

RIFORMA DELL'UNIVERSITÀ: UN PRIMO BILANCIO

di Paolo Rossi

La legge 240 di riforma del sistema universitario è entrata in vigore da quasi mille giorni. Per molti dei temi affrontati è già possibile un primo bilancio degli esiti e un'analisi delle criticità emerse. Si analizzano separatamente: a) i risultati dell'intervento sulla governance degli Atenei, b) le nuove norme sulla programmazione triennale e sulla gestione economico-finanziaria, c) i provvedimenti volti a riformare i meccanismi di reclutamento e di carriera. Le numerose criticità identificate indicano l'urgenza di interventi di manutenzione e di semplificazione normativa.

Parole chiave: Riforma dell'Università, Governance, Organizzazione, Reclutamento

The reform of the Italian university system (Law 240/2010) has now been operating for about 1.000 days. A first assessment of its effects and a discussion of the critical issues is already possible. We perform separate analyses concerning respectively: a) the results of the intervention on the governance of the Universities, b) the new regulations on three-year planning and on the economic and financial management, c) the reform of the recruitment and career advancement procedures. The many critical points that have been identified suggest the urgency of an intervention devoted to fixing and simplifying the present norms and regulations.

Keywords: University reform, Governance, Organisation, Recruitment

L'UNIVERSITA' A MILLE GIORNI DALLA RIFORMA

Alla fine dell'estate 2013 saranno passati mille giorni dall'entrata in vigore della cosiddetta "riforma Gelmini" (Legge 30 dicembre 2010, n. 240, "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", nel forbito linguaggio delle Gazzette Ufficiali).

Mille giorni sono un tempo sufficientemente lungo per un primo bilancio, anche quando ci si misuri con la scala secolare dei processi che riguardano un'istituzione così complessa e così carica di sedimentazioni come l'Università.

La prima inevitabile osservazione riguarda il ritardo, facilmente prevedibile ma non previsto, con cui si sono compiuti i numerosi atti normativi (decreti legislativi, decreti ministeriali, decreti interministeriali, regolamenti) che la legge stessa esplicitamente prevedeva. La maggior parte dei decreti è stata prima o poi emanata (quello relativo al dottorato di ricerca è recentissimo), ma ancora mancano all'appello, come vedremo, alcuni documenti

importanti, mentre per altri si sente già il bisogno di una revisione sostanziale. Si è poi preteso, approfittando del "decreto semplificazione", di correggere alcune incongruenze presenti nel testo, ma l'esito, forse per eccesso di zelo è stato talvolta quello di stravolgere e/o vanificare proprio alcune delle norme più innovative introdotte dalla Legge 240: ne riparleremo.

Per effetto di tale ritardo il concreto effetto di alcune delle previsioni della legge appare ancora difficilmente valutabile, ma è certo che almeno in un caso, quello dell'abilitazione nazionale, già il mero rinvio, anche prescindendo per il momento da qualunque giudizio di merito sulla legge (e soprattutto sui successivi regolamenti) ha avuto e continua ad avere effetti devastanti, sia sul piano motivazionale sia su quello dell'efficienza didattica e organizzativa del sistema.

Per una più dettagliata disamina converrà cercare di seguire l'articolazione della legge, che si divide in tre principali titoli: "Organizzazione del Sistema Universitario", "Norme e delega legislativa in materia di qualità ed efficienza del Sistema Universitario", "Norme in materia di

personale accademico e riordino della disciplina concernente il reclutamento”.

L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Alla base del Titolo I della Legge 240 sta una scelta politica che ben difficilmente può non essere vista come un vulnus al principio dell'autonomia universitaria, così come fu espresso dall'Art. 33 della Costituzione e come era stato interpretato dalla normativa precedente e in particolare dalla Legge 168 del 1989. Non staremo qui a ripetere analisi già svolte da altri e più autorevoli commentatori fin dall'epoca della discussione parlamentare: basterà ricordare la minuziosa descrizione dei compiti, della composizione e della durata in carica degli Organi di governo degli Atenei e gli asfissianti vincoli numerici posti a ogni Organo e a ogni struttura.

Nel migliore dei mondi possibili l'articolo 2 meriterebbe di essere completamente eliminato e sostituito con poche brevi norme di carattere generale. La migliore illustrazione della volontà coercitiva che ne ha ispirato la stesura si ricava dalla vicenda, per certi versi quasi patetica, dei vari ricorsi ai TAR contro i nuovi statuti da parte del Ministero, che sosteneva, senza fondamento giuridico, che i membri docenti dei Consigli d'Amministrazione degli Atenei non potessero essere eletti dai colleghi. L'esito costantemente negativo dei ricorsi non attenua la gravità del tentativo (peraltro riuscito nelle situazioni di maggior debolezza) di forzare in una direzione non imposta dalla norma le poche scelte ancora affidate all'autonomia. Alcuni commenti a posteriori meritano però forse la pena di essere fatti. In primo luogo, e proprio in nome e in difesa dell'autonomia, sarebbe urgente dar corso alla previsione contenuta nell'Articolo 1, che restituirebbe almeno alle Università *“che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca”* la possibilità di *“sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo diverse da quelle indicate nell'Articolo 2”*. Resta poi da capire se il

richiamo al principio delle pari opportunità nella nomina dei componenti del CdA debba restare per l'appunto soltanto una petizione di principio e se il Decreto Ministeriale che dovrebbe definire criteri e parametri per la valutazione del *“rispetto dei principi di semplificazione, razionale dimensionamento delle strutture, efficienza ed efficacia di cui al presente articolo”* sia in gestazione o debba intendersi rinviato a una futura età dell'oro.

