

Intervento alla VII Commissione del Senato del Presidente della CRUI prof. Enrico Decleva - 17 dicembre 2009

1. Ricordo il punto di vista della CRUI all'indomani della presentazione, a fine ottobre, del DDL "in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio", predisposto dal Governo. Rilevandone "l'ampiezza dell'impianto e il carattere di primo tentativo, dopo molti anni, di affrontare in maniera organica le principali urgenze e criticità del sistema", ne abbiamo parlato come di una occasione irripetibile e da non lasciar cadere. Manteniamo questo punto di vista. Quella dell'Università è una delle riforme che andrebbero fatte, nell'interesse generale del Paese. L'organicità della proposta non deve essere considerata un ostacolo, ma una opportunità. Criticità e urgenze sono collegate ed è bene che siano affrontate in un'ottica d'insieme.

Sicuramente sarebbero state possibili, almeno in teoria, altre impostazioni di fondo, per vari versi più seducenti, imperniate su una piena autonomia degli atenei anche sui punti-chiave della loro *governance* interna e del reclutamento dei docenti, con l'unico vincolo del riscontro valutativo *ex post* delle scelte e dei comportamenti adottati. Questo dovrebbe essere sicuramente il traguardo al quale tendere. Parlo oggi, senza tenere realisticamente conto della situazione nella quale siamo costretti ad operare (ivi compresa l'immagine distorta che di noi viene troppo spesso riproposta, e poco importa, rispetto agli effetti, con quanto reale fondamento), equivarrebbe, temiamo, ad una fuga in avanti. Il sistema nella sua complessità e varietà (e lasciamo stare, di nuovo, per colpa o per responsabilità di chi) non è in grado di mettersi sulla giusta rotta senza spinte, linee guida e obiettivi che, almeno in parte, gli vengano dall'esterno e, insieme, lo incentivino e lo garantiscano sui percorsi adottati.

Una più compiuta autonomia resta, ripeto, un traguardo, ma che richiede nel frattempo una fase di transizione. Anche perché l'autonomia da consolidare è quella istituzionale, della singola università rispetto ai vari livelli ai quali va esercitata, compreso quello dei rapporti tra gli organi di governo d'ateneo e le varie istanze interne, riconducendo i processi decisionali e le scelte relative ad una logica più attenta all'interesse generale dell'istituzione, che non è riducibile alla mera sommatoria - come è sovente avvenuto sin qui - delle istanze particolari e specifiche in essa presenti. Su questo c'è sicuramente da lavorare e le norme devono servire a determinare comportamenti in parte nuovi. La nascita di un'ANVUR ben funzionante è sicuramente un passaggio chiave in questa direzione, e ci auguriamo che essa sia veramente vicina. In ogni caso il nuovo organismo richiederà un periodo di rodaggio. Sarebbe molto importante che nel frattempo il DDL potesse giungere a sua volta in porto in una versione adeguata all'importanza della posta in gioco. La ripresa di un più coerente processo autonomistico, imperniato su una forte responsabilità istituzionale da

parte di ciascun ateneo e su condizioni generali di funzionamento e di valorizzazione della qualità adeguatamente riviste, potrebbe ripartire da lì.

2. Non si vuole con questo sostenere, naturalmente, che il DDL nella sua versione attuale sia perfetto e che non richieda modifiche o correzioni, o che non possa giovare di elementi ricavati dagli altri progetti di legge in materia presentati da più parti. Al contrario. Avanzero subito alcuni rilievi e altre proposte o esigenze ci riserviamo di presentare in seguito, in relazione ai tempi dei vostri lavori di Commissione. L'essenziale è però che non si lasci cadere l'occasione. Sapendo, certo, che, poi, senza congrue risorse finanziarie aggiuntive per il sistema, le nuove norme non avranno effetto alcuno. O saranno, addirittura, controproducenti. Ma sapendo anche che con le nuove norme, una volta approvate, e la rinnovata credibilità che esse, almeno in parte, garantiranno, sarà più difficile avere ancora alibi e negare al sistema quello di cui ha bisogno per non finire irrimediabilmente staccati dai paesi che da tempo, e anche più recentemente, hanno individuato nell'alta formazione e nella ricerca, tradizionali compiti degli atenei, punti strategici fondamentali per la crescita e il riposizionamento delle rispettive società nella competizione internazionale.

