Libro Bianco

Università
e
Ricerca

sinistra ecologia LIBERTÀ

UNIVERSITÀ E RICERCA,
SCUOLA,
POLITICHE GIOVANILI

Gennaio 2013

Libro Bianco Università e Ricerca

Un progetto sviluppato da:
Sinistra Ecologia e Libertà, Dipartimento "Università e Ricerca – Scuola e Politiche Giovanili" http://sel-saperi.org/.
Contributi ricevuti tra settembre 2012 e gennaio 2013.

A cura di:
Umberto Guidoni, Vincenzo Fiore, Marta Gallucci, Giuliano Garavini, Marco Rizzoni, Vito Trianni

Materiali soggetti a licenza Creative Commons:

CC BY-NC-SA

Attribuzione - Non commerciale
Condividi allo stesso modo

Indice

PREFAZIONE

Rigraziamenti ..... *V*
Università e Ricerca per l'Italia e L'Europa dei Prossimi Anni ..... *VI*
Nota dei curatori ..... *X*
Nota alla seconda edizione ..... *XI*

LE "RIFORME" DEGLI ULTIMI GOVERNI

1.1 IL MODELLO EUROPEO DI RIFERIMENTO
MARCO RIZZONI
Processo di Bologna e internazionalizzazione *1*
Titoli di studio e qualificazione *2*
Assicurazione della qualità *3*
Aspetti sociali dell'istruzione superiore *3*
Risultati dell'apprendimento e occupabilità *4*
Lifelong Learning *6*
Mobilità *7*
Osservazioni conclusive *9*

1.2 PRINCIPI COSTITUZIONALI E PROCESSO DI RIFORMA DELL'UNIVERSITÀ
ROBERTA CALVANO
2008-2012 Coordinate di un processo riformatore *11*
Riserva di legge ed autonomia universitaria *12*
Legge n.240 e autonomia statutaria *16*
Autogoverno e contenzioso sugli statuti *19*
Libertà di ricerca ed insegnamento e diritto allo studio alla prova dei provvedimenti attuativi della legge n. 240 del 2010 ..... *20*

1.3 DA GELMINI A PROFUMO: COSA E' CAMBIATO?
ENRICO NATALIZIO, CHIARA RIZZICA
La "non riforma Gelmini": legge delega, decreti attuativi e abdicazione alla dimensione pubblica dell'università statale *24*
I provvedimenti e le iniziative del ministro Profumo. *28*
Attacco al valore legale del titolo di studio. *30*
Meritocrazia nel corpo accademico: l'inganno dietro la retorica. *32*
BIBLIOGRAFIA 35

RICERCA PUBBLICA E PRIVATA

2.1 RICERCA PRIVATA E INNOVAZIONE
STEFANO CICCONE
Premessa *36*
Legge 297 ..... *38*

2.1 ENTI PUBBLICI DI RICERCA, UNA QUESTIONE DI GOVERNANCE
FEDERICA DE LUCA
Il sistema che non c'è *50*
Cenni storici e rete degli EPR *56*
Prevalenti criticità del sistema *64*
La stagione delle soppressioni e la nascita della Rete della Ricerca Pubblica *67*
Gli enti soppressi *71*
La riforma necessaria *74*

DIRITTO ALLO STUDIO

3.1 DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI: DAL DIRITTO AL FUTURO ALLE CONDIZIONI DI CITTADINANZA PER GLI STUDENTI
ETTORE BUCCI
DSU: principi di parità sociale e diritti ai nostri giorni. *78*
L'idea della Toscana. *80*
Il nodo dei finanziamenti, i LEP e le soglie ISEE *82*
Le proposte in campo. *83*
BIBLIOGRAFIA 90

DOTTORATO DI RICERCA

4.1 STATUS E FUNZIONE DEI DOTTORANDI E SPENDIBILITÀ DEL TITOLO
FRANCESCO VITUCCI
Premessa *91*
Il dottorato di ricerca e lo status dei dottorandi oggi *92*
La situazione dei dottorandi italiani tra opportunità di ingresso e occupazione *95*
Proposte per un nuovo dottorato di ricerca *102*
BIBLIOGRAFIA 106

GOVERNANCE

5.1 QUALE GOVERNANCE
FRANCESCA COIN, ALESSANDRO ARIENZO
Premessa *107*
Lo stato attuale: struttura organizzativa e autonomia statutaria *109*
Lo slittamento verticistico verso il CdA *111*
Democratizzazione delle istituzioni e partecipazione attiva nella governance *114*

Riforma degli Statuti e definizione dei regolamenti per la definizione di ruoli e responsabilità. ... *116*
L'espulsione dagli organi di governo dei lavoratori con contratti a termine ... *119*
Proposte ... *121*

5.2 PER UN RUOLO UNICO DEI PROFESSORI UNIVERSITARI
CALOGERO MASSIMO CAMMALLERI, MAURIZIO MATTEUZZI, GIORGIO PASTORE
Premessa ... *123*
Un po' di storia ... *123*
La Legge 382/80 ... *126*
La Legge 240 e dintorni ... *128*
Un futuro possibile ... *130*
Il RUV ... *131*
Conclusioni ... *132*
BIBLIOGRAFIA ... 134

PERCORSI DI ACCESSO, PRECARIATO E QUESTIONE DI GENERE

6.1 PRECARIATO E PERCORSI DI ACCESSO
PASQUALE CUOMO
Premessa ... *135*
Le forme contrattuali prima della L. 240/2010 ... *136*
La legge 240/2010 e alcuni esempi pericolosi ... *141*
Come invertire la rotta e bloccare il declino dell'università ... *146*

6.2 PRECARIATO DELLA RICERCA E QUESTIONE DI GENERE
ENRICA ASQUER
Un bilancio di genere dell'università italiana ... *150*
Flessibili/Precarie ... *152*
BIBLIOGRAFIA ... 157

VALUTAZIONE

7.1 LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO
TIZIANA DRAGO, ISABELLA GAGLIARDI
Premessa ... *158*
Il meccanismo di costituzione dell'Anvur ... *163*
Il criterio gerarchico (e seniorile) che ha condotto alla scelta dei valutatori ... *163*
L'orientamento di management aziendale introdotto dall'Agenzia per la Valutazione degli atenei ... *164*
Inattendibilità scientifica dell'utilizzo di un sistema di valutazione fondato sui soli indici bibliometrici ... *164*
La penalizzazione della ricerca di base (teorica) e delle discipline umanistiche ... *165*
La vistosa sotto-rappresentazione in seno all'Anvur delle competenze umanistiche (storiche, sociali, giuridiche, letterarie, filologiche) ... *166*
BIBLIOGRAFIA ... 172

UN CONFRONTO SULL'ANVUR
GIORGIO PARISI
L'agenzia nazionale di valutazione *174*
PIERO BEVILACQUA
Dieci tesi contro l'ANVUR *177*

SEL – ELEMENTI DI PROGRAMMA

A quale scopo? *180*
Finanziamenti *182*
Diritto allo studio *183*
Valutazione e meccanismi premiali *184*
Governance, reclutamento e precariato *185*
Enti Pubblici di Ricerca *186*

RINGRAZIAMENTI

Un sentito grazie

alle associazioni, ai movimenti e alle organizzazioni
che hanno accettato di partecipare
alla stesura dei diversi capitoli,

alle decine e decine di amici e amiche,
di compagni e compagne
che, con i loro contributi, suggerimenti, proposte e correzioni
hanno contribuito attivamente a realizzare il Libro Bianco

PREMESSA

UNIVERSITA' E RICERCA PER L'ITALIA E L'EUROPA DEI PROSSIMI ANNI

Per tutti, l'Europa è il trattato di Maastricht e la realizzazione della "*Zona Euro*", è Schengen e la libera circolazione dei cittadini, è, specialmente in questi in questi mesi, la BCE, il "*fiscal compact*" e le politiche recessive. Eppure, c'è una realtà europea, assai meno nota, che si chiama CERN, ESA, ERC, ovvero la ricerca scientifica di punta, quella in grado di esprimere l'eccellenza a livello mondiale.

Come possiamo mettere in relazione la realtà europea con la situazione in cui versa l'Università e la Ricerca italiana? Purtroppo è sufficiente guardare oltre i nostri confini per rendersi conto di come la politica nazionale sembri lontana da questi temi. La mancanza di sensibilità dei recenti governi, la loro inadeguatezza nell'affrontare i problemi delle università e della ricerca è sotto gli occhi di tutti. Il governo Monti, il governo dei tecnocrati europeisti, si è mosso in perfetta continuità con le politiche dei tagli delle risorse dei governi Berlusconi ed in contrasto stridente con le strategie europee.

A livello continentale, si investe su formazione e ricerca come elemento portante della società, come obiettivo strategico delle politiche europee: *"entro il 2020 [l'UE deve] diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".* E' la strategia di Lisbona, rivista in chiave dell'obiettivo Horizon 2020, che si traduce, tra l'altro, nell'aumento del numero di laureati e nell'impegno a dedicare alla ricerca almeno il 3% del PIL entro il decennio in corso.

Se questi sono obiettivi primari per l'Europa, diventano urgentissimi da realizzare nel nostro Paese che sconta un grave ritardo, sia in termini di investimenti (attorno a 1%), che in termini di risorse umane. In Italia, ad

esempio, si registra una media laureati inferiore alla media europea, così come la più bassa percentuale di ricercatori nell'industria, nelle università e nei centri di ricerca: sono la metà della media UE ed appena un terzo di quella USA. Eppure è ben noto che il cosiddetto "*fattore umano*" stia diventando la risorsa chiave, più delle tradizionali risorse naturali. Le nuove generazioni dovranno affermarsi in un sistema basato sulla competizione a livello planetario, dove il livello delle conoscenze sarà uno degli elementi determinanti per il successo in un mondo del lavoro sempre più globalizzato. Una classe politica che guardi al futuro dovrebbe sforzarsi di assicurare ai giovani gli strumenti culturali per essere protagonisti nel 21esimo secolo.

L'articolo 1 della carta europea dei ricercatori stabilisce che: "*Gli Stati membri s'impegnino a compiere i passi necessari per assicurare che i datori di lavoro o i finanziatori dei ricercatori sviluppino e mantengano un ambiente di ricerca e una cultura di lavoro favorevoli, in cui gli individui e le équipe di ricerca siano considerati, incoraggiati e sostenuti, e beneficino del sostegno materiale e immateriale necessario per conseguire i loro obiettivi e svolgere i loro compiti. In tale contesto, si dovrebbe accordare particolare priorità all'organizzazione delle condizioni di lavoro e di formazione nella fase iniziale della carriera dei ricercatori, in quanto questa contribuisce alla scelte future e rafforza l'attrattiva delle carriere nel settore della R&S.*"

Come si conciliano queste esigenze con le condizioni di precarietà, spesso decennali, in cui si trova quasi il 40% dei ricercatori? Lavoratori della conoscenza qualificati, che svolgono la loro attività in un sistema che li costringe in uno stato di perenne insicurezza. Il rilancio della ricerca e, più in generale, del nostro Paese deve passare necessariamente per la valorizzazione di queste risorse professionali.

L'azione degli ultimi governi, invece, non ha colto la distanza che ci separa dalle equivalenti realtà europee. Senza una visione, senza una politica per la formazione e la ricerca, hanno espresso solo tagli indiscriminati, funzionali unicamente alle esigenze di cassa del Tesoro. Per decenni, una classe politica incapace di guardare al futuro ha ridotto gli investimenti per la formazione e la ricerca, considerandoli alla stregua della spesa pubblica improduttiva.

E' arrivato il momento di ribaltare questa impostazione miope, di cambiare le priorità e di metter al centro dell'agenda politica del prossimo governo il rifinanziamento della Scuola, dell'Università e della Ricerca pubblica.

Non si tratta solo di questioni di principio. Molti studi empirici hanno dimostrato che le differenze nei livelli di diffusione dei saperi sono alla base delle variazioni di reddito tra i diversi paesi. Basta verificare come i paesi che più soffrono per la crisi (i cosiddetti PIGS - Portogallo, Italia, Grecia e Spagna) sono gli stessi che investono meno nella conoscenza.

Se, nell'immediato, i tagli degli investimenti pubblici nei saperi possono contribuire a ridurre il numeratore del rapporto tra deficit e PIL, e quindi a favorire il pareggio di bilancio, nel medio periodo finiscono per danneggiarlo, visto che causano una diminuzione del denominatore assai maggiore. Migliorare il sistema scolastico ed universitario può, dunque, essere la strada per una nuova strategia che punti a scommettere sull'innalzamento culturale della società come volano per lo sviluppo e l'aumento del denominatore, il PIL, che renderebbe la finanza pubblica più sostenibile.

Sebbene le ragioni economiche siano particolarmente importanti in questa fase di crisi, che richiede una rapida trasformazione del paradigma di sviluppo tradizionale, ci sono ragioni persino più profonde per investire risorse sui saperi.

Il sapere è un bene immateriale che sfugge alle leggi di mercato e che è difficile da valutare soltanto in termini economici. Le politiche della formazione e della ricerca devono tener conto degli effetti globali sulla società (innovazione, crescita sociale, diffusione di conoscenze), elementi che giustificano il ruolo determinante dell'investimento pubblico. Dobbiamo tenere in considerazione anche il profondo impatto che il sapere ha sulla politica stessa, sul dibattito delle idee, in definitiva, sulla realtà sociale di un paese.

Sui grandi temi delle scelte energetiche, dei cambiamenti climatici, delle biotecnologie, i cittadini sono chiamati a decisioni che hanno ricadute su larga scala, scelte che vanno oltre i confini della singola nazione e di una sola generazione. Una società consapevole, responsabile e solidale, una democrazia moderna, non può esistere senza un sapere diffuso. La salvaguardia del nostro pianeta, il nostro futuro e quello delle prossime generazioni è legato ad un sempre più alto livello di coscienza ma anche di conoscenza.

Via via che l'interdipendenza tra conoscenza e società si fa più profonda, con l'entrata nell'uso quotidiano di beni di consumo sofisticati e di strumenti di lavoro complessi, rischia di amplificarsi una separazione - il cosiddetto *"knowledge divide"* - tra chi sa e chi rimane escluso. In generale c'è il rischio di

una separazione tra esperti e non esperti, o peggio, tra una massa di consumatori, di clienti, ed una élite di cittadini istruiti che sa e decide.

Ecco che il tema della democrazia si intreccia con la diffusione del sapere e con la battaglia per rilanciare la formazione e la ricerca nel nostro Paese.

Umberto Guidoni

NOTA DEI CURATORI

Il primo obiettivo di questo testo è quello di raccogliere analisi e proposte di sistema che rappresentino lo stato dell'arte per l'Università e la Ricerca in Italia.
Abbiamo quindi coinvolto associazioni e singoli soggetti che vivono quotidianamente questo mondo e che lavorano attivamente alla elaborazione di modelli e soluzioni concrete. Questo lavoro, aggiuntosi al quello pregresso sviluppato nel partito SEL nel corso dell'ultimo biennio, ci ha permesso di focalizzare l'ultimo capitolo del testo su un corpo ridotto di proposte che riteniamo essere le priorità della prossima azione di Governo.
Il percorso del libro bianco attraversa sette temi chiave, registrando una sostanziale convergenza nonostante l'eterogeneità delle prospettive di partenza degli autori. Il tema della valutazione merita però alcune parole specifiche da parte dei curatori.
Riteniamo che la valutazione sia un elemento indispensabile in ogni analisi di sistema che coinvolga università e ricerca, ma abbiamo una posizione fortemente critica verso le modalità specifiche assunte dall'ANVUR. La valutazione – come farla, a chi affidarla e come assegnare di conseguenza fondi a istituti, laboratori e progetti – è oggi il terreno principale sul quale si scontrano visioni diametralmente opposte dell'Università, degli enti di ricerca e della loro funzione nella società italiana. Il problema sta infatti nell'uso di un principio legittimo come arma finale contro istituti, idee, approcci e gruppi di potere considerati avversi da parte di chi valuta.
Il secondo obiettivo di questo libro è anche più ambizioso, dato che si propone come elemento di raccordo tra mondi che negli ultimi anni hanno interagito poco, a danno dell'azione politica e dell'assetto dell'alta formazione e della ricerca in Italia. Ci auguriamo che il Libro Bianco *possa essere l'inizio di un lungo e proficuo percorso.*

NOTA ALLA SECONDA EDIZIONE

La prima bozza di questo Libro Bianco, mancante di due contributi, è stata rilasciata online il 29 dicembre 2012, disponibile in vari formati digitali per il download gratuito.
Questa versione è rimasta online per circa un mese, fino a che non è stata sostituita dalla prima "release" completa, il 25 gennaio 2013.
Contando entrambe le versioni, questa "prima edizione" è stata scaricata nei suoi vari formati 1002 volte (741 + 261) al 29 gennaio 2013, quando è stata sostituita dalla "edizione" che state ora leggendo e che vede corretti alcuni refusi, in seguito alle segnalazioni dei lettori.
Questa edizione è presentata per la pima volta ufficialmente, con la collaborazione di quasi tutti gli autori e i curatori, a Roma, il 1 febbraio 2013, nell'Università TorVergata.

All'indirizzo: http://ge.tt/7rNA50U è sempre possibile scaricare gratuitamente l'ultimo aggiornamento disponibile del Libro Bianco.

CAPITOLO I

LE "RIFORME" DEGLI ULTIMI GOVERNI

1.1 Il Rapporto di implementazione del processo di Bologna – 2012

Marco Rizzoni [1]

Processo di Bologna e internazionalizzazione

Il processo di Bologna, partito più di dieci anni fa con lo scopo di costituire uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore nel quadro dell'Agenda di Lisbona, segna da un lato progressi nell'estensione dei paesi coinvolti (dai 29 originari a ben 47, incluse la Russia e la Turchia) e nei processi di avvicinamento dei sistemi universitari, con l'obiettivo di facilitare al massimo la mobilità di studenti, docenti ricercatori e personale, dall'altro non riesce a comporre le differenze sostanziali dei modelli, che riflettono la profonda eterogeneità di partenza e, soprattutto, si scontra con il peso della crisi economica.

Questa riflessione si fonda sui dati pubblicati quest'anno con il Rapporto di Implementazione del Processo di Bologna in seguito alla collaborazione di Eurostat, Eurostudent ed Eurydice coordinato dal Bologna Follow-up in base a dati abbastanza completi fino al 2009 e, con minore esaustività, fino al 2011.

DATI SU POPOLAZIONE STUDENTESCA E RISORSE

a) La popolazione studentesca come frazione delle classi di età 18-34 anni coinvolta negli studi superiori ha subito un aumento, più vistoso in Europa Orientale e fino al 2004, che si è attenuato con la crisi (dati fino al 2009); l'Italia, col 13,6% nel 2009, si colloca al di sotto della mediana (14,6%) e si avvicina alla crescita zero.

b) La proporzione fra università pubbliche e private è estremamente eterogene; comunque i finanziamenti pubblici per l'istruzione superiore, come frazione sia del PIL che della Spesa Pubblica, vedono l'Italia agli ultimi posti; l'andamento nel tempo dei finanziamenti nel periodo 2006-2010 vede alcuni paesi che

[1] Professore associato di Genetica, Facoltà di Scienze MFN dal 1/11/1982 al 31/10/2011, attualmente membro del Forum Nazionale della Docenza di FLC-CGIL.

reagiscono alla crisi aumentando l'investimento pubblico, come il Belgio, la Danimarca, la Germania e il Portogallo, mentre altri, come l'Italia e il Regno Unito, lo hanno ridotto; ma mentre nel Regno Unito è in parallelo aumentato l'investimento privato a parziale compensazione, questo in Italia non è avvenuto; per di più per l'Italia i dati si fermano al 2009...

