

Forum nazionale della docenza universitaria e della ricerca Roma, 12 febbraio 2010

Nella riunione del Forum si è discusso dell'avvio in Senato dell'iter parlamentare del DDL Gelmini sulla Governance dell'università.

La FLC nell'ambito dell'audizione dei sindacati presso la VII Commissione del Senato ha particolarmente insistito sulle critica d'impianto del provvedimento evidenziando soprattutto:

- il mantenimento dei tagli finanziari che stanno minando il funzionamento delle Università
- l'approccio centralistico
- l'eccesso di delega
- l'inadeguatezza delle proposte sul reclutamento
- l'elusione di questioni quali il precariato e le difficoltà del ricambio generazionale.

Il dibattito nella riunione del Forum, partendo dall'analisi di merito dell'articolato del provvedimento Gelmini, ha evidenziate le principali criticità enucleando alcune possibili proposte emendative focalizzate soprattutto ad indicare alternative all'impianto generale del DDL.

È stato quindi elaborato il seguente documento di analisi e proposte.

Preliminarmente è da rilevare la presenza diffusa in tutto il provvedimento di una tendenza neo centralistica che si manifesta nell'imposizione ex ante di molti minuziosi vincoli normativi all'esercizio dell'autonomia delle Università pubbliche. Il provvedimento è altresì improntato alla convinzione che una comunità tra pari, quale la comunità accademica, sia incapace di autogovernarsi a causa della prevalenza di conflitti di interesse. E' vero che l'esercizio concreto dell'autonomia ha evidenziato limiti e degenerazioni particolaristiche. Non si possono però fornire rimedi ritornando ad un neo centralismo caratteristico di altre stagioni politiche o snaturando la caratteristica dell'istituzione universitaria come comunità di pari che si autogoverna. La risposta a tali inconvenienti deve essere l'affermazione generalizzata della valutazione ex post delle attività degli Atenei da affidare ad un soggetto terzo e l'adozione di una politica delle risorse che premi i meriti, incentivando comportamenti virtuosi.

E' inaccettabile nell'art. 1, dedicato ai principi ispiratori della riforma, l'accantonamento del ruolo primario dell'università nell'ambito della ricerca, che non viene neanche citata tra le finalità dell'istituzione universitaria. È da evidenziare inoltre la contraddizione tra il principio costituzionale dell'autonomia ed il vincolo per le Università alla libertà di sperimentare propri modelli organizzativi che possono derivare solo da specifici accordi di programma con il MIUR, che tra l'altro non mette in campo alcuna risorsa a sostegno della sperimentazione.

Non c'è peraltro alcun riferimento all'ANVUR nella verifica e valutazione dei risultati conseguiti dagli Atenei, funzioni che vengono attribuite al solo MIUR.

Le proposte relative alla Governance degli Atenei (Articoli 2 e 3) delineano un modello organizzativo fortemente centralistico e gerarchico, che condensa il potere negli organi di vertice ed in particolare nel Rettore, senza prevedere istanze di garanzia della comunità accademica nei confronti degli stessi. Vengono inoltre introdotti vincoli numerici artificiali alla composizione del Consiglio di Amministrazione e del Senato, riducendo l'autonomia degli Atenei che era stata attribuita agli stessi nel 1989 dalla Legge 168. Viene svuotato il ruolo del Senato Accademico posto in subordine rispetto al Consiglio di Amministrazione. Al Senato oltre all'adozione dei Regolamenti in materia di didattica e ricerca, previo parere favorevole del CdA, vengono affidati solamente generici compiti di coordinamento e la formulazione di pareri. Nel CdA vengono concentrate in maniera anomala funzioni di indirizzo e di gestione, oltre che di controllo sulla stessa. È facilmente prevedibile che il CdA, in cui, nonostante la presenza di componenti esterni designati con meccanismi che dovranno essere definiti dagli statuti, non costituisca un contrappeso al Rettore, ma possa risultare in molte realtà una sorta di organismo esecutivo delle sue volontà e scelte, non riuscendo a svolgere una reale funzione di raccordo tra Università e forze sociali e produttive. Per contro in altre realtà universitarie (ad es. sedi di recente istituzione e con un corpo accademico ancora "debole") vi potrà essere una possibile influenza di Enti Locali (ad es. le Regioni) che potranno svolgere un ruolo di supplenza dello Stato anche nel supporto finanziario, con il rischio di trasferire ad esse gli stessi inconvenienti che si sono verificati nelle ASL.