Al di là del merito dei singoli punti, ovviamente essenziali, quello che più ci interessa è insomma la possibile valenza del progetto di legge come strumento e occasione per chiudere un periodo difficilissimo nella vita degli atenei e per aprirne un altro di segno più favorevole: un obiettivo del tutto plausibile e realizzabile se si tiene conto del molto di buono, quando non di eccellente, ancora presente nei nostri atenei e che rischia, per contro, se non si interviene con urgenza e con saggezza, di andare definitivamente disperso.

3. Entrando nel merito, una prima esigenza che mi sentirei di sottolineare è quella di sgombrare il terreno da interpretazioni sbagliate o fuorvianti della legge. Magari leggendovi norme che non vi sono previste, ma che fa comodo evocare per alimentare il contrasto. O dando per scontati esiti (per esempio sulle responsabilità e i poteri dei rettori) che spetterà solo all'iter parlamentare determinare veramente.

Va anche detto che in alcuni punti la norma proposta non brilla per chiarezza. Un solo esempio: al primo comma del primo articolo, dove "formazione" è stato letto da più parti come sinonimo di didattica, mentre credo che sia da intendere come "elaborazione". Una dizione inequivoca, anche con riguardo al secondo termine proposto, potrebbe essere:

Le università sono sede di libera **elaborazione e trasmissione critica delle conoscenze**; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica.

Ma vengo ai nodi di sostanza più rilevanti.

4. Un primo ordine di considerazioni riguarda il Senato accademico, le cui funzioni appaiono complessivamente sottovalutate dal progetto governativo.

Ferme infatti restando le competenze individuate per il Consiglio di amministrazione, la CRUI ritiene che quelle di pertinenza del Senato accademico debbano comprendere in maniera più esplicita e inequivocabile l'elaborazione non solo di generiche proposte o pareri ma quella degli indirizzi strategici e programmatici relativi alla ricerca e alla didattica, beninteso da concepire entro la cornice finanziaria e nel rispetto delle strategie complessive di utilizzo e valorizzazione delle risorse fissate dal Consiglio di amministrazione.

E' parimenti essenziale che il Senato sia chiamato a valutare le scelte e le proposte dei dipartimenti e delle strutture di cui al comma 3, lettera c) dell'articolo 2, in quanto collegate alla programmazione scientifica e didattica di sua competenza. L'intervento finale da parte del Consiglio di amministrazione avverrebbe in tal modo in un contesto meglio garantito sotto il profilo delle competenze scientifiche e delle conseguenti responsabilità. Non va trascurata inoltre l'esigenza che vi sia un organo nel quale si compendino (e ovviamente non in modo meramente simbolico o formale) l'unitarietà dei saperi convergenti nella nozione, che sarebbe esiziale ritenere superata, di "universitas". Senza un Senato con tali funzioni, il dislivello tra dipartimenti e strutture intermedie da un lato e Consiglio di amministrazione dall'altro risulterebbe eccessivo, oltre che poco funzionale.

Un altro nodo importante, e tanto più nell'ottica qui preconizzata di un maggiore conferimento di responsabilità al Senato accademico, riguarda la sua composizione. Con o senza (come il DDL attualmente prevede) i direttori di dipartimento, i presidenti del collegio deliberante delle strutture intermedie, i coordinatori di corso di studio?

L'interrogativo rimanda a una scelta di principio o comunque di valore strategico: e cioè se si debba distinguere tra programmazione e gestione, a differenza di quanto accade negli attuali Senati accademici, dove le due funzioni sono mescolate e chi ha le maggiori responsabilità gestionali - delle Facoltà in primo luogo - ha anche il maggior potere decisionale nella programmazione e nella dislocazione delle risorse, e in particolare di quelle di personale docente e ricercatore. Con una inevitabile tendenza, si dice, a compensare i vari interessi in gioco entro una logica spartitoria che non conviene a nessuno dei partecipanti mettere in discussione oltre un certo punto.