Titoli di studio e qualificazione

Il sistema a tre cicli (Bachelor, Master, PhD) si sta ormai diffondendo e uniformando in tutti i paesi coinvolti nel processo di Bologna (tra gli ultimi, anche Germania e Spagna), utilizzando strumenti quantitativi, come gli ECTS (European Credit Transfer System: i Crediti Formativi) e qualitativi, come i DS (Diplome Supplements); le eccezioni sono titoli che danno l'accesso a specifiche professioni, come medicina, che in tutti i paesi prevede un ciclo unico, invece dei primi due, mentre per altre professioni la situazione è più variabile; permangono ancora differenze che possono ostacolare la mobilità e il riconoscimento dei titoli:

a) Per il primo ciclo è largamente prevalente il modello con 180 ECTS, ma in alcuni paesi ci sono corsi che prevedono 240 ECTS (Regno Unito);
b) Per il secondo ciclo è largamente prevalente il modello con 120 ECTS, con eccezioni a 90 o meno ECTS (ancora Regno Unito);
c) Quasi tutti i corsi del primo ciclo permettono l'accesso a corsi del secondo ciclo coerenti; ma vi sono corsi del primo ciclo che non prevedono corsi di secondo ciclo e corsi di secondo ciclo che richiedono esami di accesso, insegnamenti o esperienze lavorative.
d) Varia molto fra i paesi il tasso effettivo di passaggio fra il primo e il secondo ciclo; nella maggioranza dei paesi supera il 50%; per l'Italia una delle cause è la scarsa impiegabilità dei laureati al primo ciclo.
e) La strutturazione del terzo ciclo è molto eterogenea, tra una completa strutturazione in ECTS e la totale mancanza di strutturazione, come in Italia (modello tradizionale);in molti paesi l'introduzione delle Scuole di dottorato, autonome o inserite nelle università, ha inteso dare una struttura più solida al terzo ciclo; la durata è per lo più triennale, mentre in alcuni paesi è quadriennale; molto variabile è il tasso di passaggio da secondo a terzo ciclo; di rado supera il 20%.
f) Corsi di studio congiunti si stanno espandendo (Erasmus-Mundus) ma presentano ostacoli nel riconoscimento degli ECTS, delle verifiche di qualità, dei titoli conseguiti; le discipline scientifiche e tecnologiche sono quelle che fruiscono maggiormente di questa opportunità.
g) Oltre agli ECTS (carico di studio quantificato) e ai DS (dettaglio degli

insegnamenti impartiti), un'ulteriore strumento di unificazione degli studi superiori è la ricognizione delle qualificazioni raggiunte (conoscenze, competenze, abilità) attraverso gli NQF (National Qualification Frameworks), volta soprattutto a misurare i risultati dell'apprendimento; c'è un significativo spostamento, ancora non del tutto maturato, verso un insegnamento universitario centrato sullo studente.

h) Il riconoscimento della qualificazione acquisita in paesi diversi in alcuni paesi è demandata a istituzioni centrali, in altri, come l'Italia, ai singoli atenei; il processo però ha raggiunto un grado ancora insoddisfacente di funzionalità.

Assicurazione della qualità

La maggioranza dei 47 paesi coinvolti nell'EHEA (European Higher Education Area) si sono dotati dal 2005 di agenzie di valutazione delle università o hanno modificato le agenzie preesistenti (come l'Italia); ma molto eterogenea è la finalità (potere debole: orientamento/dissuasione o forte: decisione) il rapporto con il governo (agenzie indipendenti o emanazioni governative), la rispondenza alle linee guida europee sulla valutazione (ESG) e l'afferenza al Registro delle Agenzie Europee di Valutazione dell'Educazione Superiore (EQAR), cui l'Italia non fa ancora riferimento, la possibilità, da parte di alcuni paesi, di fruire della valutazione da parte di agenzie di altri paesi e la presenza di studenti e soggetti attivi sul mercato del lavoro. Eterogenea è anche l'istituzione di sistemi di valutazione interni alle università e alla pubblicità dei loro atti, rispetto a cui l'Italia è tra i paesi con maggiore trasparenza

Aspetti sociali dell'istruzione superiore

Obiettivo del processo di Bologna è garantire pari opportunità nell'accesso all'istruzione superiore e nel suo compimento a prescindere delle condizioni di partenza e di allargare la platea degli studenti ("massificazione" delle Università); è possibile un bilancio provvisorio su alcuni aspetti:

a) C'è una netta e crescente prevalenza del genere femminile negli studi superiori, ad eccezione del terzo livello (dottorato); i paesi con minore presenza femminile (Svizzera e Turchia) sono quelli che nell'ultimo decennio ne hanno avuto un incremento maggiore; ma non sono presenti dati sull'accesso alle professioni e al mercato del lavoro.

b) La partecipazione dei migranti all'istruzione superiore è nettamente inferiore a quella dei residenti, con l'eccezione del Regno Unito; l'Italia è tra i paesi peggiori; il modo in cui si è effettuato il calcolo, che include tra i migranti studenti di paesi ricchi e classi sociali ricche ed esclude i figli di immigrati, tuttavia, ha che fare con l'attrattività oltre che con l'inclusività dei sistemi

universitari.

c) Il grado di istruzione dei genitori è un fattore sociale decisivo per il successo nell'istruzione superiore: uno studente con genitori laureati ha il triplo della probabilità di concludere con successo gli studi superiori rispetto a quelli con genitori con diploma di scuola secondaria superiore.

d) Gli interventi dei diversi paesi per l'allargamento dell'accesso all'Università può essere generalista o mirato; una delle strade è consentire, attraverso percorsi di formazione e verifica, l'accesso all'Università a chi non ha conseguito il diploma di scuola media superiore; in Italia questa possibilità non esiste, ma in alcuni paesi, come la Finlandia, intorno al 20% degli immatricolati percorre questa via.

e) I servizi agli studenti, che includono l'orientamento iniziale, il supporto nel compimento degli studi, il sostegno per l'ingresso nel mercato del lavoro, includono anche le cure mediche, le mense e gli alloggi, più servizi mirati per studenti disabili; l'organizzazione è variegata, con interventi dei dipartimenti, degli atenei, dei ministeri o delle istituzioni periferiche decentrate o, ancora, di istituzioni centrali dedicate (Norvegia, Germania).

f) L'istruzione superiore può essere gratuita (paesi scandinavi, Scozia, Ucraina) o sottoposta a tasse d'iscrizione; in questo caso (dati relativi al primo ciclo) paga la totalità o quasi degli studenti (Inghilterra, Svizzera, Italia ed altri), in altri paesi la frazione degli studenti paganti oscilla tra il 7 e il 70%; la frazione dei costi sostenuti dalle famiglie sul totale dei costi dell'istruzione superiore, già molto eterogeneo nel 2000, nel 2008 ha visto un'impennata nel Regno Unito, nel Portogallo, in Italia; in quest'ultimo caso si è passati dal2,5 al 21,1%, superando così la mediana (14,7%) dei paesi monitorati; il livello delle tasse e/o l'esenzione dal pagamento hanno regole variegate e includono il merito, il reddito o una mescolanza fra loro; anche l'ammontare varia da zero a un massimo di 280 euro/mese (Regno Unito); il sostegno finanziario agli studenti assume forme variabili: borse, prestiti, benefici fiscali e combinazioni tra essi; nella maggioranza dei casi si aggiunge alle esenzioni dal pagamento delle tasse universitarie; il finanziamento del sostegno economico agli studenti, come frazione della spesa pubblica dedicata all'istruzione superiore non ha subito variazioni significative dal 2000 al 2008 nel valore mediano (dal 12,9% al 14,15), con una grande variabilità tra i paesi nei due anni considerati; inoltre si sono registrati cospicui incrementi e decrementi, mentre l'Italia è rimasta costante poco al di sopra della mediana (dal 18,3% al 20,2%); difficile risulta valutare, in un quadro così eterogeneo, l'efficacia delle misure adottate per aprire effettivamente l'accesso all'istruzione superiore, superando le disuguaglianze di partenza.

Risultati dell'apprendimento e occupabilità

Il completamento con successo degli studi superiori e il successo sul mercato

del lavoro sono altri obiettivi del processo di Bologna.

a) Per il compimento degli studi superiori una prima valutazione riguarda il numero delle persone che hanno conseguito un titolo superiore nel 2010 nella popolazione generale suddiviso per classi di età; la mediana totale è pari al 33%; l'Italia si trova agli ultimi posti, col 20,7% nella classe 25-34 anni, il 15,8% nella classe 35-44 anni; un altro indice è il tasso di completamento, ossia la frazione degli iscritti che raggiungono il titolo; la mediana nel 2008 è pari al 72% e l'Italia occupa sorprendentemente uno tra i primi posti con l'83% (ma i dati di Alma Laurea negli ultimi anni dicono altro); probabilmente il successo dell'introduzione dei due cicli universitari con la legge 509, che ha portato a un travaso massiccio di studenti dal vecchio ordinamento ai corsi di laurea triennali, ha consentito un notevole recupero della dispersione negli studi universitari, attraverso un accorciamento dei percorsidi studio da 4-5 a 3 anni, che ha artificiosamente "gonfiato" i dati sull'acquisizione della laurea triennalenegli anni fino al 2005-06; ma se si confronta il tasso di entrata (le immatricolazioni) e quello di acquisizione del titolo negli stessi anni, si vede che, all'interno della grande variabilità tra i paesi dell'area di Bologna, l'Italia ha una scarsa differenza fra i due tassi, indice di una bassa dispersione, ma sia il tasso di entrata che quello di acquisizione del titolo hanno valori più bassi rispetto alle corrispondenti mediane nel biennio 2008-09. Diverse strategie sono mirate a incentivare il completamento degli studi: incentivi alle università in cui il tasso di acquisizione del titolo è più alto (Danimarca, Germania, anche Italia); incentivi agli studenti che procedono velocemente; sostegno negli studi, orientamento e monitoraggio per gli studenti in difficoltà, specialmente nella transizione fra il primo e il secondo anno del primo ciclo superiore; il monitoraggio del successo negli studi e l'inserimento di questo parametro nei criteri di valutazione delle università sono altri strumenti per sostenere il compimento degli studi; il quadro,, tuttavia, è ancora incerto e molto variegato.

b) Il successo sul mercato del lavoro di chi ha acquisito un titolo di istruzione superiore si può misurare confrontando i tassi di disoccupazione tra chi ha conseguito un titolo di scuola primaria, secondaria o terziaria; i dati relativi alle classi di età 20-34 anni per gli anni 2006-10 mostrano in generale il vantaggio per chi ha acquisito un titolo di istruzione superiore; per l'Italia questo vantaggio è inconsistente; in generale il vantaggio dato dall'istruzione superiore è più forte per le donne che per gli uomini; se si prendono in condizione separatamente coloro che hanno acquisito il titolo entro tre anni e quelli che lo hanno acquisito da oltre tre anni, si vede che i primi hanno tassi di disoccupazione più alti, a riprova dell'impatto della crisi.

c) Un'altra misura è il tempo di attesa fra la fine degli studi e l'inizio del lavoro (lavoro di almeno 3 mesi), anche in questo caso l'acquisizione del titolo di istruzione superiore è un consistente vantaggio: la mediana del tempo di attesa è di circa 4 mesi; in Italia questo vantaggio è molto ridotto e il tempo di attesa è

di circa 10 mesi.

d) Il vantaggio economico per chi ha conseguito il titolo degli studi superiori esprime la valorizzazione data dall'istruzione superiore; un vantaggio economico limitato può essere dovuto a un basso sventagliamento salariale che a a un'occupazione dequalificata; l'Italia è tra i paesi in cui il vantaggio economico è più basso; se si misura direttamente il tasso di occupazione di chi ha conseguito un titolo superiore in lavori dequalificati, che cioè non richiedono tale titolo, la mediana dell'area di Bologna è circa il 20%, in Italia vale circa il 30% nelle classi di età 25-34 anni nel 2010; la differenza fra i generi è molto limitata a vantaggio dei maschi, l'occupazione dequalificata nell'area di Bologna è massima nei servizi, in agraria e veterinaria, è minima in medicina e scienze dell'educazione

Lifelong learning

L'urgenza di delineare percorsi di apprendimento dell'istruzione superiore lungo l'arco di tutta la vita, e l'individuazione di altre figure oltre allo studente giovane a tempo pieno e di altri percorsi didattici oltre a quelli tradizionali è chiara e largamente condivisa sin dall'inizio del processo di Bologna ma il quadro degli interventi è ancora estremamente frammentario, come estremamente diversificati sono gli obiettivi, dagli studenti part time, in gran parte studenti lavoratori, agli studenti in età avanzata che vogliono acquisire un titolo di istruzione superiore, ai fruitori di corsi dedicati o facenti parte di curricola ufficiali, a lavoratori o professionisti che richiedono aggiornamento o approfondimento professionale; anche le fonti di finanziamento sono diversificate (pubbliche o private; separate dal finanziamento generale dell'istruzione superiore o incluse, in forma dedicata o meno).

a) Rendere più flessibili i corsi di studio dell'istruzione superiore è un passaggio fondamentale per la formazione permanente; con questo obiettivo si praticano politiche volte alla certificazione degli studi precedenti e alla modularizzazione dei corsi stessi.

b) In molti paesi è riconosciuta la figura dello studente part-time, con un carico di lavoro dimezzato rispetto allo studente a tempo pieno, misurato come tempo dedicato, come crediti o come insegnamenti; in alcuni casi c'è una legislazione di sostegno, in altri, come in Italia, la materia è demandata alle singole Università; in altri casi ancora (Danimarca, Belgio francofono) c'è un sistema d'istruzione superiore parallelo dedicato a studenti "maturi"; anche dal punto di vista delle tasse, delle borse di studio dei servizi e dei prestiti, e della fonte di sostegno (pubblica, statale o locale e privata) la situazione è eterogenea; la frazione degli studenti part time sul totale degli studenti è molto più alta nelle fasce d'età 30-34 anni che in quella 20-24 anni, a conferma che lo studente part time è

soprattutto uno studente lavoratore; nonostante alcuni statuti ammettano il percorso part time, la frazione degli studenti part time in Italia è irrisoria; in modalità più o meno riconosciute l'insegnamento a distanza, da solo o accompagnato all'insegnamento in presenza, più o meno evoluto verso l'e-learning, è dedicato soprattutto agli studenti part time.

c) Il riconoscimento dell'apprendimento preliminare all'ingresso o alla progressione negli studi superiori, in genere limitato all'assegnazione di pochi ECTS, è sostenuto da una normativa soddisfacente solo in una minoranza di paesi e manca un quadro di insieme.

d) Una misura dell'accoglienza dei sistemi universitari rispetto al lifelong learning è data dal rapporto fra studenti ultratrentenni e il totale degli studenti iscritti; nel 2008-09 tale rapporto è molto variabile, con un massimo fra i paesi scandinavi (30-40%), mentre in Italia non raggiunge il 15%; nei paesi con alta frequenza di studenti ultratrentenni la prevalenza di genere è femminile; un'altra misura è costituita dal numero degli studenti "ad accesso ritardato", cioè con un intervallo di almeno due anni tra il completamento degli studi secondari superiori e l'iscrizione all'università; la frazione di questi studenti è particolarmente alta in Svezia (60%), mentre in Italia e Francia non raggiunge il 10%.

Mobilità

La mobilità è stata sempre il cuore del processo di Bologna, sia dal punto di vista dell'integrazione culturale che per i vantaggi sul mercato del lavoro ma molto tardivamente si sono costruiti gli strumenti per poterne valutare l'entità; la mobilità è riferita all'acquisizione di ECTS in paesi diversi dal proprio oppure il conseguimenti di titolo di istruzione superiore; esistono altre forme, difficilmente qualificabili (attività di ricerca, scuole estive, corsi di lingue, volontariato etc.).

a) Una prima misura della mobilità è l'ingresso nei paesi dell'area di Bologna di studenti provenienti da paesi al di fuori di quest'area che descrive l'attrattività dei sistemi universitari; con una media ponderata pari al 2,25% sul totale del corpo studentesco, sono al di sopra di questo valore il Regno Unito, la Francia, la Germania con pochi altri paesi; l'Italia raggiunge l'1,3%; se si prendono i numeri assoluti, cresce il ruolo di Russia, Spagna e Italia; per la mobilità in uscita la media ponderata è pari allo 0,34%, prevalgono Cipro e Islanda, con l'Italia a 0,25%; se si prendono i valori assoluti, Francia, Turchia, Germania e Regno Unito danno insieme il 48% della mobilità in uscita.

b) La mobilità entro l'area di Bologna manifesta una prevalenza di ingressi in Francia, Regno Unito, Germania Austria e Italia e una prevalenza di uscite per Islanda, Cipro, Irlanda e Slovacchia; se si considerano invece, in valori assoluti,

coloro che hanno conseguito il titolo di istruzione superiore in un altro paese dell'area di Bologna, un peso maggiore lo assumono la Germania e, in misura minore, la Francia, la Russia, l'Ucraina, l'Italia e la Polonia; la mobilità per acquisire ECTS è sostenuta soprattutto dal programma dell'Unione Europea Erasmus, di cui non tutti i paesi dell'area di Bologna riescono a fruire; attualmente gli studenti che partecipano al progetto raggiungono il 4%, mentre le proiezioni al 2020 si attestano tra il 5 e il 7%; ma su questo quadro si innesta la riduzione di risorse fornite dalla Commissione Europea che rende poco attendibili queste proiezioni.

c) Il bilancio nella mobilità studentesca richiede interpretazioni complesse; in generale entro l'area di Bologna c'è una prevalenza di uscita nei paesi del Sud e dell'Est e di ingresso nei paesi del Nord e dell'Ovest; il bilanciamento fra ingressi e uscite è indice di equilibrio (il sistema universitario è attrattivo e i propri studenti sono in grado di affrontare l'internazionalizzazione); ma assume un significato positivo solo se l'intensità dei flussi è abbastanza alta; altrimenti il sistema universitario si presenta chiuso; la Germania è un esempio di paese vicino all'equilibrio, con flussi accettabili in entrata e in uscita, mentre l'Italia gli ingressi prevalgono sulle uscite, quindi il sistema è attrattivo, ma l'entità dei flussi è bassa.

d) La promozione della mobilità è affidata, a livello Europeo, a programmi come Erasmus, Erasmus-Mundus, Tempus, che sconfinano oltre l'area di Bologna e a livello regionale a programmi come CEEPUS (Europa centrale, orientale e sud-orientale) e NordPlus (paesi baltici), mentre c'è una molteplicità di interventi a livello nazionale, ciascuno con uno specifico bacino di interesse; l'obiettivo proclamato di raggiungere il 20% di chi acquisisce un titolo superiore che abbia seguito studi o addestramento all'estero raramente raggiunge un livello accattabile di articolazione; solo Germania, Olanda e Austria hanno distinto fra mobilità per acquisire crediti da mobilità per acquisire titoli, definendo obiettivi da raggiungere per uno di essi o per entrambi; gli ostacoli alla mobilità sono la scarsità di finanziamenti, la carenza di servizi nei paesi ospitanti, gli ostacoli per i visti, i disagi soggettivi degli studenti, le difficoltà di riconoscimento dei crediti acquisiti all'estero, la rigidità dei curricula, la lingua; il sostegno economico in forma di prestiti, borse è spesso conseguito attraverso accordi bi- o multilaterali, che in molti casi includono l'estensione delle condizioni di finanziamento del paese di partenza al paese ospitante.

e) La mobilità del personale (docenti, ricercatori, altro personale) è in una fase ancora più arretrata, in cui gli ostacoli principali sono le barriere linguistiche, i sistemi di sicurezza sociale, le condizioni famigliari, i permessi e i visti, il carico di lavoro, il riconoscimento per la carriera; grande è il contrasto con la relativa fluidità negli spostamenti del personale nel caso di programmi di ricerca congiunti.

Osservazioni conclusive

Il processo di Bologna si limita all'attività didattica dei sistemi di istruzione superiore, omettendo completamente l'attività scientifica; i suoi obiettivi (omogeneizzare gli studi superiori, aumentare il numero di studenti, aumentare il successo studentesco come capacità di conseguire un titolo, aumentare i finanziamenti, garantire pari opportunità di accesso all'istruzione superiore a prescindere dalle condizioni di partenza, rafforzare la spendibilità del titolo superiore sul mercato del lavoro, favorire il reciproco riconoscimento dei crediti e dei titoli, sostenere l'apprendimento lungo l'arco della vita allargando la platea studentesca oltre agli studenti "giovani" a tempo pieno, monitorare e valutare in modo indipendente e trasparente i risultati, favorire la mobilità studentesca e del personale) sono coerenti con l'agenda di Lisbona per una società e un'economia della conoscenza; in questo senso il processo di Bologna è un punto di riferimento per una politica progressista dell'istruzione superiore.