Si potenziano le prerogative del vertice dell'apparato tecnico e amministrativo degli atenei sostituendo la figura del direttore amministrativo con quella del direttore generale, senza però definire con chiarezza l'interrelazione tra i suoi poteri e quelli degli organi di governo.

La composizione del collegio dei revisori, il cui presidente è designato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze tra i suoi dirigenti o funzionari, è indicativa di una volontà del governo, ed in particolare del Ministro Tremonti, di accentuare il controllo dall'alto delle attività degli Atenei.

È singolare che i riferimenti per le funzioni del Nucleo di valutazione di verifica della qualità dell'offerta didattica siano le prescrizioni del decreto Brunetta e non parametri e indicatori che dovranno essere elaborati dall'ANVUR.

Per ciò che riguarda l'articolazione interna dell'Università è condivisibile il potenziamento delle prerogative dei dipartimenti, con l'attribuzione ad essi oltre che delle attuali funzioni anche di quelle finalizzate allo svolgimento delle attività didattiche. È anche condivisibile la creazione di strutture intermedie tra dipartimenti e organi di governo centrali per la gestione dei servizi comuni (scuole/facoltà). Non è però accettabile che a tali strutture vengano affidati poteri rilevanti in materia di personale docente quale la proposta di chiamata. Occorre evitare il rischio di una gattopardesca riproposizione in forma diversa delle attuali Facoltà, attenuando la portata innovativa del potenziamento delle prerogative dei dipartimenti, cui verrebbero sostanzialmente trasferiti

solamente gli oneri gestionali connessi allo svolgimento delle attività didattiche. Tra l'altro si avrebbe il trasferimento del potere di chiamata da un organismo comunitario quale l'attuale consiglio di facoltà all'organismo ristretto posto al vertice delle scuole/facoltà. Un tale organismo ristretto è accettabile solamente se alle scuole/facoltà sono affidate funzioni di mero coordinamento.

È infine da rilevare che l'eventuale applicazione alle università di quanto previsto dal DDL non elimina per esse la possibilità di trasformarsi in fondazione.

È assolutamente necessario che:

- Siano Affidate al Senato le funzioni di indirizzo strategico, la deliberazione sull'attivazione e la soppressione di corsi di studio e la possibilità di sfiduciare il Rettore.
- Siano affidate al CdA l'approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, nonché la vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività.
- Sia prevista la presenza in Senato e Consiglio di una maggioranza di eletti interni all'Ateneo e la partecipazione democratica di tutte le componenti della vita universitaria e siano aboliti i vincoli numerici per la composizione degli stessi organi.
- Non siano attribuite alle scuole/facoltà competenze in materia di personale docente; in alternativa occorre fare del dipartimento la sede decisionale effettiva per la chiamata dei docenti e conseguentemente la sede di incardinamento degli stessi, limitando il ruolo del CdA al solo ambito della verifica delle compatibilità finanziarie.
- I compiti del Direttore Generale siano limitati alla sola gestione.
- Sia abolita la norma che modifica l'attuale composizione del collegio dei revisori;
- Il nucleo di valutazione verifichi la qualità e l'efficacia dell'offerta didattica sulla base di parametri ed indicatori definiti dall'ANVUR e dalle commissioni paritetiche docenti-studenti.
- Nel caso di federazione o fusione tra Atenei sia definita la natura giuridica del soggetto che scaturisce dal processo federativo, prevedendo la natura pubblica di tale soggetto e sia incentivato tale processo con risorse aggiuntive al FFO.
- Sia abrogata la possibilità per le università, introdotta dalla Legge 133/2008, di trasformarsi in Fondazioni.