Proprio quanto al tema della razionalizzazione delle strutture si deve notare che l'afflato dirigista e ultra prescrittivo, che permea tutto il Titolo I, ha visto una caduta proprio sul punto che più di ogni altro avrebbe, a nostro parere, meritato assai maggiore accuratezza nelle definizioni e forse anche nelle prescrizioni. Ci riferiamo alla disciplina che si riferisce alla riorganizzazione dei Dipartimenti (e alla creazione delle *“strutture di raccordo”*), dove il richiamo generico all'omogeneità e all'affinità disciplinare, accompagnato dai soliti, rigidi e poco meditati vincoli numerici, ha lasciato libero il campo alle interpretazioni più varie e talvolta addirittura opposte con il risultato di produrre singolari ircocervi (difficile non restare perplessi di fronte al *“Dipartimento di Scienze Ambientali, Informatica e Statistica”* o a quello di *“Matematica e Geoscienze”*), ma soprattutto con l'effetto di generare una sostanziale incomparabilità tra strutture appartenenti ad Atenei diversi, impedendo l'unico confronto scientificamente possibile tra istituzioni culturali, quello sulla qualità e sulla credibilità scientifica e didattica di ciascuna singola area disciplinare commisurata ai paradigmi della disciplina stessa. Stabilire con una norma le possibili tipologie dipartimentali non sarebbe stato più lesivo dell'autonomia di quanto lo sia fissare per legge i settori scientifico-disciplinari o i macrosettori concorsuali e avrebbe contribuito in misura sensibile alla razionalizzazione del sistema (e alla sua *“lettura”* da parte di chi intendesse esaminarlo, valutarlo e indirizzarlo). Certamente è ormai troppo tardi per una correzione di rotta (il processo di costituzione dei nuovi dipartimenti è stato quasi ovunque così lungo e doloroso da far apparire oggi improponibile una sua riedizione), ma resta

il rimpianto di un'occasione perduta per la possibilità di allinearsi a standard internazionali che hanno dato buona prova di efficienza e di efficacia in tutti i Paesi in cui sono stati e da tempo, adottati.

Sempre a proposito di semplificazione e di razionalizzazione, merita anche osservare che il legislatore non si è dato la pena di chiarire che l'istituto dei Consigli di Corso di Studi (CdS), introdotti nel 1980 per ovviare al gigantismo delle Facoltà e già allora in taluni casi non obbligatori, poteva considerarsi superato grazie al nuovo assetto dipartimentale. I CdS sarebbero potuti essere utilmente sostituiti da comitati di gestione, con funzioni strettamente operative, lasciando ai Consigli di Dipartimento la responsabilità ultima delle decisioni di natura strategica.

Questa fatale dimenticanza, in un sistema che tende inesorabilmente a conservare tutte le superfetazioni, ha dato luogo a una (spesso inutile) duplicazione (o triplicazione, ove esistano le Scuole) di organi assembleari, con compiti e responsabilità raramente e difficilmente distinti in modo accurato, per non parlare della possibile parallela creazione di altrettante "commissioni didattiche paritetiche".

In questo caso ci sarebbe ancora la possibilità di intervenire, stabilendo con chiarezza il principio "un uomo, un consiglio" da applicarsi a tutte le istanze assembleari e non elettive: ognuno ha certamente diritto ad avere una sede in cui esprimere le proprie opinioni, ma non si vede l'utilità di averne (obbligatoriamente) più di una, all'interno della stessa istituzione e relativamente alle stesse materie (con il concreto e più volte verificato rischio del manifestarsi di opinioni diverse sullo stesso tema da parte di uno stesso soggetto, per ragioni di opportunità tattica e/o di appartenenza accademica).

LE NORME IN MATERIA DI QUALITÀ ED EFFICIENZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Nel Titolo II si accumulano disposizioni e provvedimenti di natura e qualità molto diversa, per i quali non è quindi possibile un giudizio complessivo, né in relazione ai

principi ispiratori, né rispetto agli effetti prevedibili o anche già osservati.

Si parte dall'articolo 4 che istituisce (o meglio, vorrebbe istituire) il "Fondo per il merito". In realtà, malgrado la successiva creazione della "Fondazione per il merito" (art. 9 del D.L. 70/2011) non pare esservi stata finora alcuna conseguenza pratica di questo provvedimento. Non risulta ancora emanato il decreto relativo ai criteri di accesso e all'organizzazione delle "prove nazionali standard", la cui concreta attivazione appare comunque assai problematica.