Tuttavia, a più di dieci anni dall'avvio se ne può trarre un bilancio in chiaroscuro: innanzitutto l'estensione a 47 paesi (Unione Europea più Norvegia, Islanda, paesi balcanici non UE, repubbliche ex sovietiche, con l'esclusione della Bielorussia, Turchia) limita alle conferenze intergovernative e interministeriali le sedi in cui si elaborano indirizzi, senza alcun potere impositivo e si fonda solo sulla volontà di convergenza dei paesi interessati, da cui la debolezza intrinseca del processo; poi le differenze dei punti di partenza e la scarsa propensione all'abbandono delle tradizioni rallentano i progressi.

Il quadro d'insieme mette in evidenza un progresso sostanziale nell'adozione comune di un sistema a tre cicli di istruzione superiore, con un'uniformità avanzata nei primi due cicli, per cui si è andati convergendo verso un primo ciclo triennale di 180 crediti e un secondo ciclo biennale a 120 crediti, con una progressiva definizione dei crediti sia come misura dell'impegno studentesco, sia dei risultati dell'apprendimento, rendendo più agevole il loro riconoscimento internazionale (ECTS); è da notare la completa estraneità dei master italiani come titolo di studio all'intero processo.

Per il resto, a parte la ricognizione dei problemi e la definizione degli obiettivi, la situazione è estremamente variegata; come esempio, se ormai l'esigenza di dotarsi di sistemi di valutazione dei risultati è riconosciuta da tutti, i passaggi affrontati e le soluzioni sono molto diversificati.

È anche difficile una valutazione omogenea dei dati presentati nel rapporto, data la diversità degli anni presi in esame, la diversità degli approcci statistici e metodologici; in particolare manca una valutazione dell'impatto della crisi sull'intero processo di Bologna, poiché molti dati sono riferiti al massimo al 2008.

Tuttavia è utile avere il processo di Bologna come punto di riferimento perché mette in luce le debolezze e le arretratezze del sistema dell'istruzione superiore in Italia: la scarsità del finanziamento pubblico, il basso numero di studenti, la bassa spendibilità sul mercato del lavoro dei titoli di istruzione superiore, che oltre a segnalare l'urgenza di interventi di finanziamento pubblico dell'Università e un intervento massiccio per il diritto allo studio, indica come ineludibile un cambiamento drastico della politica economica e industriale.

1.2 Principi costituzionali e processo di riforma dell'Università

Roberta Calvano [2]

2008-2012 Coordinate di un processo riformatore

La legge n. 240 del 2010, meglio nota come "Riforma Gelmini" si colloca al centro di un vero e proprio processo riformatore che ha preso il via, come è ormai noto, dai drastici tagli introdotti con provvedimento agostano con il decreto legge (112/2008) poi convertito con legge n. 133 del 2008. Il sistema delle università statali, tuttora carente di risorse a causa dei tagli all'FFO da allora decisi, e strozzato da una crescente burocratizzazione della vita degli atenei prodotta a partire dell'entrata in vigore della legge n. 240 e dai numerosi provvedimenti che ne stanno attuando i contenuti, vive un momento di grande difficoltà, che si accompagna al calo impressionante delle immatricolazioni nell'ultimo quinquennio (v. dati Almalaurea), dove gli effetti della crisi si sommano agli effetti di un discorso pubblico disincentivante rispetto all'investimento in istruzione e cultura le cui gravissime ripercussioni sulla società italiana si sconteranno probabilmente nel lungo periodo.

Alla ipertrofia normativa della riforma, che produce notevoli problemi dal punto di vista burocratico amministrativo, e che sta già dando vita ad un significativo contenzioso (sul quale si tornerà nel seguito del discorso), fa da contraddittorio contraltare la filosofia ed il linguaggio aziendalistico cui essa è improntata.

Tale ispirazione di fondo, aziendalistica e velatamente sanzionatoria nei confronti del corpo docente in ruolo, sembra caratterizzare dal 2008 in avanti tutti i provvedimenti assunti in materia di università ed è stata sempre confermata a partire da allora, sino all'ultima significativa misura introdotta con la cd. spending review nel decreto legge del luglio 2012. Con questo breve contributo si analizzeranno i passaggi salienti di tale processo riformatore ponendo in risalto come essi si siano posti in netto contrasto con i principi costituzionali di autonomia universitaria (1), da cui discendono i principi dell'autonomia statutaria (2) e dell'autogoverno (3), con la libertà di ricerca ed insegnamento ed il diritto allo studio (4).

[2] Ricercatrice e docente di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma "La Sapienza". Si è occupata dei problemi costituzionali dell'integrazione europea, è autrice di una monografia sulla Corte di Giustizia e la Costituzione europea, di un volume sulla riforma dell'università, nonché di numerosi saggi e contributi su temi legati alla tutela dei diritti fondamentali in Europa. Rappresentante dei ricercatori nel Cda dell'Università di Roma "La Sapienza". Rete29aprile.it.

Riserva di legge ed autonomia universitaria

La norma di cui all'art. 33 della Costituzione, dopo la proclamazione della libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento, al comma 6 pone il principio secondo cui "le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Nel garantire rango costituzionale al principio dell'autonomia, si attribuisce così al legislatore ordinario, con esclusione quindi, in linea di principio delle fonti normative secondarie del Governo, il compito di delimitare detta autonomia delle università.

La norma costituzionale, già prima della legge n. 168 del 1989 (legge Ruberti, istitutiva del Ministero), veniva letta come attributiva di una sfera di autonomia piuttosto ampia agli atenei, autonomia che non poteva certo venir meno in forza di una disciplina legislativa, che anzi avrebbe dovuto garantirne l'esistenza e, come già detto, delinearne i contorni.

Se nei primi anni '80 la Corte costituzionale dava una lettura restrittiva dell'autonomia garantita dall'art. 33 Cost., ritenendo che "non si tratta di una autonomia piena ed assoluta, ma di una autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale" (sent. 145 del 1985, pronuncia poi più volte ricordata successivamente negli studi sul tema perché caratterizzata da una lettura restrittiva dell'autonomia, non a caso collocata nella fase di prima applicazione del DPR n. 382 del 1980), essa tuttavia tracciava uno schema di autonomia universitaria delimitata esternamente da interventi legislativi di vario possibile calibro, ma rispettosi di un canone generale di razionalità.

Sempre in quel torno di anni la Corte contribuiva a precisare il significato dell'autonomia di cui all'art. 33 chiarendo il proprium, il tratto più intimamente distintivo dell'università, alla luce di una disamina della disciplina allora vigente confrontata con il dettato costituzionale, con una pronuncia che rischia forse oggi di tornare pericolosamente di attualità. La Corte costituzionale chiariva allora che "sono due, insomma, ed inscindibili i compiti istituzionali delle Università: l'attività didattica e quella scientifica, là dove venga esercitata soltanto questa, si può avere un'istituzione di alta cultura - ed é il caso del Consiglio nazionale delle ricerche- , e là dove venga esercitata esclusivamente attività didattica, non si ha Università" (sent. 14 del 1983). La pronuncia del 1983 mantiene anche oggi grande interesse non solo per questa precisazione, con cui si sottolinea come il nesso tra ricerca ed insegnamento sia inscindibile ed ineliminabile. Essa rimane anche oggi attuale anche perché, con precisazione non così frequente per la Consulta, chiariva poi che la potestà statutaria è elemento così caratterizzante dell'autonomia delle università, che

essa non fu “conculcata neppure nel periodo autoritario,” a dimostrazione di ciò facendo riferimenti puntuali alla disciplina posta nel TU del 1933. Il giudice delle leggi precisava ciò allo scopo di chiarire che “non possono considerarsi a livello universitario le scuole e gli istituti che siano assoggettati alla vigilanza del potere governativo, che non abbiano autonomia di determinazione per quanto riguarda le materie d'insegnamento, il loro ordine, la durata degli studi e che debbano comporre le commissioni per gli esami, o di profitto o di diploma, con membri non appartenenti alla stessa scuola od istituto”. Un quadro insomma che segnala una certa coerenza nella lettura della legislazione previgente rispetto al testo dell’art. 33 comma 6, implicante un concetto di autonomia come garanzia delle università e più in generale dello sviluppo della scienza rispetto alla possibile invadenza del potere governativo e più in generale politico.

Ancora più nette le parole della Corte nella sentenza n. 1017 del 1988, nella quale si ritenne che l’art. 33 costruisce una libertà “al massimo livello”, chiarendo poi che “l'autonomia universitaria si esprime non solo nel tutelare l'auto- determinazione dei docenti, ma anche nel demandare agli organi accademici l'ordinamento dell'istituzione e la conduzione della stessa”.

Non solo nel recenti interventi legislativi che qui si esamineranno, ma più in generale nel panorama della legislazione in materia di università successiva a quella richiamata degli anni ’80, sembra invece stagliarsi solo sullo sfondo, quasi quale un punto di riferimento lontano e sbiadito, l’art. 33, comma 6, Cost., mentre la materia è interamente ricoperta da una selva di decreti ministeriali, circolari ed atti di vario genere, privi peraltro di qualsiasi organicità.

Basti ricordare in proposito i due principali interventi di riforma degli ordinamenti didattici che sono stati operati entrambi con decreti ministeriali: il DM 509 del 1999, con il quale si è introdotto il cosiddetto “tre più due” che ha dato vita ad un ampio dibattito e molte critiche, ed il DM 270 del 2004 che introduce invece la “laurea magistrale”.

La richiamata norma costituzionale, sebbene quindi spesso dimenticata, nel garantire l’autonomia degli atenei, riserva alla legge la disciplina dei “confini” dell’autonomia. Per il lettore non giuridicamente attrezzato si ricorda che le riserve di legge poste nella Costituzione si distinguono in assolute, quando per la disciplina di una determinata materia pretendano l’intervento di sole fonti primarie (leggi, decreti legge, decreti legislativi), e relative, laddove la disciplina di principio è si riservata alle fonti primarie, ma per l’attuazione della stessa tramite norme di dettaglio si consente l’intervento di fonti secondarie.

Negli anni la riserva di cui all’art. 33 c. 6 è stata intesa come relativa, ponendosi la questione se lo spazio lasciato alla normazione secondaria aprisse

all'intervento dei regolamenti governativi o invece a quello degli statuti e dei regolamenti degli atenei. Nonostante la prassi normativa ormai invalsa, che come si diceva ha concesso fin troppo spazio a regolamenti governativi, ministeriali e alle cosiddette circolari, una lettura sistematica della disposizione di cui al comma 6 nel quadro dell'art. 33 conduce invece ad aderire ad una lettura che, sempre meno diffusa della riserva di cui all'art. 33 comma 6, pare essere più rispondente alla lettera ed allo spirito della norma costituzionale. Quella dell'art. 33 comma 6 sarebbe insomma una riserva assoluta, poiché nella disposizione è chiaro il compito affidato alla legge di porre norme generali che traccino confini esterni, se così si può dire, all'autonomia dei singoli atenei, ai cui atti normativi il sistema tracciato dalla norma costituzionale sembra invece rimettere la potestà di disciplinare la diversa materia dell'organizzazione, delle strutture, della ricerca e tutte le altre attività.

Sul punto si può inoltre osservare che il significato pregnante delle riserve di legge può, nonostante tutto, continuare ad essere centrale anche ai fini di un riequilibrio dello spazio attribuito nel sistema ai soggetti dotati di autonomia funzionale quali sono gli atenei, il cui substrato è rappresentato da comunità-formazioni sociali di docenti, personale amministrativo e studenti

Certamente si potrebbe obiettare di fronte ad un tentativo di recupero della funzione di garanzia delle riserve di legge quale quello che qui si propone, giacché di frequente, e tra gli altri, lo si è visto proprio nel caso dell'iter di approvazione della riforma Gelmini, si assiste ad un generale indebolimento delle garanzie che circondano il procedimento legislativo e più in generale il ruolo della fonte legge ordinaria come strumento dell'espressione della rappresentanza politica.

Negli anni dell'abuso delle questioni di fiducia, dei maxi-emendamenti, del contingentamento continuo dei tempi del dibattito parlamentare, quando si assiste ad una crescente difficoltà di utilizzo degli strumenti del rinvio presidenziale in relazione alla difficile dinamica dei rapporti Governo-Parlamento, oltre che della utilizzabilità del referendum abrogativo, in ragione della difficoltà riscontrata per lunghi anni nel raggiungimento del quorum (congiuntamente al noto problema del cattivo utilizzo per non dire dell'ormai invalsa tendenza all'abuso dei poteri governativi di decretazione di cui agli artt. 76 e 77 Cost.), è forse inevitabile iniziare a dubitare della perdurante vitalità e valenza ordinante e democratica dello strumento della legge ordinaria e del peculiare regime giuridico della "forza e valore di legge" che ad essa si ricollegano.

Tuttavia, pur dinanzi alle degenerazioni che le prassi più recenti della forma di governo italiana ci stanno mostrando, non si può far derivare da ciò la rinuncia

agli strumenti di garanzia che la Costituzione dispiega, tra cui quello della riserva di legge (e, tra le altre, di quella prevista dall'art. 33 Cost.) laddove invece si potrebbe ritenere che proprio l'alleggerimento dei compiti affidati alla legge dello Stato a seguito della riforma del titolo V e dell'intensificarsi del processo di integrazione europea abbia creato l'occasione per un recupero della politicità della legge, come strumento centrale per le grandi decisioni e le riforme necessarie alla "modernizzazione" dello Stato.

Tutto ciò, applicato alla materia in oggetto, unitamente al dato per cui solo gli atti di autonomia normativa, statutari o regolamentari, paiono idonei a modulare sulle specificità del singolo ateneo e delle sue caratteristiche una disciplina che, dettata invece dal centro, difficilmente potrebbe contenere soluzioni adeguate ai differenti problemi ed anche alle diversissime vocazioni di un sistema universitario fortemente disomogeneo al suo interno, in cui accanto ai grandi atenei di antica tradizione sono presenti piccole università per stranieri, atenei con e senza policlinici, atenei telematici, etc., induce a ritenere che preservare il riparto delle rispettive sfere di competenza normativa sia il principale passo per giungere a preservare l'autonomia tout court delle università e ripristinare una razionalità dell'intervento del legislatore.

Ed invece si assiste al paradosso per cui il legislatore è riuscito da un lato ad ipernormare la materia, con la minuziosa e dettagliatissima legge n. 240, senza riuscire però a porre in essere un quadro normativo autosufficiente ed autoapplicativo. Questo rende evidente insomma che, oltre al mancato rispetto da un punto di vista formale della riserva di legge per il ruolo attribuito ai regolamenti (e ai molti atti non regolamentari cui si rinvia nella legge), il dato dell'eccesso di normazione prodotto dalla legge, a scapito dell'autonomia statutaria ed amministrativa degli atenei, al cui rispetto la riserva di legge è invece preposta, sembra porre analogamente il legislatore al di fuori del disegno di cui all'art. 33 c. 6.

Il collocarsi delle università nel quadro dei soggetti per i quali è coniata la definizione di autonomie funzionali, evidenzia ancor più la scarsa coerenza del disegno della riforma con quello più ampio che si viene realizzando, se pur faticosamente, nello stesso lasso di tempo ad opera del legislatore nel rapporto tra il centro e la periferia, in attuazione del principio di sussidiarietà. In questo senso non può che tornare ad essere evidenziato il "neocentralismo statuale" che affligge gli interventi del legislatore, in una materia in cui la Costituzione repubblicana invece crea, come è stato notato (Mangiameli) una delle "più felici realizzazioni del principio di sussidiarietà (orizzontale)", con la realizzazione di una rete di articolazioni autonome dello Stato comunità che richiederebbe l'astensione dall'ingerenza di qualsivoglia organo dell'apparato

statale. Al contrario si assiste ancora ad “una costante incomprensione della diversa qualità del rapporto tra Ministero ed enti strumentali rispetto al rapporto con soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita come le università”.(Balduzzi).

Legge n.240 e autonomia statutaria

L’idea dell’autonomia universitaria intesa come potestà di autogoverno trova la propria matrice culturale come si sa, oltre che nella storia delle più antiche università italiane, più tardi in Europa nel modello humboldtiano, modello che, filtrato attraverso l’evoluzione della legislazione italiana in materia di università, della riforma Gentile, nella cui impostazione autoritaria e centralista ben poco spazio era lasciato all’autogoverno, e più tardi della legge n. 168 del 1989, giunge fino a noi dopo trent’anni di sperimentazione del modello dipartimentale contenuto nel DPR 382 del 1980.

Quest’idea di auto-organizzazione da parte della comunità dei docenti e degli studenti, al cuore della quale si pongono i principi di autogoverno e della cooptazione nel reclutamento, pare essere oggi apertamente invisa al legislatore che, nell’impianto della legge n. 240, dimostra come ogni elemento di autogoverno sia percepito “come una condizione strutturale di consociativismo, autoreferenzialità, deteriore bilanciamento d’interessi” che rende necessario passare “all’etero-governo, al governo di un “altro”. (Dogliani-Roda)

Che la richiamata tradizione appaia praticamente cancellata nella legge n. 240 emerge chiaramente nelle prime disposizioni relative alla cd. governance, quella che disegna cioè la forma di governo degli atenei, che aumenta significativamente i poteri dei consigli di amministrazione e dei rettori (si veda soprattutto l’art. 2 c. 1), relegando ad una funzione consultiva i senati accademici, ed infine comprimendo o abolendo del tutto la componente rappresentativa dei suddetti organi di decisione e di indirizzo degli atenei.

Anche su questo versante si evidenzia la centralità del rispetto del principio dell’autonomia di cui all’art. 33, in questo caso nella sua espressione di autonomia statutaria, alla luce del dibattito prima e poi del contenzioso che si è subito venuto sviluppando su questi aspetti.

Per i Consigli di amministrazione la composizione su base elettiva e rappresentativa delle diverse componenti della comunità accademica era ritenuta di vitale importanza nella disciplina posta dalla legge 168 del 1989. Oggi si è molto lontani dalle preoccupazioni di allora, e l’art. 2 (comma 1 lett. i) della legge n. 240 prevede una composizione predefinita nel numero massimo

dei componenti (identico per atenei con decine di migliaia tra studenti e docenti e per gli atenei di piccole dimensioni) pari a dieci o undici, ed in quello dei componenti esterni, che devono essere, rispettivamente, due o tre.

La necessaria presenza di "privati" o soggetti comunque "esterni" nei Cda è stata all'origine delle prime critiche già in fase di discussione il DDL Gelmini, e quanto tali perplessità fossero fondate è dimostrato da alcuni statuti che prevedono la presenza di una componente massiccia di *esterni* (quattro su nove, come avviene all'Università Cà Foscari di Venezia), anche di estrazione politica (lo statuto dell'Università di Varese ad es. prevede nel Cda la presenza di componenti nominati dagli enti locali). Si ricorda che con la nomina nei Cda si attribuiscono a tali soggetti poteri significativi incidenti sull'attività dei singoli docenti, dei dipartimenti e delle facoltà, senza che sia chiaro quale tipo di legittimazione e competenza in relazione ad attività scientifiche e didattiche giustifichino un esercizio di poteri così delicati.

Si prevede poi che oltre ai rappresentanti elettivi degli studenti per comporre i Cda si proceda alla "designazione o scelta degli altri componenti secondo modalità previste dallo statuto, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale". Interessante anche la previsione in base alla quale i Cda potranno essere presieduti dal rettore o uno dei consiglieri "esterni ai ruoli dell'ateneo".

Naturalmente si vede bene come, il precostituire una composizione nella quale si lascia alla determinazione degli statuti soltanto la predisposizione delle modalità della presentazione delle candidature e delle nomine, accompagnata alla presenza obbligatoria di un numero di componenti *esterni* che sommati al rettore potranno rappresentare una quota significativa del totale dei Cda sia una scelta che, oltre a comprimere l'autonomia statutaria delle università, è volta ad amputare proprio quell'altro contenuto fondamentale dell'autonomia dato dal principio dell'autogoverno, che una composizione elettiva rappresentativa avrebbe potuto consentire. Tali previsioni rischiano di comprimere altresì al massimo se non di escludere del tutto la presenza di componenti facenti parte del personale tecnico amministrativo.