Del tutto inadeguate e insufficienti sono le proposte in materia di diritto allo studio (art. 4 e 5). Se si considerano gli standard di alcuni servizi fondamentali, quali l'alloggio e le borse di studio, si constata immediatamente il drammatico divario attualmente esistente tra l'Italia e gli altri paesi OCSE. Scandaloso è il dato della mancata erogazione della borsa di studio per carenza di risorse, in una larga parte del paese, a decine di migliaia di studenti bisognosi e meritevoli aventi diritto. Ciò è ancora più grave se si considera il progressivo consolidamento del blocco della mobilità sociale tra generazioni. In una tale situazione viene proposta l'istituzione di un fondo per il merito del tutto

svincolato dal dettato costituzionale che configura il diritto allo studio universitario come un diritto civile che deve essere garantito a tutti i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi. Tale fondo, privo tra l'altro di copertura finanziaria pubblica, dovrebbe consentire secondo i proponenti l'erogazione di prestiti d'onore ad allievi meritevoli, prestiti che si configurano per molti studenti, nell'attuale situazione di carenza di risorse destinate alle borse di studio, come sostitutivi di queste. È altrettanto grave, oltre che del tutto singolare, che si proponga di affidare ad una società il coordinamento delle prove nazionali per la valutazione dei candidati piuttosto che al sistema universitario.

È per contro condivisibile in linea di principio la scelta di adeguare la normativa in materia al Titolo V della costituzione, definendo i livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Occorre però rilevare che la nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni comporta il diritto inalienabile del cittadino ad accedere alle stesse ed il dovere dello Stato a provvedere. L'introduzione dei LEP deve necessariamente comportare quindi l'erogazione delle borse di studio a tutti gli studenti aventi diritto. Purtroppo la mancata previsione di risorse a ciò destinate crea una contraddizione ineliminabile, vanificando gli effetti della nuova normativa e riducendola ad una vuota e retorica affermazione di principio.

Si ritiene necessaria l'eliminazione dell'art. 4. Nello stesso tempo si ritiene necessaria l'istituzione di un fondo nazionale per il Diritto allo studio per la copertura statale dei LEP, al fine di erogare la borsa di studio a tutti gli studenti bisognosi e meritevoli aventi diritto, anche attraverso opportune intese con le Regioni.

Nell'articolo 5 il Governo prevede la delega per realizzare interventi per "la qualità e l'efficienza del sistema universitaria". Esiste una stridente contraddizione tra l'ampiezza e l'ambizione degli obiettivi enunciati e l'assenza di risorse finalizzate alla loro realizzazione. Ciò rende scarsamente credibile l'intera manovra, che si configura come una mera enunciazione di natura propagandistica, che potrà produrre effetti opposti a quelli preventivati. In nessun sistema, né azienda privata, riferimento della retorica efficientista del Ministro, né istituzione pubblica, si possono perseguire obiettivi di qualità senza investimenti.

Il sistema universitario italiano è drammaticamente sottofinanziato rispetto agli standard dei paesi OCSE. Allo stesso modo i parametri dimensionali più importanti (popolazione studentesca e organici docenti ad essa rapportata) presentano un marcato divario rispetto agli stessi paesi. A seguito dei tagli del FFO, prodotti dalla Legge 133 e a seguito dell'abolizione dell'ICI, molti Atenei sono costretti al ricorso alla gestione provvisoria del Bilancio, hanno difficoltà a coprire anche le spese insopprimibili e sono alle soglie del dissesto finanziario. Il provvedimento prevede per la realizzazione di alcuni obiettivi di qualità, anche condivisibili, l'ulteriore contrazione delle risorse destinato a coprire le spese ordinarie di funzionamento. A carico di un FFO già scandalosamente ridotto al lumicino sono previsti in particolare l'incentivazione

dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca (comma 2, lettere b e d), gli incentivi legati all'introduzione del costo standard unitario di formazione per studente (comma 3, lettera f), l'istituzione del fondo di rotazione a garanzia del riequilibrio finanziario degli atenei (comma 3, lettera l), gli incentivi per la mobilità dei professori e ricercatori (comma 4, lettera g), gli incentivi correlati alla valutazione delle scelte di reclutamento (comma 4, lettera o). A ciò si aggiungono ulteriori prelievi a carico del FFO per il finanziamento di assegni di ricerca e di posti di ricercatore a tempo determinato da attribuire su base nazionale (art. 10, comma 7 e art. 12, comma 9).