L'articolo 5 riveste un'importanza particolare, in quanto stabilisce contenuto e vincoli delle deleghe al governo su numerose materie di importanza strategica per il sistema universitario: si va dalla normativa di principio in materia di diritto allo studio all'introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse (legati anche a regole di accreditamento per Università e corsi di studio), dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio unico alla disciplina del dissesto finanziario, per finire con la disciplina della programmazione e della valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento.

Tutti i Decreti Legislativi previsti dalla delega sono stati emanati, per lo più all'inizio del 2012 (D. Lgs. 18, 19, 49 e 68), ma in diversi casi il provvedimento rinviava a sua volta a un successivo Decreto Ministeriale, lasciando aperte in tal modo diverse opzioni non più soggette al rigido iter di verifica di conformità alla delega. Vale qui la pena di sottolineare almeno alcuni dei casi più eclatanti e dei problemi rimasti aperti.

Per quanto riguarda il diritto allo studio, si rileva che al momento non sono ancora stati definiti i LEP (livelli essenziali delle prestazioni da erogarsi da parte delle Università statali), che sono uno degli ingredienti essenziali per la definizione e per la verifica delle politiche.

Il tema dell'accREDITAMENTO è stato rinviato a una decretazione da definirsi sulla base di una proposta dell'ANVUR. L'esito finale è stato il D.M. n. 47 del gennaio 2013, più noto come decreto AVA, che stabilisce una grande quantità di nuovi adempimenti per gli Atenei e per i relativi Nuclei di

Valutazione. Il decreto AVA è stato oggetto di importanti critiche, sia per aspetti tecnici relativi all'individuazione dei requisiti necessari per l'accreditamento, sia per la visione fortemente burocratica della valutazione della qualità dei servizi didattici offerti.

Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale, che soltanto pochi Atenei hanno già affrontato, sembra presentare grandi difficoltà pratiche, aggravate da una trascrizione spesso troppo meccanica di norme contabili legate alle attività d'impresa e non sempre adatte alla gestione di un'istituzione non avente finalità di lucro e per di più fortemente dipendente da finanziamenti statali la cui ripartizione e assegnazione, per effetto della normativa, è molto ritardata rispetto ai tempi di presentazione dei bilanci preventivi. A questo si aggiunge un rilevante ritardo nell'adeguamento degli strumenti informatici di gestione della nuova contabilità. Nel merito occorre poi segnalare che la pur certamente necessaria e condivisibile adozione del bilancio unico ha corrisposto in pratica a una notevole riduzione dei margini di autonomia amministrativa dei singoli dipartimenti, che rischia di andare a scapito della capacità di prendere iniziative di rilievo, soprattutto nell'ambito della ricerca.

I vincoli imposti alle politiche di reclutamento espresse nella formulazione dei piani triennali non tengono conto in modo adeguato delle esigenze didattiche e organizzative degli Atenei e degli oneri finanziari effettivi. Da un lato si sovrastima l'impatto finanziario reale delle promozioni dei ricercatori a tempo indeterminato già in servizio da molti anni, per cui il numero degli abilitati che potranno essere chiamati su posti di professore associato grazie al piano straordinario risulta inadeguato rispetto alle esigenze quantitative di nuovi professori generate dal rapido turnover degli ultimi anni, mentre dall'altro l'esigenza di reclutamento di nuovi professori ordinari non è affrontata in alcun modo e anzi ne è resa più ardua la soddisfazione dal vincolo che impone il contemporaneo reclutamento di nuovi ricercatori *tenure track*; tale vincolo, (pur concettualmente sacrosanto quando il sistema giungerà a regime), non tiene oggi

conto dell'inevitabile collisione con i percorsi di assorbimento nel ruolo degli associati dei ricercatori attualmente in servizio che risulteranno abilitati (e saranno necessari per la didattica) ma non saranno coperti dal piano straordinario. Occorrerebbe inoltre chiarire che il passaggio da associato a ordinario non costituisce nuova assunzione (fin dal 1980 la legge parla di un singolo ruolo dei professori) quindi dovrebbe essere valutato solo in misura differenziale ai fini del rispetto dei vincoli sul turnover.

La mancata realizzazione dell'ANPrePS (Anagrafe nazionale dei professori e dei ricercatori e delle pubblicazioni scientifiche), già prevista dalla Legge 1/2009, costituisce poi un forte ostacolo all'attivazione di adeguati meccanismi di sistematica valutazione delle politiche di reclutamento degli Atenei (oltre che di oggettiva verifica dell'attività di ricerca individuale, pure prevista e richiesta dalla norma).

Infine continua a mancare la definizione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, esplicitamente richiesta dalla legge e necessaria al fine di un'adeguata parametrizzazione del finanziamento agli Atenei e della valutazione delle politiche di bilancio.