Che questo fosse l'obiettivo perseguito dal legislatore, nonostante l'ambiguità della formula contenuta nell'art. 2, c. 1 lett. i, sulla quale si tornerà tra breve, emerge chiaramente dal successivo c. 13, lett. a, secondo cui a decorrere dalla data di entrata in vigore delle modifiche statutarie imposte dalla legge perde efficacia l'articolo 16, comma 4, lettere b) ed f), della legge 168 del 1989, secondo cui "Gli statuti devono prevedere una composizione del senato

accademico rappresentativa delle facoltà istituite nell'ateneo", nonché "una composizione del consiglio di amministrazione che assicuri la rappresentanza delle diverse componenti previste dalla normativa vigente".

La scelta abrogativa pare chiarire nettamente quale fosse la volontà del legislatore. Essa pare emblematica della filosofia alla base delle scelte che la legge n. 240 opera in materia di *governance*, e si potrebbe spiegare in base a considerazioni come quella secondo cui "è giusto garantire la terzietà del consiglio di amministrazione, che non può essere organo eletto dagli stessi amministrati, e quindi sottoposti alle loro pressioni", (Graziosi) restando però in questa lettura irrisolto il problema per cui anche un Cda nominato direttamente o indirettamente dal Rettore difficilmente potrà essere caratterizzato da terzietà.

Un ulteriore elemento che pare evidenziare la contraddittorietà del disegno oltre alla discutibile centralità affidata dalla legge ai consigli d'amministrazione (sui quali, come si è visto, sarà probabilmente agevole per i rettori conquistare l'egemonia) è rappresentato dall'attribuzione agli stessi di competenze difficilmente ricollegabili al ruolo che agli stessi viene attribuito. Oltre alla singolare scelta di attribuire alla competenza di un Cda, dotato di una legittimazione che si potrebbe definire tecnocratica-gestionale, la competenza sulle cd. chiamate dei docenti, nonché in materia di didattica, è da segnalare poi la decisione di attribuire ai Cda le competenze sin qui esercitate dal Consiglio Universitario Nazionale (d'ora in poi CUN) in materia di provvedimenti disciplinari. La regola del giudizio tra pari, retaggio di quel mondo accademico anglosassone cui il legislatore ha creduto di ispirarsi, pare in qualche misura fraintesa affidando ai Consigli di amministrazione, che virtualmente potrebbero essere composti di personalità del tutto estranee al mondo della ricerca universitaria, la competenza definitiva sull'irrogazione di sanzioni disciplinari.

A ciò si affianca la ricordata riduzione delle dimensioni e dei compiti dei senati accademici, per i quali viene previsto un tetto massimo di trentacinque componenti, anche qui introducendo un vincolo numerico fisso che prescinde dalle dimensioni dell'ateneo, oltre all'ulteriore vincolo per cui, nell'ambito dei due terzi dei componenti che devono essere docenti di ruolo, almeno un terzo siano direttori di dipartimento. I Senati accademici quindi si avviano ad una composizione quasi predeterminata dalla legge nel numero e nelle modalità di scelta dei componenti, prevalentemente professori ordinari, mentre i ricercatori a tempo indeterminato essendo categoria ad esaurimento, sempre più difficilmente potranno trovar posto in questo quadro.

Analoga situazione si produrrà per i ricercatori a tempo determinato, ai quali in futuro sarà affidata in esclusiva pressoché totale la gestione ordinaria

dell'attività di ricerca ed insegnamento, nella prospettiva di un corpo docente "a piramide", nel quale cioè il numero dei ricercatori dovrà essere progressivamente sempre di gran lunga superiore a quello dei professori associati e ordinari. I ricercatori si troveranno di rado negli organi di governo, a fronte di una condizione di precarietà che richiederebbe al contrario che essi fossero adeguatamente rappresentati, anche in relazione ad una condizione giuridica, sulla quale si tornerà più avanti, nella quale l'intera attività che essi svolgono è demandata alle determinazioni dell'ateneo.

Le funzioni dei Senati accademici riguardano la deliberazione di atti normativi, e si limitano ad un ruolo consultivo e di controllo persino in materia di didattica, oltre che, più in generale, in relazione a tutte le deliberazioni più qualificanti degli atenei demandate ai Consigli di amministrazione.

Pur nella consapevolezza circa una certa autoreferenzialità e la cattiva gestione delle risorse che hanno caratterizzato sovente la prassi dell'autonomia, oggi che lo stato giuridico del docente viene delegificato, le condizioni di lavoro e di studio peggiorano a seguito del decrescere costante delle risorse dovuto ai tagli all'FFO, tutti questi elementi paiono costituire ulteriori argomenti a favore di un recupero di strumenti propri dell'autogoverno, principio che, pare sicuramente implicato nel concetto di "ordinamenti autonomi" di cui all'art. 33, e dovrebbe quindi essere preservato nell'operato del legislatore in base alla disciplina costituzionale

Sulla scorta di una riflessione sulla priorità della scienza rispetto alla stessa istituzione universitaria o alla posizione dei singoli docenti (Calvano), si evidenzia quindi la necessità di recuperare una sede di dibattito e confronto tra le diverse aree scientifiche tale da contribuire anche ad un recupero della consapevolezza circa il senso della funzione svolta da chi la scienza "la fa". Proprio questo dibattito e confronto che in primis negli organi di autogoverno si dovrebbe svolgere, potrebbe contribuire a produrre quella consapevolezza del ruolo dell'Università rispetto alla società che potrebbe incentivare a creare strumenti e meccanismi per aiutare il passaggio dall'autoreferenzialità e chiusura dell'università italiana all'avvio di un processo di trasformazione.

Autogoverno e contenzioso sugli statuti

Come si è già ricordato, la Riforma Gelmini assegna compiti strategici ai Cda, dalle chiamate ai provvedimenti disciplinari alla didattica al bilancio. Si è altresì già richiamato l'art. 2 della legge 240/2010 che disciplina minuziosamente la cosiddetta governance delle università statali prevedendo tra l'altro al comma 1. lett. i la "designazione o scelta" (senza dire da parte di chi) dei componenti

dei Cda provenienti dalla comunità accademica.

Nelle maglie di una disposizione così imprecisa, gli statuti degli atenei hanno in molti casi previsto che "designazione o scelta" significasse "elezione", disattendendo lo spirito della legge che, come si ricordava, comprime oltre modo rappresentatività e partecipazione a favore di una sorta di neoaziendalismo accompagnato da scelte iperburocratiche che soffocano le attività dei docenti distogliendo dalla ricerca, oltre che dalla riflessione circa i processi in atto. A fronte di tali scelte da parte di numerosi atenei in sede di deliberazione degli statuti, il Miur, come prevede la disciplina sul procedimento di approvazione degli stessi, ha fatto dei rilievi, obiettando circa l'illegittimità degli statuti che prevedevano l'elettività dei componenti "interni" dei Cda.

Di fronte ai rilievi ministeriali sugli Statuti, diversi atenei hanno "resistito", riapprovando le norme sull'elettività dei componenti dei Cda invariate, iniziativa che ha indotto il Miur a promuovere altrettanti ricorsi davanti ai Tar. Tre Tar si sono sin qui pronunciati, ed in tutti e tre i casi il Ministero è uscito soccombente. In particolare una sconfitta piuttosto rilevante pare quella subita davanti al Tar del Piemonte, presso cui era stato impugnato lo statuto del Politecnico di Torino a suo tempo approvato dall'allora Rettore Profumo. In quel caso, come anche dinanzi al Tar di Genova si è ritenuto che "designazione o scelta" tra le varie opzioni interpretative non escluda quella dell'elezione. Le relative norme statutarie sono quindi attualmente vigenti, e gli statuti restano salvi, a meno di un'eventuale impugnazione delle sentenze davanti al Consiglio di Stato, di cui per ora non si sa nulla. E da questo punto di vista pare significativo il dato per cui, dopo la sentenza del Tar Piemonte, nella più grande Università italiana, per numero di studenti e di docenti, si sia approvato uno statuto che prevede la scelta dei componenti interni del Cda tramite una consultazione elettorale della comunità di appartenenza.

La vicenda del contenzioso sugli statuti pare quindi sintomatica di una certa resistenza da parte degli atenei, a fronte di una disciplina che amputa significativamente l'autogoverno e l'autonomia costituzionalmente garantita, senza riuscire peraltro a mettere in atto alcuna strategia di rilancio e di miglioramento dell'efficienza del sistema universitario statale.

Libertà di ricerca ed insegnamento e diritto allo studio alla prova dei provvedimenti attuativi della legge n. 240 del 2010

Analoghe preoccupazioni sorgono in relazione alle parti della disciplina che toccano più da vicino i principi della libertà di ricerca ed insegnamento. Una prima serie di problemi derivano dalle ricadute che potrà produrre un sistema

di governo degli atenei che accentra nelle mani dei soli rettori ogni potere, affidando ad essi e a poche persone non appartenenti al mondo della ricerca e dell'insegnamento un ruolo significativo nelle decisioni più strategiche sul reclutamento, la programmazione dei corsi di studio e delle linee di ricerca.

Anche la governance di secondo livello (facoltà e dipartimenti) vede, nella disciplina posta dalla legge n. 240, che per ragioni di sintesi non si scenderà ad esaminare rinviando alla trattazione più approfondita già svolta altrove (Calvano) un'amputazione delle sedi di confronto e dibattito col rischio della sottorappresentazione delle aree scientifiche e culturali minoritarie, ed una riduzione dei compiti degli organi assembleari e collegiali a vantaggio di una concezione che sembra sempre privilegiare l'esercizio di poteri monocratici.

C'è poi a livello più diffuso il problema enorme della precarizzazione del lavoro dei ricercatori, con l'abolizione della figura del ricercatore a tempo indeterminato e la previsione di ricercatori a tempo determinato con due forme di contratto che non paiono idonee a dare alcuna garanzia di una successiva stabilizzazione per i meritevoli. Negli anni della riforma sono state già espulse dal mondo della ricerca secondo le stime della Flc CGIL alcune decine di migliaia di studiosi precari, mentre nessuna risorsa è stata destinata ancora all'attivazione di posti di ricercatore secondo il modello della legge n. 240 (tipo b).

A fronte di tutto ciò gli attuali ricercatori a tempo indeterminato, che non sono tenuti per legge a svolgere attività didattica, continuano con un'opera svolta a titolo volontario nelle università italiane a consentire la sopravvivenza di corsi di studio per una quota pari circa al 40% della didattica svolta.

Nel complesso quadro che già si è tentato di delineare, c'è poi la questione della sottoposizione a processi di valutazione dei docenti. Nel disegno del processo riformatore complessivamente in atto, i diversi meccanismi di valutazione paiono orientati a produrre effetti sanzionatori più che di incentivazione o valorizzazione delle eccellenze. Ciò a partire dalle procedure che dovranno essere disciplinate con regolamento di ateneo per ottenere gli scatti stipendiali. Gli stessi, sin qui biennali ed automatici (trattandosi di personale non contrattualizzato), si otterranno a richiesta, su base triennale, ed a seguito di una valutazione sul merito dell'attività svolta dal singolo, dato che potrebbe indurre ad incentivare una produzione scientifica "opportunistica", *mainstream* e di basso livello, laddove è noto come la ricerca abbia i suoi tempi ed i suoi tempi morti nei diversi settori.

Analoga impostazione sembra essere quella alla base del processo di Valutazione della qualità della Ricerca (VQR), attuato sotto la guida dell'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR), nell'ambito del

quale tutti gli studiosi italiani delle università e degli enti vigilati dal Miur sono stati chiamati a sottoporre a valutazione tre soli prodotti a prescindere dalla produzione scientifica del periodo considerato.

Un'ulteriore processo, che sta mostrando la corda di una disciplina mal scritta e poco rispettosa dei principi costituzionali, è quello dell'Abilitazione scientifica nazionale. Tale procedura, preordinata a conseguire un'abilitazione alla progressione di carriera ed al reclutamento di professori associati ed ordinari, che dovranno poi partecipare a procedure concorsuali di chiamata presso i singoli atenei, non è ancora giunto alla sua fase conclusiva, ed anzi in molti dubitano ci possa giungere a causa del contenzioso che già si sta sviluppando in relazione ad esso alla luce dei molteplici profili di illegittimità del regolamento che lo disciplina (DM n. 76 del 2012). Mentre si arena ancora una volta la macchina del reclutamento, già bloccata per anni dai precedenti governi, le università italiane subiscono una significativa carenza degli organici a causa dei pensionamenti massicci avvenuti negli ultimi quattro anni.

Il punto più dolente di tutto questo quadro (sul quale non ci si soffermerà approfonditamente, rinviando al contributo ad esso dedicato presente in questo libro bianco) è senz'altro quello relativo al diritto allo studio. Su di esso la disciplina posta nel decreto legislativo n. 49 del 2012, seguita poi dalla cosiddetta *spending review* si abbatte come una scure, instaurando un sistema che consentirà agli atenei di innalzare le tasse studentesche, rendendo direttamente proporzionale la quantità di reclutamento effettuabile in relazione al quantum dei contributi studenteschi versati. Si viene insomma a mettere in contrapposizione gli interessi dei soggetti più deboli di tutto il sistema, istituendo un meccanismo che tradisce la più profonda missione dell'Università pubblica, quale disciplinata dall'art. 34 Cost.: consentire ai capaci e meritevoli pur se privi di mezzi di raggiungere i livelli più alti degli studi.

Gli ultimi provvedimenti sono stati assunti sotto l'egida piuttosto mistificatoria della "meritocrazia", che già caratterizza da qualche tempo il dibattito pubblico su questi temi. Termini, quali "merito" e "meritocrazia" che, forse per come usati, sembrano invero contraddire il senso più profondo dei diritti sociali garantiti in tutte le Costituzioni europee del secondo dopoguerra. Sul punto è da rilevare innanzitutto che premiare ed incentivare l'eccellenza negli studi e nella ricerca non può che essere un obiettivo, per così dire, accessorio dell'azione dello Stato nell'ambito di questa materia. Ma l'azione pubblica in questi settori deve, come per tutti i diritti sociali, essere primariamente volta a rimuovere le disuguaglianze di fatto tra cittadini, promuovendo lo sviluppo della persona e il suo accesso all'istruzione, qualunque sia il suo livello

culturale di provenienza e le sue capacità.

A fronte della retorica meritocratica, invece, la garanzia del diritto allo studio di *tutti*, così come la garanzia di condizioni per cui chi fa ricerca possa farla davvero, obiettivi che dovrebbero essere primari del sistema universitario statale non sono più assicurati. E la dichiarata volontà di premiare il merito e l'eccellenza, che sarebbe compito ulteriore, diventa quindi il velo dietro cui si cela il processo di smantellamento in atto.

Se il richiamo alla garanzia costituzionale dei diritti sociali non fosse sufficiente, è utile richiamare gli impegni contratti dall'Italia in forza della sua appartenenza all'Unione europea, con l'adesione alla "Strategia 2020" con la quale il nostro paese si è impegnato ad innalzare significativamente il suo investimento per l'istruzione in percentuali di PIL, che è attualmente tra i più bassi in Europa (Rapporto *Education at a glance* 2011). Si è inoltre preso l'impegno a giungere ad una soglia percentuale di laureati tra i giovani italiani che raggiunga livelli più elevati, così come a ridurre la cifra degli abbandoni degli studi. Come tali risultati si possano produrre attuando politiche disincentivanti l'accesso agli studi e la loro prosecuzione quali quelle cui si è fatto cenno, ed in particolare con le misure entrate in vigore nel 2012, resta un mistero che prima o poi qualcuno si dovrà assumere la responsabilità di chiarire.

1.3 Dal ministro Gelmini al ministro Profumo: cosa è cambiato?

Enrico Natalizio[3] e Chiara Rizzica[4]

La "non riforma Gelmini": legge delega, decreti attuativi e abdicazione alla dimensione pubblica dell'università statale

Per scrivere dell'"epocale riforma Gelmini"dell'Università italiana a due anni dalla sua approvazione in Parlamento il 30 Dicembre 2010 ci vuole molta ironia e un po' di disincanto. A quella data, infatti, si sono azzerate le speranze e le motivazioni dei migliaia di studenti, ricercatori e docenti, precari e strutturati, che per due anni avevano costruito con tenacia una mobilitazione imponente in difesa del diritto allo studio, della libertà di insegnamento e di ricerca, dell'università pubblica statale. Il voto del Parlamento italiano ha, invece, consegnato alle nuove generazioni di italiani una università depauperata di risorse economiche ed umane, ingessata in una giungla normativa e annichilita da un nuovo autoritarismo. Il quadro attuale restituisce l'esatta misura di quanto denunciato dai movimenti di protesta "anti-Gelmini" a partire dal 2008, ma un amplificato, e tutto italiano, "effetto Cassandra" ha velato di bugie rassicuranti le verità scomode anche sulla questione della riforma universitaria.[5]

Nel corso del suo iter di approvazione, la legge 240/10 è stata sbandierata dai suoi promotori e sostenitori come la riforma "ammazza-baroni", la riforma del "merito", la riforma "anti-parentopoli", ma già all'indomani della sua approvazione il ministro Gelmini esultava per aver finalmente «messo fine al '68»,[6] dichiarando infine apertamente quale fosse la radice fortemente ideologica del provvedimento: la cancellazione della dimensione di inclusione sociale del sistema d'istruzione pubblica italiano e l'annullamento della capacità di aggregazione trasversale del nuovo movimento studentesco nato nel 2008: l'Onda.

---

[3] Ricercatore dell'Université de Technologie de Compiègne, France. E' componente del Coordinamento Precari dell'Università -ricerca e docenza- (CPU, www.coordinamentoprecariuniversita.wordpress.com) e già membro del Coordinamento Nazionale Precari della Conoscenza FLC CGIL.

[4] Dottore di ricerca e docente a contratto di Progettazione Architettonica presso l'Università degli Studi di Catania, si occupa della trasformazione dei tessuti edilizi nella città contemporanea e di progetto urbano. Ha pubblicato contributi monografici e numerosi articoli su riviste italiane e straniere. È coordinatore scientifico del *Laboratorio di studi sulla città e l'architettura* della SDS (ex Facoltà) di Architettura di Siracusa. È tra i promotori dell'Assemblea Nazionale Università Bene Comune (Unibec: http://unibec.temilavoro.it/?p=79) ed è delegato per il comparto Università nel Direttivo Nazionale della FLC CGIL e nel Coordinamento Nazionale Precari della Conoscenza FLC CGIL.

[5] http://www.repubblica.it/2008/09/sezioni/scuola_e_universita/servizi/universita-2009/proteste-14-ottobre/proteste-14-ottobre.html

[6] http://www.leggo.it/archivio.php?id=98152

La legge 240/2010[7] si compone di ventinove articoli suddivisi in tre titoli e, prima che una "riforma", si può definire un "atto di fede" del Parlamento verso il Governo, cui viene delegata la produzione di ben quarantotto differenti provvedimenti attuativi della legge. Nel corso del 2011 e del 2012, questi decreti attuativi sono stati in larga parte approvati. Otto sono ancora in fase di elaborazione, mentre solo quindici erano stati approvati a Dicembre 2011, ovvero sotto la guida di Gelmini. È dunque il prof. Francesco Profumo, il ministro del "Governo dei tecnici" ed ex Rettore del Politecnico di Torino, il vero "attuatore" della riforma. Grazie alla sua zelante iniziativa, a partire dal suo insediamento nel Novembre 2011, la legge 240/10 è stata "ben oliata"[8] e l'emanazione dei decreti attuativi ha avviato in tutti gli atenei una fase di totale riorganizzazione statutaria, amministrativa, didattica e scientifica.