I tagli finanziari già operanti, congiuntamente all'attuazione di tali misure, potranno trascinare molti atenei al di sotto di una soglia critica di sopravvivenza, per lo meno nell'attuale forma di un'istituzione deputata sia alla formazione che alla ricerca, senza che si possano determinare le condizioni per attivare comportamenti "virtuosi". Gli stessi atenei "di eccellenza", "premiati" dalle incentivazioni previste, saranno costretti ad operare con finanziamenti largamente al di sotto degli standard internazionali. Si produrrà conseguentemente un drastico abbassamento del livello medio delle prestazioni del sistema universitario italiano (livello medio che nonostante la carenza di finanziamenti è ancora allineato a quello di altri paesi sviluppati) ed il ridimensionamento del sistema complessivo delle Università pubbliche italiane, con conseguenze più gravi nei territori già svantaggiati. L'entità di tale ridimensionamento potrà dipendere anche dai contenuti concreti delle norme delegate ed in particolare dall'entità dell'ulteriore riduzione del FFO. È a tal proposito inaccettabile che il destino dell'Università italiana e le scelte fondamentali sulla sua configurazione vengano sottratti alla podestà del Parlamento e messi nelle mani del solo Governo e sostanzialmente del Ministro dell'Economia. Le reali intenzioni dell'esecutivo sono evidenziate anche da altri provvedimenti in itinere, quali quelli sulla razionalizzazione dell'offerta formativa che produrranno il drastico ridimensionamento delle attività didattiche delle Università pubbliche italiane e conseguentemente la contrazione della popolazione studentesca.

Nel merito di alcuni contenuti previsti (in particolare nei commi 2 e 3) si è rilevato che più che fornire indirizzi generali e sollecitare gli atenei ad operare sulla base di chiari e verificabili obiettivi di gestione, anche autonomamente definiti, si preannunciano norme tese ad irreggimentare l'autonomia degli atenei in regole comportamentali secondo vincoli imposti dall'alto, quali ad es. quelli relativi al modello degli organici (limiti dimensionali per ciascuna categoria di personale, comma 3, lettera d). Si segnala inoltre:

- la indeterminatezza del preannunciato sistema di accreditamento degli Atenei, le cui caratteristiche saranno definite dai decreti delegati e potranno eventualmente interagire con la normative in vigore sul valore legale dei titoli di studio (comma 2, lettera a)
- l'assurdità del vincolo sul rapporto tra spese del personale ed entrate, considerando che la prima grandezza dipende da scelte di

- programmazione pluriennale degli Atenei, la seconda dai contenuti delle scelte del governo che possono variare di anno in anno;
- la mancata definizione dei criteri per l'individuazione del costo standard unitario di formazione (comma 3, lettera f);
 - la presenza ingombrante e imbarazzante del Ministro dell'Economia nella gestione di alcune delle complesse procedure previste, in aggiunta a quanto già previsto in altre sezioni del provvedimento (ad es. per la gestione del fondo per il merito, per l'istituzione dell'idoneità scientifica nazionale, etc.) e la mancata previsione del parere del CUN sui decreti delegati

Per ciò che riguarda il comma 4, la delega investe materie sensibili che caratterizzano la natura del rapporto di lavoro dei docenti universitari: diritti e doveri, dinamiche retributive e trattamento economico, regimi del tempo pieno e del tempo definito, incompatibilità, mobilità, meccanismi di verifica dell'assolvimento da parte dei docenti dei propri compiti. La docenza si troverà quindi al tempo stesso priva sia di una tutela contrattuale, sia di quella legislativa da parte del Parlamento e si troverà in balia della discrezionalità del Governo ed in particolare oltre che della Ministra Gelmini anche dei Ministri Tremonti e Brunetta, che sulla base di quanto previsto dal comma 6 dovranno proporre al Governo i decreti legislativi delegati.