Si noti peraltro che prevedere interventi perequativi in favore delle Università sotto finanziate (Articolo 11) appare quanto meno velleitario in un contesto di costante riduzione, nominale e soprattutto reale, del finanziamento pubblico al sistema universitario.

Gli articoli 6-9 affrontano, non sempre in modo organico, temi relativi allo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari. I successivi interventi emendativi inseriti nel 2012 nel cosiddetto "decreto semplificazione" tentavano (con scarso successo) di sciogliere alcuni nodi ma hanno introdotto oggettivi peggioramenti normativi di cui piacerebbe (ma spesso non è dato) comprendere l'intima *ratio*. Continuano così a restare mal definiti i compiti istituzionali dei ricercatori a tempo indeterminato, dopo più di trent'anni dall'istituzione del ruolo e quando ormai si è deciso di porlo a esaurimento, tuttavia trascurando il fatto che parecchie migliaia di ricercatori a tempo indeterminato

continueranno a operare nel sistema universitario nei prossimi decenni: a solo titolo di paragone si consideri che il ruolo degli assistenti fu posto a esaurimento nel 1980, ma esistono ancora oggi circa settanta assistenti.

Si parla continuamente, anche nella stessa legge 240, di incentivare la mobilità dei docenti, ma la norma (non onerosa) che consentiva lo scambio contestuale di docenti tra Atenei è stata inspiegabilmente soppressa dal decreto semplificazione e si sono ristrette le possibilità per la mobilità interregionale dei docenti a seguito di razionalizzazioni dell'offerta didattica.

La revisione del trattamento economico è stata effettuata all'interno dei rigidi vincoli (più burocratici che finanziari) imposti dal Ministero dell'Economia, che hanno impedito una sostanziale razionalizzazione, per cui in sostanza ci si è dovuti limitare all'abolizione dello straordinario e a una meccanica (e spesso inevitabilmente artificiosa) ristrutturazione su base triennale delle vecchie tabelle stipendiali concepite su base biennale e per di più complicate nel tempo dal sovrapporsi di differenti e non coordinati provvedimenti ad *hoc*. L'opzione per il nuovo regime prevista dalla legge risulta così, di fatto, priva di conseguenze concrete, mentre la "lettura" delle buste-paga resta ancora praticamente impossibile per chi non abbia affrontato accurati e approfonditi studi in materia.

Infine un fondo per la premialità che si dovrebbe costituire sulla base del risparmio derivante dall'esito negativo della valutazione di una parte del corpo docente è fonte di un potenziale conflitto d'interessi nella concreta gestione degli Atenei.

L'articolo 10 detta le nuove regole per la competenza disciplinare. L'attribuzione esclusiva della responsabilità disciplinare a un organo costituito all'interno di ciascun singolo Ateneo e la mancanza di una seconda istanza a livello nazionale (quale avrebbe potuto essere il collegio di disciplina del CUN) non garantisce in alcun modo la terzietà e l'appellabilità del giudizio. Giungono già dagli Atenei i primi segnali di difficoltà indotte dalla nuova normativa.

LE NORME IN MATERIA DI PERSONALE ACCADEMICO E IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA DEL RECLUTAMENTO

Superata, bene o male, la difficile fase di riscrittura degli statuti, e lasciate a pochi "addetti ai lavori" le problematiche associate alla messa in atto dei pur relevantissimi provvedimenti emersi dall'attuazione del Titolo II, l'attenzione di gran parte del mondo accademico è andata concentrandosi sempre più sui temi che costituiscono l'oggetto del Titolo III e in particolare sulle norme che disciplinano tutta l'evoluzione della carriera accademica, partendo dal dottorato, attraverso le varie articolazioni previste per le posizioni a tempo determinato e fino ai meccanismi di abilitazione e di concorso che regolano l'entrata nel ruolo dei professori.

L'impianto concettuale della legge 240 è nel complesso abbastanza chiaro e pur presentando alcuni aspetti non del tutto condivisibili, sarebbe adeguato per una gestione "ordinaria" del reclutamento in un sistema che si trovasse in condizioni relativamente stabili e fosse dotato di risorse per lo meno non decrescenti.

Purtroppo la riforma è venuta a cadere in una fase in cui la (peraltro facilmente prevedibile e prevista) accelerazione dei processi di pensionamento di un personale docente ormai mediamente invecchiato si è sommata a una crisi finanziaria che ha portato a un sostanziale blocco del turnover.

Le modifiche normative, i cui tempi di applicazione erano stati pesantemente sottostimati, hanno reso di fatto impossibile anche quella dinamica di carriere che avrebbe almeno in parte potuto supplire al deficit di personale istituzionalmente dedicato all'insegnamento creatosi per effetto dei pensionamenti e dei blocchi.

La prima tornata delle abilitazioni, che il combinato disposto delle norme della Legge 240 sembrava collocare nel corso del 2011 è tuttora in corso, con scadenze che, se pur fissate dalla norma, in molti casi ben difficilmente potranno essere rispettate. Ma i problemi generati dall'applicazione della Legge 240 non riguardano soltanto la tempistica di attuazione.