Numerosi provvedimenti attuativi della legge (contabilità economico-patrimoniale, sistema stipendiale, sistema di accreditamento dei corsi di studio) produrranno i loro effetti solo a partire dal 2014, ma nel frattempo, mancando un progetto nazionale di gestione della transizione, gli atenei italiani sono in larga parte alla paralisi amministrativa e didattica e il destino del sistema universitario resta affidato all'iniziativa individuale dei rettori in carica. D'altra parte, come più volte denunciato da sindacati, associazioni di categoria e reti studentesche, l'applicazione della legge 240/10 ha, invece, già prodotto alcuni effetti ben visibili nella vita delle università italiane:

1. **"rottamazione del precariato":** la legge non prevede percorsi di stabilizzazione per tutti quei ricercatori, docenti e TA che da anni (anche oltre 10) e in maniera continuativa lavorano negli atenei e, anzi, attraverso una serie di misure con velleità efficientiste, falsamente orientate a tutelare i "più" giovani, restringe ulteriormente il loro campo di opportunità di lavoro;
2. **"meno università per tutti":** nell'anno accademico 2011-2012 l'Italia ha registrato poco meno del 60% d'immatricolati rispetto al numero dei diplomati dell'anno scolastico precedente, la percentuale più bassa degli ultimi trent'anni. Tale dato risulta ancora più preoccupante se si considera che l'Italia ha il numero di laureati tra 30 e 34 anni tra i più bassi d'Europa (14 punti sotto la media OCSE). Questo è l'effetto dei tagli all'università disposti dall'ultimo governo guidato da Berlusconi, combinato con la compressione del diritto allo studio contenuta nella legge 240/10, che propone prestiti agli studenti meritevoli e apre la strada ad aumenti indiscriminati alle tasse universitarie, anziché assicurare il finanziamento adeguato del diritto allo studio, come stabilito dalla Costituzione italiana;

[7] http://www.camera.it/parlam/leggi/10240l.htm
[8] http://www.roars.it/online/il-ministro-e-la-legge-gelmini-attenzione-ai-passi-falsi/

3. **precarizzazione della ricerca e marginalizzazione della figura del ricercatore**: l'eliminazione della figura del ricercatore di ruolo e l'introduzione della *"tenure track all'italiana"*[9] hanno reso molto più aleatorio il percorso verso l'accesso in ruolo delle nuove generazioni di ricercatori, i quali vedranno l'ambita meta solo alla fine di un percorso che potrebbe estendersi fino a 15 anni dopo la laurea. Inoltre, mentre il percorso di *tenure track* nei paesi europei che lo utilizzano e negli Stati Uniti prevede uno stanziamento di risorse al momento del debutto del ricercatore a tempo determinato, e dunque un'assunzione garantita al termine del contratto qualora il ricercatore sia valutato positivamente, nella legge 240/10 le strutture universitarie non sono in alcun modo vincolate a riservare una parte del loro budget al fine di assumere il ricercatore e non esiste, quindi, alcuna garanzia che un'ottima valutazione conduca ad un'assunzione. In ogni caso i ricercatori a tempo determinato costano troppo per gli atenei e i pochissimi bandi finora emanati (meno di 10 per RTDb) mostrano il totale fallimento della legge 240/10 in questo campo;
4. **frammentazione, iper-regolamentazione e accentramento di potere ai vertici della gerarchia accademica**: l'ampia delega parlamentare al MIUR ha finito col sottrarre il governo dell'università pubblica alla rappresentanza elettiva della comunità universitaria per consegnarlo, concentrato, a rettori (eletti) e a CDA e dirigenti (di nomina, anche esterni). E così quanto disposto dai singoli decreti ministeriali e dai nuovi statuti adottati in ogni ateneo, può moderare o accentuare le spinte della legge 240/10 all'indebolimento dell'autonomia e della democrazia interna degli atenei, al ridimensionamento (tagli di risorse e posti di lavoro) del sistema universitario e del diritto allo studio, all'"impoverimento" dello stato giuridico della docenza universitaria. Eppure nel quadro della legge 240/10, in cui gli spazi di autogoverno e democrazia negli atenei risultano fortmente ridotti, alcune università sono riuscite a produrre legittime e più avanzate interpretazioni del testo, licenziando "statuti democratici" che tuttavia il ministero non ha tardato a censurare, come nel caso del Politecnico di Torino. Mentre in altri casi il MIUR è intervenuto in direzione opposta, rilevando addirittura eccessive derive autoritarie e richiamando le commissioni statuto degli atenei a rivedere i loro elaborati, come accaduto all'Università degli Studi di Catania. Al di fuori di questa dimensione di contenzioso legale tra ministero e amministrazioni d'ateneo non è, però, rimasto spazio alcuno per un dibattito consapevole sul governo dell'università, sull'autonomia e sulla responsabilità. Anche il nuovo assetto organizzativo delle strutture universitarie – eliminazione delle facoltà e nuova forma e dimensione dei dipartimenti – ha in parte disatteso le aspettative. Resi effettivamente il nucleo centrale della nuova università, i nuovi maxi-dipartimenti si spera possano e debbano svolgere un ruolo decisivo nell'organizzazione dell'attività didattica e scientifica, salvaguardati dal rischio

[9] http://www.roars.it/online/chi-ha-visto-la-tenure-track/

di un eccessivo trasferimento di peso (delega) alle scuole e alle strutture di raccordo che comporterebbe, invece, un'ulteriore parcellizzazione del sistema. Ad oggi, però, piuttosto che nuovi e più autorevoli "crocevia di saperi", essi ci sembrano la formalizzazione di obsoleti rimescolamenti dei precedenti assetti del potere accademico;

5. **paralisi amministrativa e privatizzazione**: il nuovo bilancio unico d'ateneo,[10] così come previsto dal relativo decreto attuativo, produce un'ingessatura e una iper-burocratizzazione delle procedure in contrasto con i principi di efficienza, efficacia e snellimento sbandierati dagli estensori della legge 240/10. Aver imposto alle comunità universitarie la rinuncia all'autonomia di spesa e di bilancio dei dipartimenti ha, infatti, prodotto oltre ad una condizione di stallo amministrativo (es. procedura selettiva a ribasso per autorizzazione di spesa per importi superiori a € 250,00), l'abdicazione a qualunque autonomia di progettualità scientifica e di ricerca. Infine la legge 240/10 nulla dice su quanto disposto dalla legge 133/2008 relativamente alla possibilità di trasformare le università pubbliche statali in fondazioni di diritto privato e, lungi dall'abrogare questa norma, l'attuale "governo dei professori" incoraggia l'ingresso delle imprese nei *board* esecutivi e scientifici degli atenei statali.[11] La strada dei protocolli d'intesa tra atenei su base regionale o tra atenei e imprese non può restare inesplorata, ma è da perseguire con attenzione attraverso il confronto serrato e rigoroso tra le parti istituzionali e tutti gli *stakeholders*, affinché si pongano le basi per una idea cooperativa e non competitiva del sistema universitario nazionale pubblico statale.

A distanza di due anni è ormai palese che con la legge 240/10 si trasferiscono nell'università pubblica statale principi omologhi a quelli che in ambito industriale sono proposti da quella parte del *management* aziendale ancora legata alla più spregiudicata – ed inefficace – dottrina *neo-liberal*: compressione dei diritti di lavoratori (e studenti), precarizzazione spinta, verticalizzazione della dirigenza, diminuzione dell'investimento in innovazione (rinnovamento) ed esternalizzazione di parte della produzione (attività didattica e scientifica).

In questo quadro vanno collocati gli eventi più recenti: in queste settimane l'Università di Cassino ha disposto il licenziamento "per motivi economici" di diciotto lettori di lingua straniera, mentre le rilevazioni del MIUR per l'anno finanziario 2011 ci dicono che il 71% dei ricercatori dell'università italiana sono precari.[12]

[10] http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2012-03-09/atenei-bilancio-unico-arriva-084657.shtml?uuid=AbhB5v4E

[11] http://www.unive.it/nqcontent.cfm?a_id=121004

[12] Sul caso dei lettori licenziati: http://www.flcgil.it/regioni/lazio/frosinone/universita-di-cassino-i-lettori-cel-in-presidio-giovedi-11-ottobre-2012.flc.

I provvedimenti e le iniziative del ministro Profumo

Dal 16 novembre 2011 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha un nuovo responsabile, Francesco Profumo, già rettore del Politecnico di Torino e Presidente del CNR. Come già ricordato, al suo insediamento ha subito dichiarato di non voler modificare nella sostanza la legge 240/10 bensì di voler solo "oliare" il sistema per permettere alla riforma universitaria di essere applicata nel più breve tempo possibile. A tutt'oggi la sua azione nel campo dell'università risulta limitata all'emanazione dei decreti attuativi della legge 240/10, alla stipula di una serie di protocolli d'intesa con altri ministeri e ad una intensa attività di comunicazione, spesso trascesa anche in attacchi frontali a studenti e docenti universitari.[13]

Il suo approccio efficientista e accentratore si è dovuto misurare con le ampie lacune della legge 240/10 da un lato, e con le svariate interpretazioni date alla legge dai singoli atenei dall'altro. Nel primo caso basta citare l'esempio della questione "abilitazione scientifica nazionale" (selezione nazionale in due fasi per professori di I e II fascia per accedere ai concorsi locali), procedura macchinosa e intrisa di contraddizioni che ha suscitato aspre polemiche tra i docenti e i ricercatori e ha costretto il MIUR ad intervenire più volte sull'operato dell'ANVUR.[14] Nel secondo caso è sufficiente ricordare il conflitto d'interesse manifestatosi tra Profumo-neoministro e Profumo-ex rettore quando il MIUR ha impugnato al TAR del Piemonte il nuovo statuto del Politecnico di Torino, contestando le modalità di formazione del consiglio d'amministrazione.[15] Nello statuto messo sotto accusa si stabiliva, infatti, che l'elezione dei membri interni del consiglio avvenisse a suffragio universale da parte di tutto il personale dell'Ateneo, docenti di ogni livello e personale tecnico. La sentenza ha poi dato ragione al Politecnico di Torino.

La stessa componente fortemente ideologica, legata alla celebrazione dell'efficienza e della performance, ha ispirato anche il decreto ministeriale relativo al "Piano Straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia", licenziato a fine 2011. Nel testo, mutuato da quello elaborato dal ministero Gelmini, il nuovo ministro non è riuscito ad introdurre modifiche sostanziali e ha accolto solo in minima parte le osservazioni e le indicazioni delle

---

Sui dati relativi al lavoro di docenti e ricercatori precari negli atenei italiani nell'anno 2011: http://coordinamentoprecariuniversita.wordpress.com/2012/10/20/ununiversita-mandata-avanti-da-precari/

[13] http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/14/profumo-fuoricorso-sono-problema-culturale-manca-rispetto-di-tempi-e-regole/293629/

[14] Sulle procedure per l'abilitazione scientifica nazionale: http://www.flcgil.it/universita/quel-pasticciaccio-brutto-dell-abilitazione-nazionale.flc.

[15] http://www.lastampa.it/2012/02/08/cronaca/politica/al-tar-profumo-contro-profumofa-ricorso-contro-il-suo-statuto-zXXkSzDEw4W7Mz4A7Qip9L/pagina.html. Per la sentenza si veda: http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Torino/Sezione%201/2012/201200250/Provvedimenti/201200983_01.XML

organizzazioni sindacali e di categoria dell'università e del mondo accademico. Resta fermo, seppure con qualche limatura, il principio dell'esclusione dai finanziamenti degli atenei che abbiano superato il limite del 90% del rapporto AF/FFO (assegni fissi/fondo di finanziamento ordinario) e non viene preso in considerazione il fatto che lo sforamento spesso non è causato da una cattiva gestione, ma dalla progressiva riduzione dei finanziamenti ordinari agli atenei così come disposto dal governo Berlusconi e recepito da quello guidato da Monti.[16] Aldilà dei limiti intrinseci alla considerazione di un singolo parametro nella modellizzazione di un sistema complesso come un ateneo (e specificatamente del parametro AF/FFO), e della reale incapacità degli atenei di raggiungere lo status "virtuoso" a fronte dei continui tagli dell'FFO, è da rilevare anche il fatto che nel nuovo decreto il 20% dei posti da destinare a candidati esterni all'ateneo che bandisce si sia trasformato nel 20% delle risorse da destinare a tale procedura. A conti fatti, dunque, meno del 10% dei posti possono essere banditi "apertamente" includendo candidati provenienti da atenei diversi, mentre la maggior parte delle risorse resta destinata alla progressione delle carriere all'interno di ciascun ateneo.[17] La nuova direzione del MIUR non è, dunque, riuscita ad andare molto più in là delle dichiarazioni di principio in materia di "concorsi meritocratici" e il piano straordinario per il reclutamento di professori associati, elargito in extremis dal Ministro Gelmini ai "ricercatori indisponibili" che protestavano nel 2010, non si differenzia molto dalla universalmente criticata promozione *ope legis* della legge 382/82 e conferma la ampia delega della gestione dei concorsi e del reclutamento alle *lobby* accademiche, così come è sempre stato e senza alcuna pretesa di trasparenza.

Il ministro Profumo opta per il *laissez-faire* anche nei confronti del Dl 95/12, la cosiddetta *spending review* del Governo Monti, in cui il blocco del turn-over negli atenei, cioè la possibilità di riutilizzare per il reclutamento le risorse liberate con i pensionamenti, imposto al 50% nel 2008 dai ministri Gelmini e Tremonti, è ulteriormente ridimensionato al 20% fino al 2014 per ritornare al 50% nel 2015. Mentre l'università italiana subisce il più grande esodo di personale docente dovuto a pensionamenti della sua storia - in qualche anno si passerà da un organico di 65.000 docenti di ruolo ad uno di 40.000, in un panorama europeo in cui l'Italia ha già uno dei più bassi rapporti tra il numero di ricercatori/docenti e la popolazione – la combinazione dei provvedimenti legati alla *spending review* e di quelli contenuti nei decreti attuativi della legge

[16] Per il testo del decreto ministeriale si veda: http://attiministeriali.miur.it/anno-2011/dicembre/di-15122011.aspx. Sulle criticità si veda: http://www.flcgil.it/universita/piano-straordinario-2011-per-la-chiamata-di-professori-di-ii-fascia.flc.

[17] http://rettorevirtuoso.blogspot.it/2011/12/perche-il-piano-straordinario-per-il.html

240/10 gioca l'ennesima beffa alle università gli atenei si troveranno nella condizione di poter utilizzare come vogliono le risorse liberate con i pensionamenti purché esse non siano impiegate per il reclutamento, in quanto esso, lungi dall'essere considerato priorità, per il Governo Monti non è riconducibile in alcun modo ad un risparmio per la finanza pubblica.[18] Abolendo, infine, il vincolo del 20% del FFO come limite alla tassazione degli studenti, la *spending review* con il benestare del MIUR apre alla liberalizzazione (e all'aumento) della contribuzione studentesca.[19]

Il ministero dell'Università è passato, dunque, dalla gestione Gelmini a quella Profumo, ma non sembra essere cambiata la prospettiva corta di chi diceva che in Italia la ricerca non serve perché «facciamo le scarpe più belle del mondo» e la continuità tra l'azione dei due governi, succedutisi dal 2008 ad oggi, è più che evidente proprio nell'ambito dei provvedimenti sull'università pubblica.[20]

Attacco al valore legale del titolo di studio

Il 27 gennaio 2012, al termine del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio Mario Monti ha annunciato di voler sottoporre a consultazione pubblica il tema del valore legale del titolo di studio, affidandone la gestione al MIUR.[21] L'apertura della pubblica consultazione sul web segna una fase cruciale del dibattito nazionale su università e istruzione pubblica statale, ammantando di una veste istituzionale l'annosa "querelle sul valore" fino a questo momento confinata al dibattito interno tra lobbisti e accademici e allargandola alla scala della rete.

La questione in sé deriva dal fatto che in Italia il valore legale del titolo di studio è un istituto giuridico che non trova la sua disciplina in una specifica previsione normativa,[22] ma va desunto dal complesso di disposizioni che ricollegano un qualche effetto – accesso alle professioni, accesso al pubblico impiego, progressione all'interno dei cicli dell'istruzione, accesso e collocazione sul mercato del lavoro - al conseguimento di un certo titolo scolastico o accademico. Detrattori e sostenitori del valore legale del titolo di studio in Italia oggi abitano indistintamente sia il fronte liberale che quello social-democratico, mentre l'azione dei ministri Gelmini e Profumo mantiene una evidente continuità tra i due mandati, proprio sul progetto di incentivare la

[18] http://www.roars.it/online/spending-review-effetti-sul-reclutamento-e-avanzamenti-di-carriera/
[19] http://www.movimentostudentesco.org/universit%C3%A0-e-ricerca/notizia/spending-review-abolito-il-tetto-massimo-del-20-le-tasse-universitarie
[20] http://temi.repubblica.it/micromega-online/la-continuita-gelmini-monti/
[21] http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/consultazione-pubblica
[22] Si veda in proposito il dossier della commissione al Senato: http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier_280.pdf

competizione tra le istituzioni formative nazionali, pubbliche e private, quale naturale garanzia di qualità dell'offerta formativa, mutuando dal modello anglo-sassone, tra l'altro, proprio "l'azzeramento del pezzo di carta". L'operazione non è priva di autorevoli legittimazioni provenienti da quella parte del mondo della ricerca scientifica e dall'accademia che vede di buon occhio anche un'ampia liberalizzazione – e non libertà – del sistema universitario (e della ricerca) nazionale cui fanno da completamento la deregolamentazione del sistema delle rette universitarie e l'istituzione del prestito d'onore, ipotesi alle quali gli studenti medi e universitari italiani non smettono di opporsi con forza e determinazione dal 2008.[23] Mentre per il CUN, organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario nazionale, l'abolizione del valore legale del titolo si configurerebbe oggi in Italia come la rinuncia da parte dello Stato al suo proprio ruolo di garante della qualità della formazione superiore e alla propria funzione pubblica di controllo e responsabilità.[24]

Una risposta sbagliata a problemi reali, così si può definire la proposta di abolizione del valore legale del titolo di studio nell'ambito della crisi economica e occupazionale che ha investito l'Europa e della riduzione del finanziamento pubblico alle università pubbliche statali in Italia. Tanto evidentemente sbagliata che il sondaggio on-line del MIUR ha consegnato al ministro uno schiacciante 73% di contrari, mentre il controsondaggio somministrato contemporaneamente dal "cartello di movimento" Università Bene Comune ha segnalato come il 69% dei rispondenti non ritenga che quella del valore legale del titolo di studio sia una priorità da affrontare per il sistema universitario italiano.[25] Dato rilevante che, incrociato con quello ministeriale ha posto, forse, una pietra tombale sulla *querelle*, certificando che i cittadini vogliono, concretamente e non in astratto, una politica che faciliti l'accesso delle classi meno abbienti ai gradi più elevati dell'istruzione e che si mantengano in vita quelle caratteristiche di inclusività e di promozione sociale che la Costituzione repubblicana ha assegnato al sistema di istruzione pubblico statale.[26]

Eppure la pervicace ricerca dell'inutilità del valore legale del titolo di studio non smette di appassionare gli accademici e trova sempre neofiti - tra gli ultimi i grillini che la citano nel loro programma elettorale - nonostante il dibattito,

[23] http://ilcorsaro.info/in-formazione/no-alla-legge-della-giungla-no-all-abolizione-del-valore-del-titolo-di-studi.html

[24] http://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2012/05/Valore-legale.pdf

[25] Sui risultati della consultazione indetta dal MIUR si veda: http://www.roars.it/online/valore-legale-del-titolo-di-studio-la-consultazione-ministeriale-e-il-controquestionario/. Sull'esito del "controsondaggio": http://unibec.temilavoro.it/?p=106

[26] Si vedano in proposito gli articoli 33 e 34 della Costituzione della Repubblica: http://www.governo.it/governo/costituzione/1_titolo2.html

ormai solo interno al mondo universitario, si sia spostato sul valore differenziale della laurea e sulla sua valutazione,[27] proprio mentre l'applicazione della "legge Gelmini" ha prodotto un'onnipotenza discrezionale delle commissioni di concorso e/o esame che rende ininfluente qualunque considerazione, piena o differenziale, del valore del titolo di studio.

Meritocrazia nel corpo accademico: l'inganno dietro la retorica

«Bisogna avere coraggio di cambiare premiando i giovani meritevoli», così il Ministro Gelmini presentava al pubblico i contenuti della riforma dell'università nel 2009.[28] Fin dall'inizio, dunque, il concetto di "merito" ha dominato il dibattito nazionale, acclamato da destra e da sinistra come l'unico strumento in grado di assicurare al Paese la rivincita del talento (e della gioventù) sulle varie "combriccopoli" dell'università italiana. Come già accennato, il "merito" non compare nella legge 240/10, che si limita a delegare ai provvedimenti attuativi e all'ANVUR (Agenzia di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca) la questione della valutazione e della (eventuale) conseguente promozione del merito scientifico nelle procedure di reclutamento e progressione di carriera. Ma a compiacere i *promoters*[29] della meritocrazia è sufficiente l'istituzione dell'ANVUR e la nomina dei suoi componenti, avvenuta durante l'incarico di Gelmini, e l'avvio delle procedure per l'abilitazione scientifica nazionale negli ultimi mesi del 2012, sotto la direzione di Profumo. Oltre alla composizione dell'agenzia guidata dall'alto, alla non terzietà di un organismo che terzo dovrebbe risultare per sua ragion d'essere (mentre i suoi membri non sono esterni e indipendenti rispetto al sistema universitario, ma profondamente coinvolti nel doppio ruolo di valutati e valutatori),[30] ciò che lascia davvero increduli è la constatazione di quanto – ovvero la misura del proprio lavoro - la comunità accademica sia disposta ad affidare ad un sistema di valori numerici ed indici che solo in quanto tali dovrebbero definire il "bene e il male" dei singoli ricercatori, così come di interi atenei. Rimane, invece, nell'ombra la possibilità di dotarsi di un sistema di autogoverno della responsabilità.