È da evidenziare inoltre:

- l'inaccettabile scelta di uniformare i doveri didattici dei ricercatori a quelli degli ordinari ed associati, istituzionalizzando per essi l'obbligo delle 350 ore (ricercatori a tempo pieno), senza contropartite sul piano del riconoscimento di uno status nell'ambito della docenza universitaria e confermando la scelta della loro messa ad esaurimento nel 2013;
- la mancata individuazione del soggetto o dei soggetti deputati alla verifica dell'impegno didattico e di quello scientifico dei docenti (lettera d);
- l'indicazione assurda di un impegno orario dei docenti di 1500 ore annue, non applicabile a parti decisive del ruolo istituzionale dei docenti, a cominciare dalla ricerca.

L'ampiezza degli interventi prospettati sulla qualità e sull'introduzione di meccanismi premiali, nonché sullo stato giuridico della docenza senza una chiara individuazione delle finalità perseguite e in assenza di risorse dedicate fanno ritenere necessario lo stralcio delle misure previste nei commi 2, 3 e 4, tranne che per l'incremento della retribuzione d'ingresso dei ricercatori. Le misure stralciate dovranno essere oggetto di un'apposita legge ordinaria e non di una legge delega e precedute dall'adozione di un piano pluriennale di finanziamento, teso a innalzare gradualmente il finanziamento pubblico alle Università fino al livello medio dei paesi OCSE anche al fine di determinare condizioni di stabilità finanziarie degli Atenei, senza le quali è impossibile una politica per la qualità.

Le norme del Titolo III, relative al riordino del reclutamento, non sono accompagnate dalla scelta di eliminare le condizioni che hanno fatto negli anni dilatare in maniera patologica il precariato, costituito da una giungla di figure sottopagate e prive di tutele e diritti elementari, non hanno consentito un ordinato ricambio generazionale ed hanno prodotto un anomalo innalzamento dell'età media dei docenti universitari, cui si sta rimediando non aprendo ai giovani, ma adottando assurde e discriminatorie misure di pensionamento coatto di molti ricercatori. Nello stesso tempo nel DDL sono implicitamente confermate le limitazioni vigenti al turnover, ipotizzando pertanto un taglio teorico a regime dell'organico docente del 10% e in realtà molto maggiore, se si tiene conto delle citate difficoltà finanziarie degli Atenei. Sembra anche difficile che l'istituzione dell'abilitazione scientifica nazionale possa da sola ridurre il tasso di opacità che il modello localistico vigente ha prodotto. Un rimedio sicuramente efficace dovrebbe consistere nel bilanciamento dell'autonomia di Ateneo con il contrappeso di una valutazione efficace, pervasiva e dotata di conseguenze positive e negative. Tale bilanciamento non ci sarà se persisteranno i colpevoli ritardi nell'attivazione dell'Agenzia della valutazione e se questa non riuscirà ad essere un soggetto terzo ed autorevole, dotato anche delle risorse necessarie al suo funzionamento.

In particolare si evidenzia:

- Il mantenimento degli assegni di ricerca, la mancata previsione di limitazioni all'impiego dei contratti di insegnamento che hanno consentito alle università di far fronte all'ampliamento dell'offerta formativa, determinato dalla riforma degli ordinamenti didattici, a spese di una dilatazione del precariato docente, la conferma implicita di altre forme precarie di collaborazione e/o di "borse di studio a qualsiasi titolo conferite".
- Il meccanismo di possibile chiamata diretta dei ricercatori a contratto nel ruolo dei professori associati è stato impropriamente indicato come "tenure". In realtà la stabilizzazione in ruolo del ricercatore a tempo determinato non è affatto garantita da una valutazione positiva delle sue attività (come nella "tenure" dei paesi anglosassoni), né tantomeno dalla idoneità scientifica nazionale prevista da questo DDL, poiché è condizionata dal possesso o meno da parte delle Ateneo delle risorse necessarie, oltre che dai vincoli sul riempimento degli organici introdotti dallo stesso. Il persistere dell'attuale crisi finanziaria degli Atenei ridurrà drasticamente le possibili stabilizzazioni; conseguentemente la nuova figura del ricercatore a tempo determinato potrà sostituire l'attuale ricercatore a tempo indeterminato, messo ad esaurimento, allargando l'area del precariato.
- La crisi finanziaria degli Atenei quindi, nonostante l'attuazione delle nuove misure previste dal DDL, limiterà drasticamente le possibilità di assorbimento degli attuali precari provocando l'espulsione della maggioranza di essi dall'università.