La normativa sul dottorato emanata soltanto da poco (e con gravissimo ritardo) non scioglie alcuni nodi importanti, quali la relazione tra corsi di dottorato e dipartimenti, lo spazio (eventualmente) lasciato all'attribuzione di posti di dottorato senza borsa, la conseguente incongruenza tra la mancata concessione della borsa e l'eventuale attribuzione di un assegno di ricerca, di importo peraltro superiore alla borsa stessa, la corretta interpretazione dei vincoli relativi alla composizione del collegio dei docenti, il livello di coerenza richiesto nella costituzione di dottorati comprendenti varie discipline, la plausibilità fisica dei consorzi e altro ancora.

Nell'ottica di una riduzione quantitativa e di una riduzione della durata temporale del precariato, non si può non rilevare che la previsione di assegni di ricerca poliennali risulta chiaramente in controtendenza, alla luce della creazione della figura del ricercatore di tipologia a) che copre perfettamente il profilo scientifico del ricercatore post-dottorale con molto maggiori garanzie di qualità del contratto di lavoro. Un assegno annuale sarebbe del tutto sufficiente a garantire un periodo di copertura tra la fine del dottorato e la possibile attivazione di un contratto di ricercatore, ove se ne ravvisi l'opportunità e il merito.

La possibilità di cumulare periodi di attività in posizioni non di ruolo fino a una durata complessiva di dodici anni appare decisamente esorbitante e incompatibile con un adeguato sviluppo successivo della carriera: un limite non superiore agli otto o nove anni sembrerebbe il massimo accettabile.

A tutto questo si aggiunge che l'allentamento dei vincoli per l'appartenenza a gruppi di ricerca previsto dal decreto semplificazione apre invece la strada a una nuova ondata di creazioni di posizioni non adeguatamente disciplinate da una norma, che produrranno un'ulteriore dilatazione dei tempi del precariato e della platea dei precari.

Un ulteriore scoraggiamento per le politiche di Ateneo volte a un trattamento normativamente ed economicamente più adeguato dei giovani ricercatori deriva dal

fatto che non risulta ancora chiaro in quale misura la programmazione degli Atenei debba quantificare l'impegno relativo ai ricercatori a tempo determinato di tipologia a) il cui reclutamento di per sé non comporta alcun impegno di spesa, nemmeno virtuale, successivo al termine del contratto.

Ai fini della partecipazione a bandi per l'attribuzione di posizioni di ricercatore a tempo determinato di tipologia b) non sono adeguatamente tutelate, nell'attuale fase transitoria, le numerose figure di borsisti e contrattisti che, sulla base di regolamenti locali, hanno svolto periodi triennali di ricerca con contratti non stipulati ai sensi della legge 230/2005.

Dovrebbe poi essere definitivamente chiarito che l'assunzione in ruolo come professore associato di un ricercatore di tipologia b) non si configura come cessazione e riassunzione (con i conseguenti vincoli al turnover) proprio perché i vincoli (e i conseguenti impegni di spesa) sono già stati applicati al momento dell'attribuzione del contratto di ricercatore.

Passando alle problematiche legate all'abilitazione nazionale, si deve in primo luogo notare che manca nella legge e nella successiva decretazione ministeriale, la previsione di un'immediata revisione dei settori scientifico-disciplinari (s.s.d.), assolutamente necessaria sia ai fini di un più efficace utilizzo dei docenti in relazione ai compiti didattici e al soddisfacimento dei criteri definiti per l'accreditamento dei corsi di studio, sia al fine di assicurare coerenza tra l'esito delle procedure di abilitazione e le successive procedure di reclutamento per concorso e per chiamata diretta. I s.s.d. dovrebbero essere e invece non sono, un'articolazione dei settori concorsuali senza la possibilità di appartenenze multiple che può dar luogo a comportamenti opportunistici. Manca una definizione del significato e della funzione dei macrosettori e tale mancanza è aggravata dalla successiva previsione (da parte del decreto semplificazione) della possibilità per gli abilitati di un determinato settore concorsuale di concorrere a tutti i bandi previsti per il macrosettore di appartenenza del settore stesso. Si deve infine notare che l'articolazione dei settori concorsuali è stata

stabilita sulla base di una proposta CUN antecedente l'approvazione della legge e riferita appunto a una possibile revisione dei s.s.d. e non ai settori concorsuali, all'epoca non ancora istituiti. I limiti numerici per i settori concorsuali sono ancora una volta fissati senza attenzione alla diversa articolazione concettuale delle discipline ma soprattutto non tenendo conto della negativa evoluzione quantitativa del corpo docente e quindi producendo una costante esigenza di revisione, spesso dettata da esigenze contingenti più che da motivazioni scientifiche e culturali.