La storia universitaria italiana degli ultimi trent'anni – perché il 1982 dell'*ope legis* può essere considerato una cesura – ha forse prodotto una cultura del merito deviata e deviante,[31] i cui riferimenti si misurano per differenza rispetto

[27] http://www.roars.it/online/linutilita-del-valore-legale-del-titolo-studio-un-caso-concreto/
[28] http://www.universita.it/gelmini-presenta-riforma-universita/
[29] http://meritocrazia.corriere.it/
[30] http://www.roars.it/online/abilitazione-scientifica-verso-la-bocciatura/
[31] Sull'idea di "un grande inganno della meritocrazia" si veda:
http://versounmondonuovo.wordpress.com/2012/07/14/il-grande-inganno-della-meritocrazia/

alle cattive pratiche delle “parentopoli”, dei concorsi opachi e truccati, del “fallunolismo”, delle “caste” e dei tanti stereotipi legati all’idea comune del mondo del pubblico impiego, declinata attraverso la dimensione di privilegio – derivata dall’assenza di un inquadramento contrattuale collettivo nazionale – propria dell’accademia, ma è anche vero che è la questione dell’identità di meritocrazia e valutazione quantitativa della ricerca ad essere mal posta. All’ANVUR e alle sue elucubrazioni il mondo accademico sembra aver consegnato, o per brama di potere o per rinuncia, la responsabilità della valutazione e, dunque, delle scelte. Assumendo il merito come una “quantità” e non come una pratica diffusa che implica responsabilità tanto da parte del valutato quanto del valutatore, è infatti semplice e risarcitorio affidarsi al “chi ha l’indice più alto”. Esperimenti simili sono già falliti altrove (si veda il caso dell’agenzia di valutazione della ricerca australiana dismessa nel 2010 per esplicita ammissione del ministro competente che così riferiva in commissione al Senato: «*There is clear and consistent evidence that the rankings were being deployed inappropriately […] in ways that could produce harmful outcomes*»), eppure all'ANVUR è stato consentito, tanto dal ministero quanto da larga parte dei vertici delle gerarchie accademiche, di prodursi nello spettacolo indecoroso di una trafila di iniziative (per esempio la definizione dei valori delle mediane oppure della classificazione delle riviste accreditate) sistematicamente riviste, aggiustate quando non palesemente sconfessate attraverso il ricorso alle sedi legali.[32]

Grazie alle “alte prestazioni” dell'ANVUR c'è da star certi che le procedure per l’abilitazione scientifica nazionale, e dunque i successivi concorsi, non saranno affatto snelle e il rischio di far accumulare ulteriore ritardo scientifico al Paese, quanto quello di bloccare ancora reclutamento e progressione di carriera, è ormai un fatto concreto. Caratterizzare il merito – se per “merito” intendiamo la qualità della ricerca scientifica – attraverso un indice o un gruppo di indici bibliometrici non è forse esercizio impossibile (tuttavia l'ANVUR, così come altre agenzie di valutazione nel mondo, non c'è ancora riuscita e non ha senso farlo per il singolo ricercatore, mentre al più in maniera aggregata per un insieme di ricercatori può essere significativo), ma è sicuramente inutile alla luce dei fatti: i parametri di valutazione vengono fissati per essere poi sistematicamente modificati e alle commissioni di concorso e/o valutazione resta ampio margine di discrezionalità.

Infine in questo quadro di paralisi – dato dalla mancanza di abilitati al ruolo di professore di II fascia – va considerato anche l’effetto del “Piano Straordinario” per il reclutamento di professori associati di cui già si è detto e che,

[32] http://www.roars.it/online/il-tar-sulla-richiesta-di-sospensiva-avanzata-dalla-i-c/

nell'impossibilità di essere destinato agli abilitati, apre le porte di quello che è ormai, come da legge 240/10, l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato solo ed esclusivamente ad alcune categorie di candidati: gli idonei, ovvero vincitori di idoneità a professore associato con i concorsi pre-legge 240/10, ovvero ricercatori già in ruolo nelle università; studiosi stabilmente all'estero; professori associati di ruolo in altre università che si volessero trasferire; vincitori di programmi di ricerca selezionati dal MIUR.

Non resta che da considerare che ogni volta che si fa un concorso riservato il "merito" è comunque il primo grande sconfitto.

Bibliografia Capitolo I

1. *R. BALDUZZI, L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in Le istituzioni del federalismo, 2004, 263.*
2. *R. CALVANO, La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana, Napoli, 2012.*
3. *A. D'ATENA, Profili costituzionali dell'autonomia universitaria, in Giurisprudenza costituzionale 1991, 2982.*
4. *M. DOGLIANI-RODA, Il modello ideale di università proposto dal ddl Gelmini. Articolo reperibile in: www.unito.it*

CAPITOLO II

RICERCA PUBBLICA E PRIVATA

2.1 Ricerca privata e innovazione

Stefano Ciccone [1]

Come è noto non tutte le indicazioni e i vincoli europei sonno considerati allo stesso modo stringenti. La strategia approvata a Lisbona nel 2000 disegnava un modello di sviluppo per l'Europa basato sull'innovazione e la qualità del lavoro indicando come obiettivo il raggiungimento del 3 % del Prodotto Interno Lordo investito in ricerca e innovazione. Si trattava di un disegno con molti limiti, che leggeva l'innovazione solo orientata dalla domanda delle imprese in cui la "sostenibilità sociale" restava, appunto una petizione di ammorbidimento.

La strategia mirava a "fare dell'Europa l'economia più dinamica a livello mondiale basata sull'innovazione e la valorizzazione della conoscenza".

Oggi il dibattito europeo sull'innovazione, anche a partire dal fallimento della strategia di Lisbona, ha assunto una maggiore complessità, come vedremo più avanti riconoscendo nei territori, nell'espressione di domande e competenze sociali dei cittadini una risorsa per orientare la generazione di innovazione.

Resta il fatto che quell'obiettivo di investimenti in ricerca è miseramente fallito e l'Europa, non certo solo per questo motivo, è oggi ripiegata in una crisi profondissima.

L'Europa non ha mai raggiunto quel 3% di investimenti del proprio PIL in ricerca e innovazione ma questo ritardo non è assolutamente omogeneo: l'Italia figura agli ultimi posti. (Fig. 1).

Se poi andiamo a scorporare questo dato vediamo che il deficit di investimenti del nostro paese in questo settore è determinato soprattutto dalla sua componente privata, cioè dal mancato investimento da parte delle imprese.

[1] Coordinamento attività di ricerca, Sett. "Parco Scientifico". Coordinamento Ricerca Industriale, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

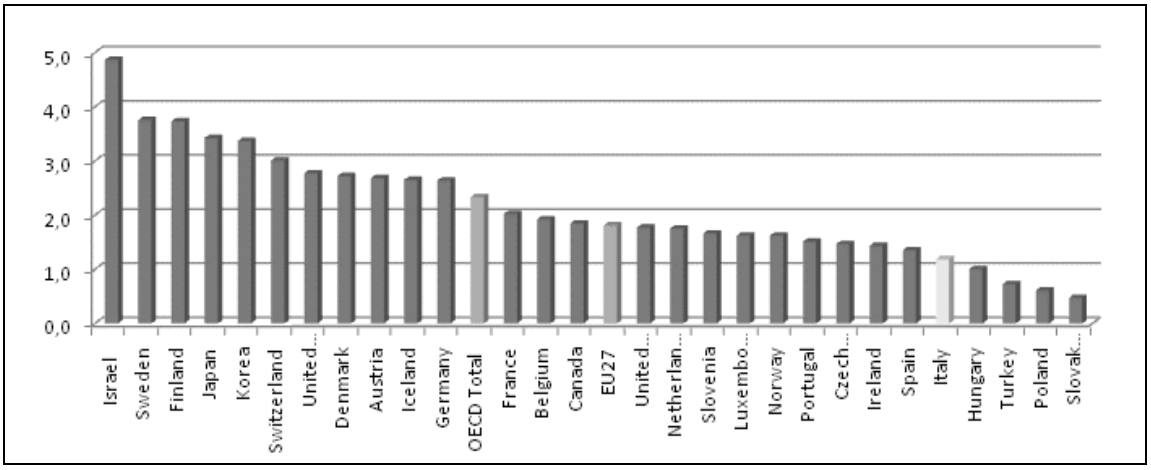


Fig. 1: Investimento in Ricerca rispetto al PIL.- L'Italia ha una spesa stimata per ricerca e sviluppo di circa 22 miliardi di dollari (17,53 miliardi di euro) e si posiziona in valore assoluto al decimo posto della graduatoria stilata dall' "OCSE" dopo Stati Uniti, Giappone, Cina, Germania, Francia, Corea sud, Regno Unito, Canada e Russia.
In termini di percentuale, il dato Italiano è al 1,18% del PIL inferiore alla media dei paesi Europei che è stimato al 1,8% e superiore solo a paesi Europei come Ungheria, Polonia, Grecia e Repubblica Slovacca.
La percentuale di spesa pubblica della ricerca italiana pari allo 0,7 % del PIL è equivalente alla media dei paesi UE, quindi per migliorare il rapporto di spesa R&D sul PIL è necessario aumentare prevalentemente la ricerca del settore privato. (Rapporto MIUR sulla ricerca).

Potremmo riflettere sulle varie ragioni di questo dato: dall'assenza di politiche industriali che hanno portato alla dismissione dei settori come la chimica, il farmaceutico, l'energia con la capacità produttiva e la vocazione necessarie, o dalla persistenze di settori dominati da attori monopolistici o oligopolistici che hanno condizionato il mercato difendendo posizioni di rendita come l'automobilistico o le telecomunicazioni, non ultimo dalla costituzione strutturale del tessuto produttivo frammentato in piccole e piccolissime imprese prive di risorse finanziarie e organizzative adeguate e aggregate in distretti poco flessibili nel generare innovazione di prodotto.

Ma l'innovazione non si misura solo in investimenti. Un'indagine europea basata su un complesso di indicatori (es. il numero di laureati, di connessioni ad internet, di riviste scientifiche pubblicate) pone l'Italia all'ultimo posto tra i pesi dell'Europa a 15, superata anche da alcuni dei paesi entrati dopo l'allargamento (Fig. 2).

Se si svolge la stessa comparazione a livello internazionale (Tab. 1), si scopre non solo che il nostro paese è al trentaduesimo posto, ma che la sua posizione è peggiorata sia in termini assoluti che in relazione ad altri paesi che si sono affacciati sullo scenario internazionale.

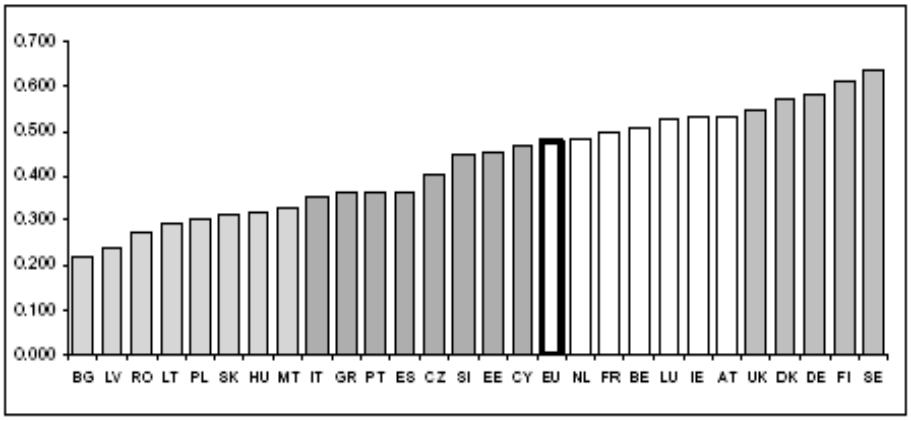


Fig. 2 Summary Innovation Index (composto da 29 indicatori) – Per gruppi di colonne, da sinistra verso destra: catching-up countries (grigio chiaro), moderate innovators (grigio scuro), innovation followers (bianco), innovation leaders (grigio).

In questo scenario si sono inseriti gli interventi dei governi succedutisi negli ultimi dieci anni di tagli alle università pubbliche e al sistema della ricerca pubblica.

Legge 297

Con l'approvazione della legge 297 del 1999 (governo D'Alema) poi resa completamente operativa con la 593 del 2000 si è giunti a una riorganizzazione complessiva del sistema del supporto alla ricerca industriale e al sostegno alle imprese nei processi innovativi. Le università pubbliche italiane si sono così trovate a cimentarsi con quella che viene definita "terza missione" essere, cioè, attori dello sviluppo del paese non solo attraverso l'alta formazione e la ricerca ma anche attraverso la valorizzazione dei risultati e delle competenze prodotti per promuovere processi di innovazione.

Con la legge 297 viene riorganizzato e coordinato il sistema di supporto tra MIUR e Ministero dello sviluppo economico, viene introdotta la possibilità per i ricercatori pubblici di promuovere imprese spinoff e vengono previsti specifici finanziamenti per progetti di sviluppo frutto della collaborazione tra queste nuove imprese e i laboratori pubblici.

La 297 prevede la razionalizzazione di tutto il sistema nazionale di agevolazioni alla ricerca industriale gestita dal MIUR, prima disciplinato da innumerevoli leggi e regolamenti, fra cui spiccano per importanza:

- L. 1089/68
- L. 46/82 (art. 1-13)
- L. 346/88

Rank	Paese	Variazione (rispetto al 1995)
1	Finlandia	3
2	Canada	5
3	Israele	- 2
4	Svezia	- 2
5	Svizzera	- 2
6	USA	- 1
7	Corea	10
8	Danimarca	1
9	Australia	n.d.
10	Singapore	11
30	Lituania	- 8
31	Portogallo	8
32	Italia	- 4

Tab. 1 Comparazione delle performance innovative EU(27) e altri 48 paesi ad alta intensità di R&S. Fonte: Commissione Europea, 2009 anno rif.: 2005 Indicatore composto da: 1) Iscritti Università (Scienza &Tecnologia) 2) Forza lavoro laureata/totale forza lavoro 3) Personale R&S/popolazione 4) Articoli scientifici/popolazione.

- L. 488/92 (versante ricerca)
- L. 196/97 "pacchetto Treu (art.14)
- L. 449/97 (art.5)

Questa innovazione ha imposto alle università un'innovazione culturale e organizzativa che ha mostrato come i bistrattati dipendenti della Pubblica Amministrazione possano svolgere un ruolo attivo e innovativo con la capacità di aggiornare le propria competenze cimentandosi con nuove funzioni e nuove domande sociali. Non la stessa capacità è stata dimostrata dall'amministrazione degli atenei: ancora oggi la crescita di nuove funzioni e nuove competenze si è sviluppata nelle università in un quadro disordinato e disorganico senza la definizione chiara di funzioni e procedure. Molti lavoratori delle università e degli EPR, impiegati negli uffici legali, nei servizi di orientamento in uscita, negli uffici "ricerca", hanno saputo riconvertire, aggiornare e riorganizzare le proprie competenze e la propria organizzazione del lavoro per rispondere a nuove domande e produrre nuove funzioni raramente riconosciute in modo adeguato.

I 58 uffici per il trasferimento tecnologico oggi presenti nelle università italiane, presentati nella Fig. 3 (tratta dal Rapporto Netval 2012) sono il frutto di una sperimentazione lunga un decennio nel quale le funzioni relative alla gestione della proprietà intellettuale, alla contrattualizzazione del rapporto con le

imprese per attività di ricerca industriale o quelle relative alla promozione delle competenze e delle opportunità di occupazione per i giovani laureati sono state sviluppate, spesso con uno sforzo volontaristico e senza un quadro di indirizzo, a partire dagli uffici legali o dalle ripartizioni deputate alla ricerca o all'orientamento in uscita.

Un'altra innovazione significativa prevista dalla Legge 297 riguardava la possibilità per i ricercatori pubblici di costituire imprese innovative finalizzate alla valorizzazione dei risultati e delle competenze conseguite. Le imprese "spin off", che possono vedere anche la partecipazione degli atenei e degli Epr con le loro infrastrutture di ricerca, sono giunte oggi a circa un migliaio e su di esse si può tentare un primo bilancio.

Come illustrato nella Fig. 4 (tratta dal Rapporto Netval 2012) circa l'82% delle 990 imprese spin-off ad oggi rilevate e attive nel territorio nazionale è stato costituito nel corso dell'ultimo decennio. In particolare, nel 2010 sono state costituite 117 unità (pari all'11,8% del numero complessivo di imprese spin-off ad oggi identificate nel nostro Paese). Il tasso di sopravvivenza è particolarmente elevato. Il fenomeno è tuttora concentrato e consolidato principalmente al Centro-Nord, ma in recente espansione anche al Sud e nelle Isole: oltre il 50% delle spin-off identificate è localizzato nell'Italia Settentrionale, il Centro ne ospita il 26,9%, mentre nella parte meridionale ed insulare del Paese risiede il residuo 22,9%.

Si tratta di imprese che spesso stentano a fare un salto dimensionale e ad acquisire un ruolo significativo nel tessuto produttivo ma che hanno mostrato una maggiore capacità di rispondere alla crisi e, ovviamente, una maggiore vocazione ad investire in innovazione e ad assumere personale qualificato. La creazione di spin off è stata vista in passato come soluzione surrettizia per la collocazione di giovani qualificati per i quali ogni prospettiva accademica era chiusa o per la gestione di attività per le quali i laboratori universitari non erano attrezzati dal punto di vista normativo e organizzativo. L'immagine inizialmente vagheggiata o temuta di iniziative in grado di promuovere sul modello statunitense, occasioni di formidabile arricchimento individuale si è rivelata poco corrispondente alla realtà. Oggi emerge uno specifico ruolo degli spin off che consiste nella gestione di processi complessi di valorizzazione dei risultati e di integrazione e riorganizzazione delle conoscenze per rispondere a domande sociali complesse a cui la rigidità dei linguaggi e dei modelli organizzativi dell'università non sono in grado di rapportarsi.