Che questa condizione operativa possa aver contribuito in passato alla crescita della spesa si può senz'altro riconoscere. Resta peraltro da chiedersi se la soluzione prospettata per il momento dal DDL non determini a sua volta degli inconvenienti, il primo dei quali è probabilmente evidenziato proprio dalla ridotta incisività delle funzioni lasciate al Senato accademico di cui si è già detto. Non va trascurato, d'altro canto, il peso molto diverso, e maggiore, che il DDL di

riforma assegnerebbe al Consiglio di amministrazione sia nel definire preventivamente le risorse da mettere a disposizione per il reclutamento sia nel prendere le delibere finali sulle assunzioni, a partire dalle proposte dei dipartimenti e delle strutture intermedie.

Il ruolo del nuovo Senato accademico sarebbe per contro eminentemente programmatico. Ed è bene che sia così. Ma è appunto rispetto a una tale funzione che diventa importante stabilire chi, e con quali competenze e responsabilità, ne faccia parte. Meglio una programmazione definita da chi la deve poi rispettare ed attuare avendo la responsabilità dei relativi organi, o da chi verrebbe invece investito da una sorta di ruolo terzo, avendo il solo compito di fissare obiettivi e parametri che competerà poi ad altri rispettare e far rispettare?

Non è in realtà necessario che il DDL operi una scelta vincolata per tutti. Basterebbe che esso lasciasse aperte entrambe le soluzioni, non pregiudicando con divieti di sorta la loro attuazione da parte degli atenei. Cosa non difficile da ottenere con modesti emendamenti al DDL.

5. Un secondo ordine di osservazioni di carattere generale, peraltro sollevate da più parti, riguarda l'eccessiva rigidità di alcune prescrizioni previste dal DDL, prescrizioni da mantenere probabilmente nella loro portata generale, ma da rendere più elastiche nei particolari operativi da affidare alle autonome scelte di ciascuna sede. Si segnala in particolare, e a titolo di esempio, l'indicazione di un limite numerico minimo dei componenti i dipartimenti. Fermo restando l'ordine di grandezza individuato, andrebbe concesso un minimo di elasticità, magari a partire da un limite comunque vincolante e decisamente più elevato dei minimi attualmente adottati dagli atenei. Un minimo da determinare in relazione all'effettiva composizione disciplinare dell'ateneo e alle caratteristiche delle aree interessate alla convergenza. Se, ad esempio, i matematici sono 38 anziché 45, ha forse più senso varare (o confermare) un dipartimento di 38 componenti anziché costringere a che si vadano a mendicare 7 colleghi per raggiungere il livello richiesto.

A parte la questione dimensionale, appena accennata, un parziale ripensamento rispetto ai dipartimenti si impone con riguardo ai loro rapporti con le strutture intermedie (scuole o facoltà che siano) e alle rispettive prerogative e responsabilità. Quello che delle attuali Facoltà proprio non funziona più è il gigantismo dei relativi Consigli, quantomeno negli atenei grandi e medi. Ma le forme di coordinamento assicurate già adesso dalle Giunte o organi equivalenti, che esistono quasi dappertutto, o dai servizi comuni, spesso interfacoltà o d'ateneo, devono trovare un riscontro nella nuova organizzazione, evitando parcellizzazioni controproducenti. Parallelamente occorrerà garantire a tutti i docenti di un corso di studio di poter partecipare all'organo collegiale ad esso preposto, anche se non fanno parte del Dipartimento di riferimento. Non

che il DDL opponga al riguardo dei divieti, ma qualche elemento esplicativo in più ridurrebbe le preoccupazioni circolanti al riguardo.

Un altro punto che gioverebbe chiarire riguarda i passaggi nel processo decisionale che porta alla chiamata dei docenti. Che la proposta, esaurite le procedure previste, debba venire dal Dipartimento al quale è stato attribuito il posto, nel rispetto della programmazione scientifica e didattica dell'ateneo, sembra indubbio. Andrebbe però chiarita meglio la parte riservata all'organo collegiale della struttura intermedia, nel caso, naturalmente, in cui si scostasse da quella del Dipartimento: escluso un potere di veto, andrebbe prevista la possibilità di pronunciamenti critici motivati che eventualmente portino al riesame della proposta o di cui tenere conto nei successivi passaggi decisionali, affidati alla proposta finale del rettore al Consiglio di amministrazione.

Il punto, d'ordine più generale, in questo come in altri casi, riguarda, di nuovo, quanto si intenda stabilire per legge e quanto si intenda invece affidare, preve alcune garanzie ben fissate, ai singoli statuti. Per quanto possibile, riterremo opportuno che si seguisse prevalentemente questo secondo criterio.