Peralto l'articolazione dei settori concorsuali, se da un lato comprime le differenze culturali anche sensibili che esistono tra discipline appartenenti allo stesso settore, dall'altro risulta numericamente inadeguata, se congiunta al criterio delle "mediane" applicato ai potenziali commissari, al fine di garantire la composizione delle commissioni. Meglio sarebbe forse prevedere commissioni ancor più ampie, ma con minori vincoli alla partecipazione da parte dei professori ordinari (che sono in larga maggioranza e non solo al 50%, competenti a giudicare la qualità dei candidati, anche se la propria recente produzione scientifica risulta limitata) e con una composizione più articolata dal punto di vista disciplinare.

Il controllo della qualità dei commissari effettuato con criteri di natura bibliometrica non sembra rappresentare un optimum né dal punto di vista culturale né da quello operativo, prestandosi a facili contestazioni nell'assenza di una base di dati certificata quale avrebbe dovuto essere l'ANPrePS. Inoltre la previsione dell'obbligo di presenza di un commissario estero, oltre che apparire affetta da una buona dose di provincialismo, risulta in molti casi di difficile implementazione e di scarsa efficacia operativa e culturale.

Nelle procedure volte all'abilitazione nazionale la previsione di una "valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche", se presa alla lettera, configura una modalità valutativa del tutto impraticabile in presenza di centinaia di candidati per ciascuna commissione.

Il principio dell'individuazione di criteri e parametri di valutazione "differenziati per funzioni e per area disciplinare" è stato disatteso sia dall'introduzione di un criterio (superamento delle "mediane") non differenziato per aree e per fasce, sia da differenziazioni che, proprio in conseguenza dell'introduzione di un indicatore rigidamente quantitativo, devono essere poi in concreto introdotte a un livello anche inferiore a quello del settore concorsuale. La mancanza dell'ANPrePS è poi un grave ostacolo all'oggettivazione di valutazioni che si vorrebbero quantitative e certificabili.

Il rinvio a una futura (quinquennale) verifica dell'adeguatezza di criteri e parametri non mette in conto l'esigenza di verificare, almeno in prima applicazione, la funzionalità e il funzionamento di un meccanismo valutativo finora mai sperimentato (e non solo in Italia).

I termini per l'espletamento delle attività delle commissioni non dovrebbero riferirsi alla data di emanazione dei bandi, se le commissioni, a quella data, non sono già costituite. Viste le innumerevoli difficoltà operative e normative nella formazione delle commissioni tali termini rischiano di lasciare a disposizione delle commissioni stesse margini temporali irrisori rispetto alla gravità dei compiti. Anche le proroghe previste dalla successiva normativa, continuando a riferirsi a termini assoluti e non alla data d'insediamento delle commissioni, sono esposte all'identico rischio. La diluizione temporale dei sorteggi, che peraltro non soddisfa l'esigenza di trasparenza delle procedure, produce un disallineamento delle scadenze che si rifletterà anche sulla difficoltà degli Atenei a programmare adeguatamente i successivi concorsi e il reclutamento.

Infine resta ancora del tutto irrisolto il tema dell'eventuale riconoscimento di titoli di abilitazione conseguiti in altri Paesi, in particolare se appartenenti all'Unione Europea. Sentenze della Corte di Giustizia Europea e del Consiglio di Stato sembrano indicare l'esigenza di provvedere a un adeguamento normativo in relazione a tale materia, nel contesto delle regole volte a garantire il riconoscimento internazionale dei titoli professionali.

Ci sia concesso di osservare, a margine delle considerazioni precedenti, che l'abilitazione nazionale dovrebbe essere, almeno a regime e di norma, una condizione necessaria, e non soltanto preferenziale, per l'attribuzione di contratti d'insegnamento: alla lunga risulterebbe, infatti, difficile ammettere e giustificare scelte differenti, se non nel caso di provenienza del docente da altri Paesi o dal mondo della produzione e delle professioni.

Per quanto riguarda la fase del vero e proprio reclutamento, che la legge, in nome dell'autonomia, affida a commissioni e regolamenti locali, riteniamo che, trattandosi in ogni caso di concorso pubblico per l'assunzione nei ruoli dello Stato, risulti improprio il fatto che i regolamenti d'Ateneo per la chiamata dei professori, pur esenti da un giudizio di merito, non siano soggetti a una verifica e a un giudizio, almeno sommario, di legittimità da parte del Ministero. Una sostanziale difformità di procedure e di criteri, quale rischia di prodursi nella totale assenza di controlli, potrebbe avere il non certo auspicabile esito di una progressiva "regionalizzazione" non solo della provenienza ma anche della qualità del corpo docente.

Resta poi non chiarito se vi debba essere coerenza e in che grado, tra il giudizio della commissione di abilitazione (che pur non essendo comparativo tenderà quasi inevitabilmente a tradursi in una valutazione espressa in termini anche numerici, come si inferisce anche dal D.M. 76 art.3), la valutazione locale dei candidati (presumibilmente formulata da una commissione, anch'essa facilmente indotta a quantificare numericamente i propri giudizi) e la proposta di chiamata da parte del dipartimento. Non è nemmeno chiaro se, a seguito del respingimento di una proposta di chiamata, sia lecito porre in votazione una diversa proposta individuata sulla base degli esiti della stessa valutazione locale.