Un altro terreno è quello della proprietà intellettuale di cui proprio una lettura semplicistica e ideologica ha rischiato di generare una svendita dei risultati della ricerca pubblica o una paralisi nella loro valorizzazione. L'idea che fosse

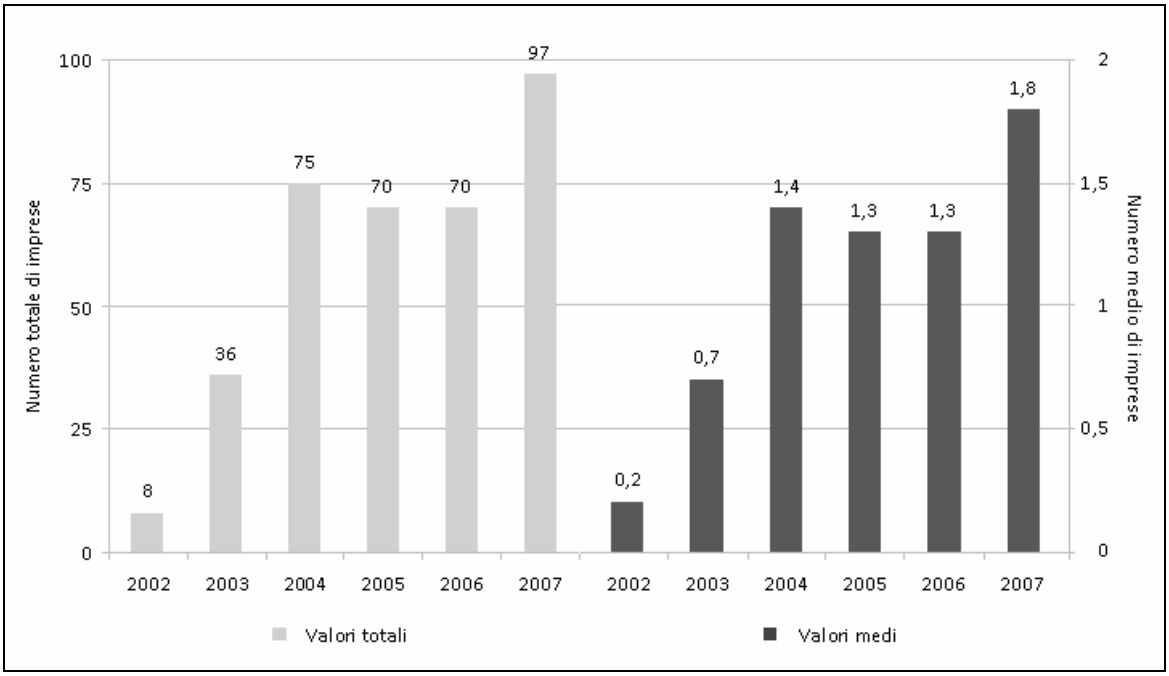


Fig. 4 Imprese Spin OFF (Rapporto Netval 2012).

sufficiente brevettare per produrre una valorizzazione industriale della ricerca in assenza di politiche di accompagnamento e che "una buona ricerca" avrebbe spontaneamente incontrato un mercato orientato alla qualità e alla competizione basata sull'innovazione, ha generato l'accumularsi di portafogli brevettuali che hanno pesato come mero onere sugli enti di ricerca. Il fallimento di queste prospettive basate sulla fiducia in un automatismo dei processi innovativi guidati da una razionalità economica o da una razionalità tecnica ha mostrato come l'innovazione non sia un processo spontaneo, lineare e deterministico ma un processo sociale complesso che chiede di essere letto, promosso e governato.

Un'altra lettura altrettanto ideologica e ingenuamente liberista che cancellava la dimensione complessa dei processi di ricerca attribuendo al singolo ricercatore la detenzione del risultato e cancellando la realtà del ruolo delle infrastrutture di ricerca, e delle comunità complesse in cui un risultato nasce, ha portato alla "riforma" voluta da Moratti-Tremonti che prevede, al contrario di quanto avviene nel resto d'Europa: il cosiddetto "privilegio accademico". Anche sulla proprietà intellettuale si pone la necessità di un dibattito più approfondito che superi molte semplificazioni per capire quali siano gli strumenti più adatti per evitare la "svendita" dei risultati della ricerca pubblica e garantire un significativo ritorno di risorse al sistema pubblico e una tutela degli interessi diffusi di cittadini e consumatori. In un sistema in cui l'accesso alla tecnologia e l'introduzione e lo sviluppo delle innovazioni è condizionato

dal controllo del mercato, dalla complessità degli apparati industriali e delle competenze necessarie per l'integrazione di queste innovazioni, è necessario superare una lettura semplificata del ruolo del brevetto. Una messa a disposizione senza vincoli dei risultati della ricerca non vuol dire libero accesso ed uguale possibilità d'uso sociale di queste dato che non tutti i soggetti hanno uguali strumenti cognitivi, organizzativi e finanziari per la loro valorizzazione. Prima della brevettazione dei risultati della ricerca esistono dunque diversi dispositivi di privatizzazione della conoscenza e, paradossalmente, proprio la brevettazione può essere strumento per dare al sistema pubblico strumenti per contrattare e regolare l'uso dei propri risultati abbandonando l'immagine liberale di un mercato come luogo della libertà e delle opportunità regolate solo dalle leggi della libera concorrenza.

Oggi, a distanza di dieci anni, dopo una lunga sperimentazione, è necessario porre all'ordine del giorno la definizione di un sistema integrato di gestione delle funzioni che governano il rapporto tra sistema della ricerca e sistema produttivo, per tutelare e valorizzare la missione pubblica di università ed enti Pubblici di ricerca e basato sulla valorizzazione di competenze e esperienze sviluppatesi in questi anni.

Il dibattito sulla Legge Ruberti del '90 vide, a sinistra, due posizioni dominanti: una che vedeva nel mercato e nella sua capacità di innovazione il riferimento per imporre una modernizzazione anche al sistema della ricerca e dell'alta formazione e dall'altra una che vedeva nella riduzione delle relazioni con l'esterno la difesa dell'autonomia del sistema universitario e il riferimento per tutelare la sua libertà di ricerca. Una terza posizione apparì minoritaria allora ma aveva solide radici nella nascita dell'ambientalismo scientifico in Italia, nelle lotte del movimento dei lavoratori sulla salute in fabbrica e nelle lotte delle donne contro la medicalizzazione dei processi riproduttivi e della salute sessuale, nelle battaglie di critica all'autonomia della razionalità scientifica, sulla salute mentale. Marcello Cini fu uno dei riferimenti di questa cultura che faceva della critica della scienza e dell'analisi della produzione sociale della scienza una chiave decisiva nell'innovazione della cultura politica della sinistra. Si trattava di una posizione che affermava che l'autonomia della ricerca e della formazione non potevano essere garantite da un'università come corpo separato governato dalle logiche baronali e dai processi di cooptazione, o dalla presunta autonomia della razionalità tecnica, ma dall'affermazione del ruolo sociale del sapere prodotto nell'università a dalla capacità di metterlo in relazione con saperi e domande sociali che si sviluppavano al di fuori di essa.

Nel lungo ventennio berlusconiano l'Università italiana ha visto avvizzire la propria funzione pubblica e ha visto crescere un attacco che toglieva risorse e

parallelamente additava il mondo accademico come struttura parassitaria chiusa a difesa di privilegi.

Il taglio di risorse pubbliche per la ricerca ha avuto un effetto diretto e indiretto anche sul sistema di valorizzazione dei risultati della ricerca.

Per quanto riguarda la provenienza dei fondi per la ricerca *(Fig. 1 rapp. Netval)*, si rileva in primo luogo come i fondi provenienti dal governo centrale abbiano registrato un aumento della propria incidenza sul totale fondi per la ricerca, passando da una quota percentuale pari al 30,4% nel 2006 al 32,4% nel 2010. I contratti di R&C e servizi tecnici finanziati da terzi hanno invece subìto un lieve calo negli ultimi anni, mantenendo una percentuale media del 22% sul totale dei fondi confermando la scarsa propensione delle imprese ad investire nella ricerca pubblica e in processi innovativi. I fondi propri delle università rappresentano nell'intero periodo una quota percentuale sostanzialmente stabile (salvo lievissime variazioni annuali), pari a circa il 15% dell'importo totale. I fondi provenienti dall'Unione Europea (UE) mantengono per l'intero arco di tempo oggetto di analisi un peso percentuale pari a circa l'11% dell'importo totale dei fondi, salvo lievi variazioni annuali in diminuzione o in aumento. La quinta fonte in ordine di importanza (con una incidenza pari all'8% sul totale) continua ad essere rappresentata dalla Regione di localizzazione dell'ateneo (come evidente conseguenza del trasferimento di queste competenze alle regioni con la riforma del titolo V della Costituzione) e dagli altri enti locali, che sono progressivamente più coinvolti nella politica della ricerca delle università: il loro peso risultava infatti pari solo al 4,4% nel 2004.

In questo decennio, quindi, le Università e il sistema pubblico della ricerca sono stati investiti da profondi cambiamenti strutturali e organizzativi, hanno subito politiche che hanno teso a ridurre le risorse disponibili e a marginalizzarne il ruolo e sono stati contemporaneamente oggetto di una campagna tesa a svalutarne il ruolo sociale. Troppo spesso, purtroppo, la sinistra è apparsa incapace di esplicitare una difesa dell'università pubblica e del carattere pubblico dell'università che non si confondesse con la difesa della gestione baronale degli atenei.

La stessa autonomia universitaria non ha corrisposto al governo democratico delle comunità universitarie intese come comunità plurali e aperte alla società ma come autogoverno basato sulla cooptazione e la riproduzione di un potere accademico degli atenei. La Legge Gelmini e la maggior parte degli statuti successivamente approvati hanno accentuato la tendenza a un governo verticistico che ha ridotto ulteriormente gli strumenti di controllo, i processi partecipativi e la trasparenza nella gestione.

L’assenza di un governo democratico degli atenei ha frenato la sperimentazione organizzava delle università di fronte alle nuove funzioni e domande che si trovavano a dover interpretare e ha reso molto più difficile il contrasto ai tagli imposti dai governi. Il privilegio, l’arbitrio e l’autoreferenzialità accademica hanno reso facile, agli occhi dell’opinione pubblica l’esercizio della retorica falsamente innovatrice del berlusconismo ostile a tutti i corpi intermedi e alle forme istituzionali che ostacolassero l’arbitrio e l’appello populistico plebiscitario.

L’autonomia universitaria è così rimasta un guscio vuoto in assenza di finanziamenti che ne rendessero possibile l’esercizio e di forme democratiche di governo che ne rendessero leggibile la funzione sociale.

Il dibattito sulla Legge “Ruberti”, inoltre, aveva alimentato il timore di un’invadenza delle imprese e di un condizionamento da parte degli investimenti privati delle linee di ricerca nelle università. In realtà, come abbiamo visto, il sistema delle imprese ha mostrato una scarsa vocazione all’investimento in innovazione e a perseguire programmi strutturati e di lungo periodo su innovazioni di prodotto ed anzi ha teso o ad acquistare in modo frammentario singoli risultati e competenze o a introdurre “tecnologia senza innovazione” nella propria organizzazione con i fini prioritari di riduzione dei costi di produzione riducendo soprattutto il costo e l’autonomia del lavoro.

L’Università italiana è stata così “piegata al mercato” non attraverso la domanda delle imprese di orientare la propria attività attraverso le commesse, ma all’introiezione nel proprio stesso modo di organizzarsi, valutare e formare delle logiche frutto di una ideologia mercatista basata sulla performance, la trasformazione dei diritti in prodotti, dei saperi in pacchetti di nozioni da quantificare in crediti, degli studenti in clienti, dei processi democratici di governo, valutazione e indirizzo in gestione aziendalista.

Uno dei temi oggi ricorrenti, quello del controllo della spesa da parte di soggetti indipendenti, è stato in questo processo travolto in nome di un modello ingenuamente aziendalista che ha reso non più autonomi dal potere di indirizzo dei Rettori i Direttori amministrativi e i Consigli di amministrazione, ma al contrario trasformandoli in Manager e strutture esecutive con scarsa autonomia rispetto al potere politico accademico.

Senza fondi, senza democrazia e senza controllo l’autonomia ha assunto la forma indifendibile dell’autoreferenzialità accademica e della marginalità sociale.

In questo scenario, qui solo accennato con molte forzature e semplificazioni hanno svolto una funzione sempre crescente i fondi comunitari per la ricerca.

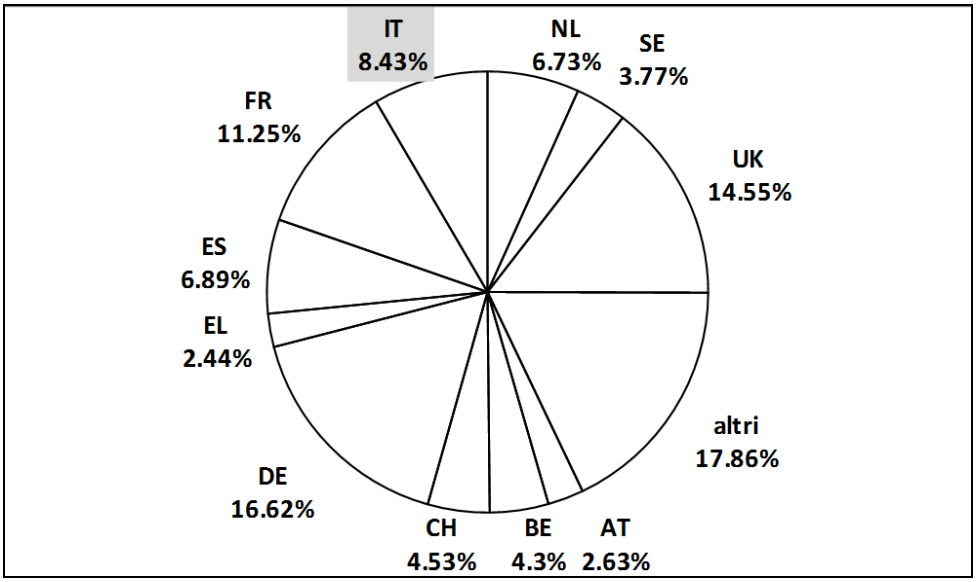


Fig. 5 Quote sui fondi complessivi del 7°PQ (2.2 mld €), per Stato

Il 7° Programma Quadro (PQ) di ricerca europea 2007 2013 ha avuto una dotazione di 48.770 milioni di euro.

Nel 6° PQ, il l'Italia ha ricevuto circa 1.386 milioni di euro che in percentuale dei finanziamenti ottenuti corrispondeva all'8,8% del budget totale.

A dicembre 2011. nel 7° PQ, l'Italia ha ottenuto finanziamenti per circa l' 8,43% sul budget generale pari a 2.221 milioni di euro sui circa 27 miliardi di euro nei bandi già assegnati (Fig. 5).

L'accesso ai fondi comunitari, al diminuire delle risorse nazionali e del Fondo di Funzionamento Ordinario erogato dal Ministero ha rappresentato una leva importante anche a fronte della scarsa capacità del nostro sistema nazionale produrre progetti di qualità, di interloquire con le reti transnazionali di ricerca e di promuovere progetti non meramente di ricerca ma capaci di integrare bisogni e tendenze sociali con i risultati e le competenze prodotte.

Questa inadeguatezza ha generato una limitata capacità di accesso del nostro sistema alle risorse comunitarie per ricerca e sviluppo.

Pur essendo al primo posto, in valore assoluto, per frequenza di partecipazione, le imprese, le organizzazioni e gli enti italiani partecipano a progetti e ad appalti dall'ammontare poco significativo. La media dell'ammontare complessivo in euro dell'insieme di appalti e progetti cui ha partecipato almeno un ente italiano durante il triennio 2009-2011 è pari a circa 3,29 miliardi di euro, contro i 4,49 miliardi dei tedeschi, 4,67 dei francesi e 4,05 dei britannici. Vicini all'Italia solo gli spagnoli con circa 3,27 miliardi (Tab. 2).

	2009	2010	2011	Media triennio 2009-2011
Italia	2.780.939.861,24	3.560.196.308,20	3.542.029.803,01	3.294.388.657
Germania	4.051.073.639,77	4.530.043.456,80	4.894.535.894,56	4.491.884.330
Francia	4.425.746.155,63	5.300.256.297,20	4.295.375.017,24	4.673.792.490
Regno Unito	3.558.374.959,86	4.108.171.239,37	4.509.352.492,66	4.058.632.897
Spagna	2.504.936.625,00	3.651.761.402,61	3.655.240.079,54	3.270.646.036

Tab. 2 Ammontare in euro dell'insieme di appalti e progetti cui ha partecipato almeno un'impresa, un'organizzazione o un ente. Media relativa al triennio 2009 - 2011 – Dati per Paese – elaborazione Netval su dati della Commissione europea.

Anche nell'ambito del Settimo programma quadro, pur essendo al primo posto, in valore assoluto, per frequenza di partecipazione, le imprese, le organizzazioni e gli enti italiani partecipano a progetti e ad appalti dall'entità economica ridotta. Come mostrato nella Tab. 3, la media dell'ammontare complessivo in euro dell'insieme di appalti e progetti nell'ambito del FP7 cui ha partecipato almeno un ente italiano durante gli anni 2009, 2010 e 2011, è pari a circa 2,04 miliardi di euro, meno dell'ammontare dei progetti cui hanno partecipato enti di tutti gli altri Paesi europei qui esaminati, ad eccezione della Spagna, che ha una media di circa 1,9 miliardi.

Ciononostante l'accesso alla ricerca comunitaria ha rappresentato un'altra spinta all'innovazione nel nostro sistema.

Il decennio dal '90 al 2000 ha dunque visto vari processi paralleli in questo campo: la sperimentazione incompiuta e distorta dell'autonomia universitaria, la riduzione dei finanziamenti nazionali e la solo parziale compensazione con i fondi comunitari, il riordino del sistema di supporto all'innovazione e alla valorizzazione dei risultati, la crescita disorganizzata di nuove funzioni nelle università e negli EPR per la gestione dei processi di trasferimento tecnologico e promozione di imprese innovative.

Nel campo del trasferimento tecnologico e dell'innovazione il nostro paese aveva visto precedentemente diversi strumenti come le leggi nazionali di supporto alle imprese (la 488 o la 46 per fare due esempi) e la sperimentazione del modello dei Parchi Scientifici come organismi territoriali. I parchi scientifici avevano visto due interpretazioni differenti del loro ruolo: iniziative eminentemente infrastrutturali, basate sulla riqualificazione di aree industriali o investimenti per realizzazioni edilizie o iniziative basate soprattutto sulla dimensione immateriale di valorizzazione delle competenze, di integrazione tra

	2009	2010	2011	Media triennio 2009-2011
Italia	1.647.111.713,03	2.017.866.018,88	2.473.394.001,97	2.046.123.911
Germania	2.348.090.863,43	2.974.196.815,13	3.499.629.179,25	2.940.638.953
Francia	1.988.284.589,37	2.402.468.912,91	2.731.139.349,27	2.373.964.284
Regno Unito	2.295.278.969,30	2.635.242.282,75	3.436.763.050,14	2.789.094.767
Spagna	1.365.470.635,45	1.800.141.435,12	2.538.864.255,78	1.901.492.109

Tab. 3 Cifre relative al 7° Programma Quadro.

sistemi diversi, i loro linguaggi e modelli organizzativi per favorire la valorizzazione sociali di ciò che veniva prodotto dalla ricerca pubblica.

A metà di questo decennio le politiche di supporto all'innovazione hanno visto un ulteriore cambio di scenario con l'approvazione nel 2004, da parte della maggioranza di Centro sinistra del titolo Quinto della Costituzione con il trasferimento alle regioni di molte competenze prima detenute dallo Stato centrale.

La riforma approvata frettolosamente, subendo le pressioni e l'egemonia culturale della Lega, ha trasferito le competenze relative all'innovazione tecnologica alle regioni. Quella che sembrava un'azione di decentramento e avvicinamento ai bisogni dei territori ha troppo spesso sostituito al centralismo ministeriale i centralismi regionali con la moltiplicazione di sistemi burocratici.

La delega alle regioni ha anche prodotto la generazione di diverse leggi regionali di supporto all'innovazione con luci e ombre: l'interessante sperimentazione di modelli diversi in funzione dei diversi sistemi locali sia dal punto di vista della rete produttiva esistente che delle caratteristiche del sistema universitari e di distribuzione degli enti di ricerca pubblica, ma anche la moltiplicazione di sistemi di finanziamento, valutazione e rendicontazione che ha reso difficile l'accesso a questi strumenti e frammentato l'intervento in un ambito di rilevante interesse strategico.

Tra gli strumenti di intervento nazionali che hanno tentato di proporre delle priorità e dei modelli di riferimento va ricordato certamente il programma "Industria 2015" (ministro Bersani) che ha però mostrato come la farraginosità dei sistemi di valutazione e rendicontazione, i ritardi nella valutazione ed erogazione, i vincoli finanziari per l'accesso ai fondi finiscano per inficiare la validità di questi strumenti generando tempi di attesa e rischi di esposizione finanziaria insostenibili per le imprese e per le università oltre a svuotare il carattere innovativo delle proposte.

Oggi la crescita di competenze e consapevolezza degli operatori in questo settore, la sperimentazione svolta, il dibattito scientifico e politico su questi temi ci permette di affrontare questi temi con nuova consapevolezza e con la possibilità di disegnare un nuovo sistema di governo di questo comparto.