6. Una delle deleghe al Governo previste dall'articolo 5 del provvedimento riguarda la "predisposizione di un programma triennale diretto a riequilibrare, entro percentuali definite dal Ministero, e secondo criteri di piena sostenibilità finanziaria, la consistenza del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, ed il numero dei professori e ricercatori di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e successive modificazioni". E' un punto ragionevole, che non va letto solo in chiave malthusiana, ma da rispettare a maggior ragione se le risorse a disposizione torneranno, come si spera, a crescere. E' però essenziale che l'adozione da parte degli atenei dei piani in questione e dei conseguenti interventi di riequilibrio comporti il superamento degli attuali vincoli sul possibile utilizzo delle risorse liberate dal *turn over*, sia con riguardo alla disponibilità del solo 50%, sia con riferimento alle percentuali da vincolare, che andranno da quel momento in poi collegate non più alle disposizioni della legge n. 1/2009, ma ai piani di riequilibrio adottati. E' indispensabile che la legge lo preveda.

Nello stesso senso, con riferimento al medesimo articolo 5, va inoltre considerata con attenzione la possibilità di prevedere tra i meccanismi di incentivazione a carico del fondo di finanziamento ordinario, di cui si parla alla lettera g) del quarto comma, risorse che possano servire (ad esempio attraverso il meccanismo del cofinanziamento) anche ad accelerare il raggiungimento degli obiettivi di cui al suddetto programma triennale, a cominciare (sarebbe bene esplicitarlo con riferimento ai primi cinque anni di applicazione della legge) da un più esteso e accelerato incremento, da perseguire con decisione per varie ragioni, delle posizioni di professore associato.

Di questa esigenza ci si dovrebbe fare più esplicitamente carico anche all'interno delle norme sul reclutamento previste dall'articolo 9, da rendere più chiare e incentivanti anche in qualche altro punto.

7. Un nodo particolarmente delicato è rappresentato dalla revisione dei settori scientifico-disciplinari definita dall'articolo 7. Non va infatti dimenticato che tutti gli ordinamenti didattici in vigore o in corso di trasformazione sono basati sui SSD come attualmente definiti. Una loro consistente riduzione, se trovasse un riscontro nelle tabelle ordinamentali ne provocherebbe pertanto la totale delegittimazione, con effetti sconvolgenti sulla tenuta dell'offerta didattica e sugli stessi requisiti che dovrebbero garantirne la qualità.

Ferma restando la necessità di mettere comunque in sicurezza gli ordinamenti in vigore, il problema ha in ogni caso una valenza più ampia. Lo smantellamento di piccoli settori al momento autonomi non è, o potrebbe non essere, un'operazione indolore sotto il profilo scientifico e culturale. Potrebbe al contrario significare la loro sostanziale scomparsa (cioè la scomparsa di studiosi che vi si dedicano con continuità d'impegno) nel giro di pochi anni. E' d'altra parte sicuramente fondata la preoccupazione di disporre di aree di riferimento per le procedure di abilitazione scientifica e di reclutamento numericamente ampie. Ma a tanto si potrebbe ugualmente arrivare evitando gli inconvenienti di convergenze forzate. Basterebbe prevedere che l'accorpamento avvenga a livello di ambiti o macrosettori, ai quali attingere nella formazione delle commissioni giudicatrici; ambiti o macrosettori coincidenti con un singolo settore o comprensivi di più settori affini, ognuno dei quali dovrebbe comunque poter mantenere la sua specificità ai fini dell'individuazione delle competenze specificamente richieste nelle procedure di abilitazione e di reclutamento. Vanno assolutamente accantonati senza rimpianti i profili-fotografia a vantaggio di singoli candidati, ma deve essere consentito agli atenei di definire con chiarezza e trasparenza il proprio fabbisogno scientifico dal punto di vista delle effettive competenze disciplinari. Un fattore, quest'ultimo, importante anche ai fini della valutazione delle caratteristiche e delle dotazioni degli organici di ciascun ateneo in relazione agli impegni didattici e scientifici assunti.

8. Il provvedimento governativo ha una sua indubbia organicità. Si può peraltro discutere se per alcune parti dell'articolo 5 sia preferibile mantenere la deroga o se non sia il caso di arrivare addirittura, nel corso della conversione parlamentare, a un dettato legislativo pienamente esplicitato.