L'estensione della possibilità di partecipare a concorsi per la chiamata su posti di professore a tutti gli abilitati nei settori concorsuali appartenenti al medesimo macrosettore, introdotta inopinatamente dal decreto semplificazione, apre la strada a comportamenti opportunistici e richiede

comunque una revisione dei macrosettori, pensati in tutt'altra prospettiva.

Si noti che la proibizione di partecipare a bandi per l'abilitazione nel biennio successivo a un'eventuale mancato conseguimento della stessa, presumibilmente riferita a uno specifico settore concorsuale, risulta oggi del tutto incompatibile con la norma introdotta dal decreto.

Occorrerebbe anche un'interpretazione autentica del concetto di "risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili" in riferimento all'obbligo di assunzione di soggetti che non hanno prestato servizio presso l'Ateneo nell'ultimo triennio. Tale obbligo, del tutto condivisibile in condizioni di normale funzionamento del sistema universitario, risulta tuttavia penalizzante se, come oggi, abbinato a vincoli sull'utilizzo delle risorse derivanti dal turnover che non scontino l'onere (di fatto virtuale, in quanto la mobilità sarebbe nei due sensi) derivante da questa prescrizione.

La legge prevede un meccanismo di "chiamata diretta" dei ricercatori abilitati, ma anche in questo caso vincoli puramente numerici rischiano di produrre l'ennesima eterogeneità dei fini. Il limite del 50% posto alla possibilità di chiamate dirette alla fascia superiore può risultare troppo elevato (se si auspica un'autentica selezione, in particolare per gli ordinari) o troppo basso (se nel caso dei ricercatori abilitati si pensa a una procedura poco più che idoneativa) e in ogni caso appare improprio, in particolare per la tipologia b) dei ricercatori a tempo determinato che non si configurerebbe più come un vero e proprio *tenure track* soggetto al solo vincolo dell'abilitazione.

Si è già menzionata inoltre la difficoltà di attivazione concreta della tipologia b) in assenza di un piano straordinario che sia quantitativamente adeguato alla gestione della fase transitoria, e possibilmente esteso anche alla fascia degli ordinari, ormai ridotta ai livelli numerici dei primi anni '90. L'attuale piano straordinario per il reclutamento di professori associati appare male articolato nelle sue scadenze temporali e calibrato su costi standard che, come si è già rilevato, sovrastimano gli oneri finanziari, almeno per il primo decennio, per cui le risorse risultano nettamente inadeguate al

fabbisogno didattico, anche prescindendo dal numero, certamente assai elevato, dei futuri abilitati. La ripartizione temporale delle risorse non ha tenuto adeguatamente conto dei possibili ritardi (poi puntualmente verificatisi) nella attribuzione delle abilitazioni (in origine il piano doveva concludersi entro il 2013); ne è conseguita necessità di continui (e sempre insufficienti) rinvii delle scadenze.

Tornando alle procedure di chiamata diretta, non si capisce il motivo (se ve n'è uno) per cui l'idoneità conseguita ai sensi della legge 210 sia stata equiparata all'abilitazione ai fini di cui all'Art.18 ma non a quelli di cui all'Art. 24, con conseguente inutile complicazione dell'iter burocratico. Per questi soggetti è comunque possibile l'assunzione ai sensi della normativa previgente (Legge 210), ma rispetto a questa eventualità è mancato e manca un raccordo della normativa stipendiale e di quella su straordinario e ricostruzione di carriera con la nuova legislazione, con l'effetto paradossale di penalizzare normativamente ed economicamente gli assunti a seguito d'idoneità rispetto ai futuri abilitati che non avevano ottenuto tale idoneità.

Sempre a proposito di chiamate dirette, in questo caso quelle relative a soggetti provenienti dall'estero o vincitori di progetti di ricerca, appare lievemente paradossale che l'ambito delle possibilità di chiamata diretta, ulteriormente esteso rispetto alla legislazione precedente, non sia stato ricondotto, come sarebbe stato facile prevedere, a un giudizio formulato, anche attraverso un iter privilegiato rispetto ai bandi, dalle stesse commissioni costituite per le abilitazioni e si sia invece prevista la costituzione di commissioni ad *hoc*, con un aggravio delle procedure burocratiche, un allungamento dei tempi e un serio rischio di disomogeneità nei giudizi e di incoerenza con i principi generali fissati dal legislatore nella stessa legge 240. In più non si capisce se la norma sulla

ricostruzione di carriera dei ricercatori che abbiano partecipato al programma di rientro dei cervelli abbia carattere transitorio o permanente. La normativa sulle date del pensionamento resta nonostante tutto ancora confusa e soggetta a interpretazioni discordanti.

