per quanto concerne la partecipazione degli studenti nel Cda, si rileva la necessità di una partecipazione che sia in misura non inferiore a 2 membri dell'intero consesso, anche per garantire il pluralismo delle varie e diverse componenti studentesche. Oggi la componente studentesca è fissata per legge al 15% degli altri componenti degli organi accademici. Tuttavia è una percentuale bassa; gli studenti pur essendo la maggioranza della comunità accademica, sono privati di una rappresentanza sufficiente.

Nel rapporto Europeo 2009 del Processo di Bologna (Bologna Process Stocktaking Report 2009) l'Italia ha ancora una pessima valutazione sul suo sistema di assicurazione della qualità. Per quanto concerne la composizione dei NVA, il DDL ne dispone in prevalenza la composizione con membri esterni. Oggi la presenza di esterni non è tassativa, ma è resa possibile dalla nomina di "almeno due [...] tra studiosi ed esperti nel campo della valutazione anche in ambito non accademico." Nel DDL viene prevista la rappresentanza degli studenti solo per la parte istruttoria sulla valutazione della didattica. Si tratta quindi di una rappresentanza solo parziale e non a tutti gli effetti. Bisognerebbe attribuire ai nuclei la funzione di "verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta formativa". I Nuclei di Valutazione sono composti da membri interni all'Ateneo e di nomina del Rettore. Inoltre la loro funzione, salvo rari casi, si limita solo a verificare la correttezza formale dei requisiti minimi e a fornire dati per il Consiglio Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario. Quasi mai il Nucleo diventa l'organo che dopo una valutazione indica e propone soluzioni. Bisogna stimolare i Nuclei a compiere questa operazione, a far sì che le loro valutazioni siano vincolanti per la didattica e i contenuti dei corsi.

Anche i questionari di valutazione così come sono strutturati sono inutili. Chiediamo che i questionari diventino uno strumento fondamentale del sistema della valutazione, e che siano essi stessi uno strumento di stimolo e di intervento, anche sui docenti stessi. I risultati dei questionari devono necessariamente incidere sul sistema didattico. Come evidenziato anche dalle verifiche del Processo di Bologna, la partecipazione studentesca nella valutazione è scarsissima. Pochi sono ancora i Nuclei di valutazione che hanno la rappresentanza, e comunque si tratta di scelte di singoli atenei visto che la legge nazionale non lo prevede espressamente. Ci sembra assurdo che proprio gli studenti siano quelli meno coinvolti nella valutazione della didattica, visto che ne sono i principali destinatari.

Il DDL, inoltre, introduce un "Fondo per il merito" diverso e ulteriore rispetto al "Fondo integrativo per il diritto allo studio", con il quale vengono attualmente finanziate le borse di studio. Ma se nel caso del Fondo integrativo le condizioni familiari sono la condizione principale per elargire le borse di studio, invece, in questo Fondo speciale le condizioni reddituali non hanno influenza nell'elargizione delle borse.

L'utilizzo della prova nazionale per elargire le borse di studio ed i buoni pasto non dà alcuna certezza di garanzia. Se guardiamo come funzionano i test d'ingresso per le facoltà a numero chiuso, la preoccupazione è maggiore tenuto conto che non solo queste borse non hanno niente a che fare con le considerazioni reddituali della famiglia, ma che probabilmente nulla hanno a che vedere anche con il tema del merito.

Inoltre il Fondo viene posto come garanzia per i prestiti d'onore concessi. In questa maniera si alimenta l'utilizzo dei prestiti d'onore che rischiano di prendere in tutto e per tutto, in questa maniera, il posto delle borse di studio pubbliche. La sicurezza che viene fornita all'utilizzo dei prestiti d'onore porterà l'effettività del diritto allo studio nelle mani di privati, che elargiranno prestiti d'onore con la certezza che lo Stato rifonderà l'eventuale mancanza dello studente, cancellando completamente il rapporto tra Stato e studente che ha radici nel dettame costituzionale.

Il nostro sistema di diritto allo studio oggi non dà la possibilità agli studenti di tutte le fasce sociali di poter accedere agli studi universitari. L'importo delle borse di studio non garantisce la copertura di neanche metà delle spese che uno studente si ritrova ad affrontare durante l'anno accademico: la precarietà che si sostanzia nel trovare lo stratagemma per tirare avanti giorno per giorno non assicura certo la serenità necessaria per studiare.

Crediamo innanzitutto che il diritto allo studio debba avere un carattere decisamente più inclusivo e con ciò intendiamo una ben più ampia platea di studenti che possa beneficiare delle borse di studio. La creazione del welfare studentesco passa dal principio che vede lo scioglimento, in virtù della nuova soggettività sociale, del legame tra lo studente e le condizioni economiche della famiglia. Dunque un diritto allo studio più inclusivo che permetta, attraverso la borsa di studio, di accedere e di mantenersi all'università e un welfare studentesco universale che garantisca dei diritti naturali assicurati allo studente proprio in ragione della sua natura sociale.