Temi centrali come l'accreditamento o come la revisione e l'aggiornamento di alcuni aspetti dello stato giuridico e della revisione delle carriere della docenza meriterebbero, probabilmente, di essere oggetto di una tale trasformazione. Anche perché in questo modo alcune dizioni, che restano al momento generiche e suscettibili quindi degli sviluppi più vari, verrebbero meglio specificate e chiarite nella loro effettiva portata. Penso

all'aggiornamento, che si impone dopo quasi un trentennio, del regime di tempo pieno, che non va limitato a un eventuale, e poco opportuno, braccio di ferro pro o contro le 1500 ore (una quantificazione comunque richiesta ai fini della rendicontazione dei progetti europei, pena la perdita dei finanziamenti relativi), ma va riacordato alle funzioni oggettivamente nuove che l'università, o quantomeno parti rilevanti del sistema, stanno assumendo nella ricerca e nei rapporti con l'esterno. O penso al quadro delle nuove carriere e ai relativi percorsi, da differenziare rispetto agli attuali. Senza una loro più chiara definizione, riesce difficile valutarne i vantaggi rispetto alla situazione in atto, vantaggi che invece dovrebbero esserci (grazie, ad esempio, a una maggiore retribuzione iniziale e a scatti triennali di carriera più consistenti rispetto a quelli previsti per il personale attuale, purché a fronte di un lavoro effettivo e verificato).

Nel caso in cui si preferisca mantenere lo strumento della legge delega, sarebbero in ogni caso opportune maggiori specificazioni sui nodi più delicati e qualificanti.

9. Nel contempo la CRUI avverte l'esigenza di anticipare quanto più possibile l'entrata in vigore di alcuni degli interventi previsti, da collegare a questo fine a provvedimenti legislativi eventualmente di più sollecita approvazione. E' il caso, in particolare, dell'articolo 13, che subordina l'eventuale concessione dei due anni di permanenza in servizio ai professori e ai ricercatori universitari oltre il raggiungimento del limite d'età "alla sussistenza di adeguate risorse finanziarie nel bilancio di ateneo, in coerenza con la programmazione strategica triennale di ateneo". Tanto più di fronte alla situazione determinata dalle risoluzioni di alcuni TAR, sarebbe essenziale poter disporre quanto prima di una norma di tale genere, resa operativa, come sarebbe accaduto nel caso, vivamente ma anche vanamente auspicato, in cui le si fosse trovata una collocazione nella Legge finanziaria.

10. Uno dei punti che, a certe condizioni, potrebbe risultare tra i più qualificanti e innovativi del provvedimento è l'introduzione della *tenure track* per i ricercatori a tempo determinato (ma sarebbe forse meglio decidersi a chiamarli altrimenti) in vista dell'accesso, entro tempi ragionevoli, alla posizione di professore associato. Purché però la novità sia accompagnata dalla accelerazione di cui si è detto nel reclutamento di professori associati nei cinque anni che coincidono con l'avvio della medesima *tenure track*, offrendo, cioè, nella fase di avvio del nuovo regime, occasioni adeguate di valorizzazione e promozione agli attuali ricercatori o "professori aggregati" che lo meritano. E purché la *tenure track* medesima venga resa più coerente e rafforzata rispetto alla previsione attuale, che la indica solo come una possibilità, mentre occorrerebbe vincolare gli atenei a rispettarla, anche accantonando le risorse necessarie da mettere a disposizione nel caso in cui gli interessati che abbiano

conseguito il secondo contratto superino l'abilitazione scientifica nazionale a numero aperto per professore associato. Un'altra condizione è che si prevedano uscite certe nell'insegnamento secondario e nella pubblica amministrazione per coloro che non conseguissero l'abilitazione. Ma sono modifiche sicuramente fattibili entro l'impianto normativo attualmente previsto.

Penso di potermi fermare qui. La ricognizione compiuta non esaurisce il complesso dei nostri possibili suggerimenti. Altri ci riserviamo di avvanzarne, anche con riguardo alle norme transitorie, in relazione allo svolgimento dei vostri lavori di Commissione. Con l'augurio - se posso permettermi di avvanzarne uno - che in primavera, e comunque entro l'estate prossima, il provvedimento abbia concluso il suo iter parlamentare e possa diventare operativo.