Peraltro l'eliminazione della possibilità di proroga biennale della permanenza in servizio (soggetta all'approvazione degli organi di governo dell'Ateneo) è stata censurata dalla Suprema Corte che ne ha riconosciuto l'incostituzionalità.

I limiti posti all'utilizzo della didattica gratuita di docenti pensionati recano un grave danno oggettivo al sistema universitario, che potrebbe beneficiare di un capitale di competenze spesso ancora perfettamente adeguate, oltre che penalizzare la soggettività di validi studiosi che si vedono esclusi da un'attività che spesso gradirebbero fortemente di poter continuare a svolgere, anche senza compenso. Le ulteriori modifiche alla norma introdotte dal decreto semplificazione hanno peggiorato alcuni aspetti senza apportare alcun miglioramento.

Tra le permanenti inadempienze vale la pena di notare che non è ancora stato emanato il decreto previsto dalla Legge 240 e relativo all'attuazione del principio della valutazione tra pari ai fini della selezione di tutti i progetti di ricerca. I meccanismi attualmente messi in atto per la selezione dei PRIN (anche prescindendo dall'entità irrisoria dei finanziamenti messi a disposizione) sono farraginosi e non appaiono particolarmente efficaci ai fini di una selezione che non discrimini sulla base della sede di appartenenza.

Notiamo infine che la disciplina delle abrogazioni non appare del tutto sistematica, e di conseguenza permangono dubbi interpretativi sull'applicabilità di norme forse desuete.

Se volessimo proprio trarre una morale da questo lungo elenco di criticità, non potremmo che rifarci all'icastica battuta di Leo Longanesi *"Alla manutenzione, l'Italia preferisce l'inaugurazione"* e alla considerazione di Calvino per cui *"Viviamo in*

CONCLUSIONI

un Paese dove si verificano sempre le cause e non gli effetti”.

L'Università italiana oggi non ha davvero bisogno di “inaugurare” nuove riforme, ma ha un disperato bisogno di “manutenzione” delle leggi che la governano. Alcune delle criticità che abbiamo qui presentato si prestano a interventi correttivi “deboli” (come la riformulazione di decreti ministeriali di natura non regolamentare); altri richiederebbero un’iniziativa legislativa, ma non necessariamente “nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Un primo, ma fondamentale, passo sarebbe l’approvazione di una semplice legge-delega che desse mandato al Governo di redigere un nuovo Testo Unico della Legislazione Universitaria (l’ultimo risale al 1933), eliminando le contraddizioni spesso oggi esistenti nella normativa e fornendo l’interpretazione autentica delle disposizioni su cui esiste contenzioso.

Occorrerebbe sciogliere tutte le ambiguità derivanti dalla parziale sopravvivenza di norme che sono in qualche misura incompatibili con norme successive ma per le quali ancora sembrerebbe esistere un margine di applicazione (come nel caso già citato della messa a esaurimento dei ricercatori che, non comportando una nuova definizione del loro stato giuridico, da

sempre mal definito, lascia e lascerà ancora per molto tempo larghi margini a un’incertezza interpretativa sui loro diritti e doveri).

Se la delega fosse sufficientemente ampia sarebbe anche possibile delegificare vari aspetti della gestione ordinaria delle Università, che oggi è resa farraginosa e inefficiente da adempimenti privi di reale utilità e inadeguati anche ai fini del controllo. Un esempio per tutti è l’obbligo di attendere il parere della Corte dei Conti (che non viene mai formulato ma impone un’attesa di quasi tre mesi prima del silenzio/assenso) per la stipula di contratti di ricerca di durata talvolta inferiore al tempo di attesa.

Una razionalizzazione della normativa vigente e soprattutto una riduzione sostanziale degli adempimenti e dei controlli ex ante (che non hanno mai prodotto né moralità né qualità) in cambio di una seria, sistematica e credibile valutazione ex post si tradurrebbero quasi sicuramente non soltanto in maggiore efficienza e produttività, ma anche in rinnovata fiducia nella propria missione e più convinto impegno personale da parte di quanti svolgono la propria attività all’interno del sistema universitario.

PAOLO ROSSI

(Bologna 1952) Ordinario di Fisica Teorica all’Università di Pisa dal 2000. Attivo nella ricerca dal 1976, con cinque anni di esperienza all’estero (MIT, CERN) e oltre 100 articoli pubblicati in riviste internazionali, è attualmente impegnato nel campo delle applicazioni di modelli fisico-matematici a fenomeni biologici e sociali. E’ stato Direttore del Dipartimento di Fisica (2003-2010), Preside della Facoltà di Scienze MFN (2010-2012), e ora è Consigliere d’Amministrazione. Dal 2007 fa parte del Consiglio Universitario Nazionale, nei cui ambito coordina la Commissione Ricerca.

Contatti

Dipartimento di Fisica,
E-mail: rossi@df.unipi.it

Largo Pontecorvo 3,
56127 Pisa
home page: <http://www.df.unipi.it/~rossi>