- Allo stesso modo si avranno scarsissime possibilità di progressione di carriera per gli attuali professori associati e ricercatori, nonostante la differenziazione, tra meccanismi di reclutamento a regime e transitori dei primi cinque anni, che potrebbero teoricamente offrire ad alcuni degli attuali ricercatori ed associati la possibilità di un concorso alla fascia superiore, possibilità però vanificata dall'assenza di risorse e dalle limitazioni vigenti del turnover. Trascorsi così i primi cinque anni, l'80% dei posti di associato, se provvisti di copertura finanziaria, dovrebbero essere riservati ai ricercatori a tempo determinato, con conseguenti prevedibili conflittualità difficilmente gestibili. La messa ad esaurimento degli attuali ricercatori rischia pertanto di essere accompagnata dalla loro collocazione in un recinto blindato da cui sarà difficile uscire tranne che per pensionamento.

Si evidenzia inoltre:

- La parziale conferma dell'attuale sovrapposizione tra reclutamento e progressione di carriera.
- L'ambiguità della previsione (articolo 9, comma 2, lettera a) dell'inserimento nei bandi di Ateneo per la selezione dei docenti, dei dati relativi alle funzioni, diritti, doveri e trattamento economico che farebbero presumere una delegificazione di tale materia in contraddizione con i contenuti dell'articolo 5, comma 4.
- I vincoli numerici artificialmente predeterminati per la composizione degli organici, con riferimento particolare alla rigidità del rapporto tra accessi dall'esterno e dall'interno (articolo 9, comma 3, lettera b); tali vincoli prescindono dalle concrete e specifiche realtà dei singoli atenei, impongono una mobilità coatta legata alla progressione di carriera (che rischia di penalizzare in particolare la progressione delle docenti donne) e producono scarsi risultati in termini di scambi tra realtà culturali diversi.
- La mancata individuazione della fonte dei finanziamenti dei programmi di ricerca che dovrebbero essere attuati dai titolari di assegno selezionati su base nazionale (articolo 10, comma 7), come pure degli analoghi programmi di ricerca dei titolari dei contratti di ricerca selezionati anche essi su base nazionale (articolo 12, comma 9). Insorge il dubbio che possa trattarsi di un ulteriore prelievo a carico del FFO.

Si ritiene che il modello prospettato di organico docente, articolato su due fasce (professore ordinario ed associato) in sostituzione degli attuali 3 livelli, sia sostenibile solamente a queste condizioni:

- Siano aboliti integralmente i tagli del FFO operati da questo Governo e le attuali limitazioni al turnover;
- Siano aboliti a regime di tutti gli attuali rapporti di lavoro precario, in maniera tale che la durata complessiva del servizio pre ruolo (successivo al conseguimento del dottorato) sia al massimo pari a 8 anni.

- Il meccanismo di chiamata diretta sia configurato come effettivo percorso di "tenure", prevedendo fin dal bando iniziale per un posto di ricercatore a contratto la copertura della futura possibile assunzione a tempo indeterminato e conseguentemente la stabilizzazione nel caso di conseguimento dell'idoneità scientifica nazionale.
- Siano accolte le proposte del CUN relative alla possibilità di chiamata diretta ad associato degli attuali ricercatori messi ad esaurimento, che abbiano ottenuto l'abilitazione nazionale ed abbiano svolto attività didattiche, ed all'adozione di un piano straordinario di finanziamento ad hoc che consenta anche la messa a concorso di un adeguato numero di concorsi ad ordinario.
- Il possesso del dottorato di ricerca costituisca a regime un requisito necessario per l'ammissione alle procedure di selezione per l'accesso alla docenza.
- Siano previsti, in alternativa ad imposizioni burocratiche punitive, meccanismi realmente incentivanti le mobilità nazionale ed internazionale e gli scambi culturali tra realtà diverse
- Sia prevista la copertura finanziaria dei programmi di ricerca per i titolari di contratti di ricerca su base nazionale.