Anche a livello comunitario l'approccio all'innovazione, almeno a livello formale, assume una riflessione più avanzata che, ad esempio, non vede più un modello lineare tra domanda e offerta nei processi innovativi (con il traino della domanda dettato esclusivamente dalle imprese o la spinta generata esclusivamente dalla logica interna alla razionalità tecnologica) ma inizia a ragionare attorno ai temi dell'innovazione sociale basati sul ruolo degli utenti, dei cittadini, dei territori di orientare l'innovazione e di generarla sviluppando nuovi usi delle tecnologie e nuove competenze. In questo processo hanno un ruolo significativo le città come luoghi di aggregazione di nuove culture, nuovi linguaggi, nuovi modelli di vita e di uso delle tecnologie.

La scommessa delle *Smart cities*, oggetto di ingenti finanziamenti comunitari ma anche di grandi interventi nazionali nel piano PON nelle regioni del sud (area della convergenza) e del centro nord (con un bando MIUR), punta sulla trasformazione del rapporto tra cittadini e pubblica Amministrazione, sull'uso delle tecnologie per rispondere a problemi come la mobilità sostenibile, l'accesso alle informazioni o la qualità dell'invecchiamento, valorizzando un approccio all'innovazione che parta dai cittadini i loro bisogni e i loro saperi.

Anche in questo caso la gestione dei bandi, con vincoli gestionali e rendicontativi e con regole che frenano l'integrazione a partire dai territori e dalle domande per affidarne l'orientamento alla spinta tecnologica e al ruolo di indirizzo delle grandi imprese, rischiano di svuotarne la carica innovativa. Troppo spesso i bandi si riducono a opportunità per le grandi imprese per sviluppare propri prodotti e sistemi da diffondere poi in un approccio top down alle amministrazioni locali e ai cittadini sovvertendo il senso di questo approccio.

Per valorizzare la relazione creativa tra domande e intelligenze sociali e competenze, saperi e risultati prodotti nelle istituzioni della ricerca e dell'alta formazione è necessario rendere trasparente e democratico il governo di queste istituzioni, strutturare e governare le relazioni tra sistemi, superare la gestione burocratica e centralistica degli interventi rafforzando la valutazione partecipativa e di sistema contro la discrezionalità spesso vessatoria dei controlli amministrativi. È necessario, inoltre governare i processi innovativi e di trasferimento tecnologico senza affidarsi a una loro presunta linearità e spontaneità , che si è risolta in passato o in distorsioni o in sprechi.

Favorire la capacità di leggere i risultati tecnologici e le competenze per coglierne le potenzialità in ambiti diversi richiede una capacità di integrazione e di interdisciplinarietà. Servono dunque nuove competenze: nella gestione di queste funzioni ma anche nella valorizzazione e integrazione dei saperi. È necessaria, anche da questo punto di vista, una riflessione critica sull'eccessiva frammentazione della formazione universitaria e l'idea che l'iper-specialismo risponda a un'esigenza di maggiore professionalità e spendibilità sul mercato quando proprio la capacità di integrazione e lettura trasversale dei problemi si rivelano risorse decisive per rispondere alla sfida dell'innovazione socialmente integrata.

2.2 Enti Pubblici di Ricerca, una questione di *Governance*

Federica De Luca[2]

Il sistema che non c'è.

Risulta difficile affrontare il tema degli Enti Pubblici di ricerca in Italia senza fare una doverosa premessa metodologica e tecnica che tuteli il lettore rispetto alle analisi e alle valutazioni che seguiranno in questo contributo: il *sistema* degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) in Italia "non esiste". Sembrerà grave e provocatoria questa affermazione ma per molti versi questo è lo stato dell'arte.

Non si vuole certo negare l'esistenza di una fitta e articolata Rete di Enti Pubblici di Ricerca sull'intero territorio nazionale, ma si vuole sostenere l'assenza ingiustificata di una programmazione strategica unitaria e di un assetto istituzionale e organizzativo adeguato a qualificare il mondo degli EPR come "sistema". Tale assenza produce un certo grado di confusione che contraddistingue il mondo degli EPR e dalla quale derivano delle urgenze ormai indifferibili legate alla *Governance* e alla sostenibilità degli stessi così come attualmente regolati.

In sostanza, è possibile sostenere che esiste una rete abbastanza variegata ed eterogenea, mai fotografata nella sua interezza, di Enti Pubblici di Ricerca nel nostro Paese, ma non esiste un ***SISTEMA*** definito e organizzato a cui fare riferimento, e questo vale anche per il legislatore che, troppo spesso, si trova nella libertà di intervenire in modo *random* su singoli enti di ricerca oppure su sotto-insiemi di essi, negando ormai da anni una cornice giuridica precisa che renda trasversali e omogenei gli interventi normativi strutturali che sarebbero necessari ad un rilancio del comparto, rilancio troppo spesso annunciato e mai avviato davvero.

Uno strumento normativo utile a descrivere i confini dell'insieme degli EPR in Italia è il Contratto Collettivo Quadro di comparto[3] (CCQ) che a sua volta deriva dalla legge n.20 del 1975, con la quale si prevedeva il riordino degli **enti**

[2] Sociologa, esperta di politiche del lavoro e della formazione, dottoranda di Ricerca presso l'Università "La Sapienza" di Roma (dottorato di Urbanistica e Pianificazione territoriale), lavora in ISFOL dal 2004. Dal 2004 al 2008 impegnata in attività di assistenza tecnico-scientifica presso la Direzione Generale Del Mercato del Lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Dal 2009 si occupa di metodologie di definizione, validazione e certificazione delle competenze nella Struttura Metodologie e Strumenti per le Competenze e le Transizioni (Isfol). Nel 2010 ha partecipato alla fondazione della Rete Ricerca Pubblica, libera aggregazione di lavoratori della ricerca pubblica per la salvaguardia della libertà e dell'indipendenza della ricerca in Italia, di cui è portavoce ed animatrice http://retericercapubblica.blogspot.it/.

[3] Contratto Collettivo Quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-09 art.6 http://www.aranagenzia.it/index.php/contrattazione/contratti-quadro/relazioni-sindacali/composizione-compartiaree/contratti/188-ccnq-definizione-comparti-2006-2009

pubblici e si istituiva il comparto degli *Enti di ricerca e sperimentazione*[4]. Se non esistesse il Contratto Collettivo Quadro di comparto (l'ultimo è quello 2006-2009) che aggrega i ***lavoratori*** degli EPR, ***e non già gli Enti di Ricerca e Sperimentazione,*** non avremmo riferimenti normativi chiari rispetto ai confini dell'insieme degli EPR. In sintesi, esiste in Italia un comparto della Pubblica Amministrazione in cui è applicato un determinato CCNL rispetto al personale, ma non esiste un sistema organizzato di Enti Pubblici di Ricerca soggetto a politiche unitarie, omogenee e strategiche. L'elenco di tali EPR, inoltre, è soggetto a continue modifiche e riordini ed è difficilissimo mantenerlo aggiornato nel tempo. Infatti, a quell'elenco del 1975 che individuava undici EPR, e le cui successive integrazioni e modificazioni sono considerevoli, il CCQ di comparto "aggiunge" ben **diciannove** Enti di Ricerca, per un totale di circa 30 enti in cui applicare il contratto della ricerca; eppure almeno **cinque** di essi sono stati soppressi solo negli ultimi due anni.

L'assenza di una *Governance* generale è il problema più importante, più difficile e più urgente da affrontare rispetto all'intero comparto. Da questo problema di natura strutturale derivano tutte le criticità ormai croniche della rete degli EPR: scarsezza di risorse ordinarie, precarietà diffusa del personale e *soppressioni "ad entem"* che ad ogni finanziaria riducono lo spazio di autonomia dei luoghi della ricerca scientifica nel nostro Paese.

Basti pensare che nel novembre del 2002, l'ufficio studi del Senato dovette avviare un'indagine conoscitiva per comprendere i motivi dei forti rallentamenti rispetto all'attuazione del riordino degli Enti di ricerca previsto dal decreto legislativo n. 204 del 1998. L'indagine durò quattro anni. L'incipit del documento conclusivo dell'indagine, pubblicato solo nel 2006, rilevava che, *rispetto alla finalità originaria, l'ambito dell'indagine conoscitiva, attraverso i preziosi spunti emersi nelle audizioni e nel corso dei sopralluoghi, si estese, ricomprendendo le principali criticità del settore della ricerca, non solo pubblica, di cui non si poteva non dar conto*[5]. Tali criticità erano tutte legate alla *Governance*, alla frammentazione e alla confusione rispetto ad una programmazione strategica e unitaria. Il documento finì per diventare una disamina dello stato di arretratezza del *sistema italiano della ricerca* rispetto ad altri sistemi europei, pur sottolineando il perdurare di altissimi livelli di

[4] LEGGE 20 marzo 1975, n. 70- Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente. (GU n.87 del 2-4-1975)
http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975;70

[5] Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, recante norme sul coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica approvato dalla commissione (doc. XVII, n. 26)
http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/07/07_all_sen_ricerca.pdf

produzione scientifica dei nostri enti di ricerca, rispetto a tutti gli indicatori di performance internazionali. Varrebbe la pena di sottolineare, a tal proposito, che in termini competitivi la ricerca scientifica italiana si colloca da sempre ai primi posti in Europa e non è mai calato il suo rendimento negli anni, nonostante le difficoltà enormi di contesto[6].

Per comprendere la frammentazione e le difficoltà anche analitiche quando ci si avvicina al mondo degli Enti Pubblici di Ricerca, può essere utile, infine, evidenziare che dal 2003 la voce EPR (Enti Pubblici di Ricerca) è scomparsa anche dalle rilevazioni dell'Istat. Lo stesso ISTAT (che della famiglia degli EPR è un illustre componente) nel 2003 annunciò **l' assenza di riferimenti normativi chiari utili** a rilevare la quota parte di investimento/spesa per R&S relativa agli EPR in Italia. In una nota metodologica dell'Istat, relativa all'analisi delle serie storiche, è possibile scoprire che*, in assenza di una base legale, la disaggregazione delle istituzioni pubbliche in "enti di ricerca" e "altre istituzioni" non è più disponibile e, pertanto, nelle tavole viene riportato l'ammontare totale rispetto alle Amministrazioni Pubbliche*[7]. Quanto ai dati precedenti al 2003 le tavole dell'Istat sono "tempestate" di note che avvertono il lettore rispetto alle differenti aggregazioni e disaggregazioni effettuate nel corso degli anni rispetto agli EPR.

Ad oggi, dunque, le rilevazioni su **Ricerca e Sviluppo sperimentale** in Italia, condotte annualmente dall'Istat, rilevano dati rispetto a quattro grandi famiglie previste a livello internazionale: (1) istituzioni pubbliche, (2) imprese, (3) Università Pubbliche e Private, (4) Istituzioni private *non profit* che svolgono sistematicamente attività di ricerca[8]; questa classificazione assicura la comparabilità dei risultati a livello internazionale **ma non l'analisi disaggregata rispetto agli Enti Pubblici di Ricerca** (fig. 1).

Nell'ambito del settore pubblico i dati rilevati distinguono, quindi, fra ***Università*** ed ***Amministrazioni pubbliche,*** ma non distinguono all'interno di queste due "famiglie istituzionali" fra *Università Pubbliche* e *Private* da un lato, e fra *Enti Pubblici di Ricerca* e *altre Amministrazioni dello Stato* che finanziano attività di Ricerca, dall'altro.

[6] Per un approfondimento sulla competitività del settore R&D italiano a livello internazionale: Eurostat Pocketbooks; Science, technology and innovation in Europe, 2010
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-225/EN/KS-32-10-225-EN.PDF

[7] Istat, ricerca e sviluppo. Le rilevazioni sulla R&S nelle istituzioni pubbliche.
http://seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Ricerca_e_Sviluppo/Pdf/20_Le_rilevazioni_sulla_R_S_nelle_istituzioni_pubbliche.pdf

[8] Le rilevazioni vengono condotte utilizzando le metodologie suggerite dal Manuale Ocse/Eurostat sulla rilevazione statistica delle attività di R&S (Manuale di Frascati)

SPESA PER R&S *INTRA MUROS* (VALORI IN MILIONI DI EURO)	
Spesa per R&S *intra- muros* (totale)	19.625
Rapporto sul PIL (valore %)	1,26%

Tab. 1 Fonte: Istat, 2012

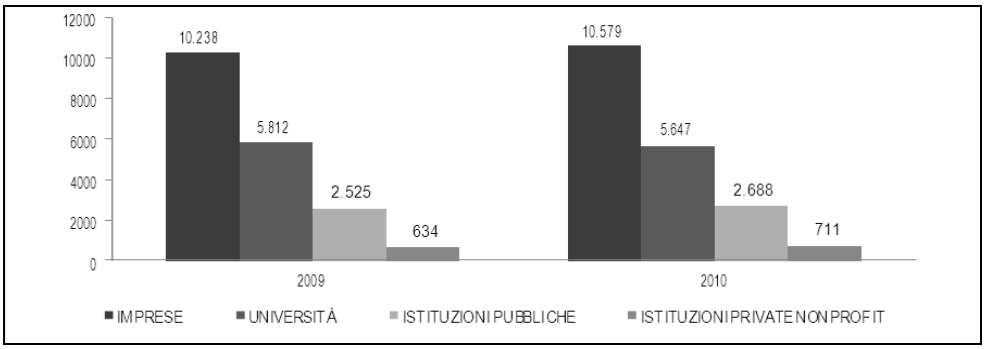


Fig. 1 Spesa per R&S *Intra-Muros* per settore istituzionale anni 2009/10, milioni di euro. Fonte: Istat, 2012

In sintesi, l'universo **della Ricerca Pubblica** del nostro paese è costituito da 3 attori essenziali: **le Università**, gli **Enti Pubblici di Ricerca e** un **terzo, di derivazione pubblica,** rappresentato da una rete di altri soggetti (Parchi Scientifici, Consorzi di Ricerca, Fondazioni, Organismi Istituzionali di vario genere come istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, aziende sanitarie Locali, ecc.) genericamente riconducibili alle Amministrazioni Centrali, alle Regioni e alle Province Autonome. **Il problema è che non siamo in grado di pesare la componente EPR rispetto al resto della PA e che manca qualsiasi strumento normativo e di *governance* di "messa a sistema" di questi tre attori.** Sarebbe ora che anche in Italia, Università, Enti di Ricerca e varie istituzioni pubbliche dedicate alla ricerca, venissero coordinate e raccordate attraverso un Piano Nazionale della Ricerca Pubblica, connesso alle strategie di sviluppo del paese e garantito nelle risorse e nell'autonomia d'azione.

Per fare un esempio chiaro rispetto alla rilevanza di questo tema analizziamo **l'indicatore** di questa rilevazione più citato in Europa: *l'incidenza percentuale della spesa per R&S sul PIL*. Tale indicatore ci colloca agli ultimi posti in Europa ormai da decenni *(Tab.2)*, con valori che variano leggermente dal 2000 ad oggi, attestandosi mediamente attorno all'1%, ben lontano dalla soglia del 3% prevista dal *Patto di Lisbona*. Questo indicatore, come abbiamo visto, pur

Science and technology (R&D expenditure)												
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	**Finland**	3,35	3,32	3,36	3,44	3,45	3,48	3,48	3,47	3,70	3,92	3,87
2	**Sweden (5)**	:	4,13	:	3,80	3,58	3,56	*3,68*	3,40	*3,70*	3,61	*3,42*
3	**Denmark (1)**	2,24	2,39	2,51	2,58	2,48	2,46	2,48	2,58	2,85	3,06	*3,06*
4	**Germany**	2,47	2,47	2,50	2,54	2,50	2,51	2,54	2,53	2,69	2,82	*2,82*
5	**Austria**	*1,93*	*2,05*	2,12	*2,24*	2,24	*2,46*	2,44	2,51	*2,67*	2,72	*2,76*
6	**France (2)**	2,15	2,20	2,24	2,18	2,16	2,11	2,11	2,08	2,12	2,26	*2,26*
7	**Slovenia (4)**	1,38	1,49	1,47	1,27	1,39	1,44	1,56	1,45	1,65	1,86	*2,11*
8	**Belgium**	1,97	2,07	1,94	1,87	1,86	1,83	1,86	1,89	1,97	2,03	*1,99*
9	**Netherlands**	1,94	1,93	1,88	1,92	1,93	1,90	1,88	1,81	1,77	1,82	*1,83*
10	**Ireland**	1,11	1,09	1,09	1,16	1,22	1,24	1,24	1,28	1,45	*1,74*	*1,79*
11	**United Kingdom**	1,81	1,79	1,79	1,75	1,68	1,73	1,75	1,78	*1,79*	*1,86*	*1,77*
12	**Luxembourg**	1,65	:	:	1,65	1,63	1,56	1,66	*1,58*	1,57	1,66	*1,63*
13	**Estonia**	0,60	0,70	0,72	0,77	0,85	0,93	1,13	1,08	1,28	1,43	*1,62*
14	**Portugal**	*0,73*	0,77	*0,73*	0,71	*0,75*	0,78	*0,99*	1,17	1,50	1,64	*1,59*
15	**Czech Republic**	1,17	1,16	1,15	1,20	1,20	1,35	1,49	1,48	1,41	1,48	1,56
16	**Spain**	0,91	0,92	0,99	1,05	1,06	1,12	1,20	1,27	1,35	1,39	*1,39*
17	**Italy**	1,04	1,08	1,12	1,10	1,09	1,09	1,13	1,17	1,21	1,26	*1,26*
18	**Hungary (3)**	0,81	0,93	1,00	0,94	0,88	0,94	1,01	0,98	1,00	1,17	1,16
19	**Lithuania**	0,59	0,67	0,66	0,67	0,75	0,75	0,79	0,81	0,79	0,83	0,79
20	**Poland**	0,64	0,62	0,56	0,54	0,56	0,57	0,56	0,57	0,60	0,68	0,74
21	**Malta (3)**	:	:	0,26	0,25	0,53	0,57	0,62	0,58	0,56	0,54	*0,63*
22	**Slovakia**	0,65	0,63	0,57	0,57	0,51	0,51	0,49	0,46	0,47	0,48	0,63
23	**Bulgaria**	0,51	0,46	0,48	0,48	0,49	0,46	0,46	0,45	0,47	0,53	*0,60*
24	**Latvia**	0,45	0,41	0,42	0,38	0,42	0,56	0,70	0,60	0,62	0,46	0,60
25	**Cyprus**	0,25	0,26	0,30	0,35	0,37	0,41	0,43	0,44	0,43	0,49	*0,50*
26	**Romania**	0,37	0,39	0,38	0,39	0,39	0,41	0,45	0,52	0,58	0,47	0,47
27	**Greece**	:	0,58	:	0,57	*0,55*	0,60	*0,59*	*0,60*	:	:	:
	EU-27	*1,86*	*1,87*	*1,88*	*1,87*	*1,83*	*1,83*	*1,85*	*1,85*	*1,92*	*2,01*	*2,00*
	Euro area	*1,84*	*1,86*	*1,88*	*1,87*	*1,85*	*1,84*	*1,87*	*1,88*	*1,96*	*2,06*	*2,06*
	Croatia	:	:	0,96	0,96	1,05	0,87	0,75	0,80	0,89	0,83	0,73
	Turkey	0,46	0,51	0,51	0,47	0,51	0,58	0,57	0,71	0,73	0,85	:
	Japan (4)	3,04	3,12	3,17	3,20	3,17	3,32	3,40	3,44	3,45	:	:
	USA	2,69	2,71	2,60	2,60	2,53	2,56	2,60	2,66	*2,79*	:	:
	Iceland	*2,67*	2,95	*2,95*	2,82	*:*	2,77	2,99	2,68	2,64	3,11	:
	Norway	:	1,59	1,66	1,71	1,58	1,52	1,49	1,62	1,61	1,80	*1,71*
	Switzerland	2,53	:	:	:	2,90	:	:	:	2,99	:	:

Tab. 2 Spesa Lorda in Ricerca e Sviluppo 2000-2010 (% del PIL). Fonte: Eurostat (online data code: t2020_20), OECD - (1) Break in series, 2007. (2) Break in series, 2000 and 2004. (3) Break in series, 2004. (4) Break in series, 2008. (5) Break in series, 2005 OECD.

misurando la spesa complessiva dell'Italia in Ricerca sul PIL (Pubblica e Privata), non propone il dato disaggregato rispetto alla componente pubblica di "Università ed EPR". Sappiamo soltanto che la spesa relativa a **Università** e **Istituzioni Pubbliche** è inferiore alla metà di quell'esiguo 1,26%.

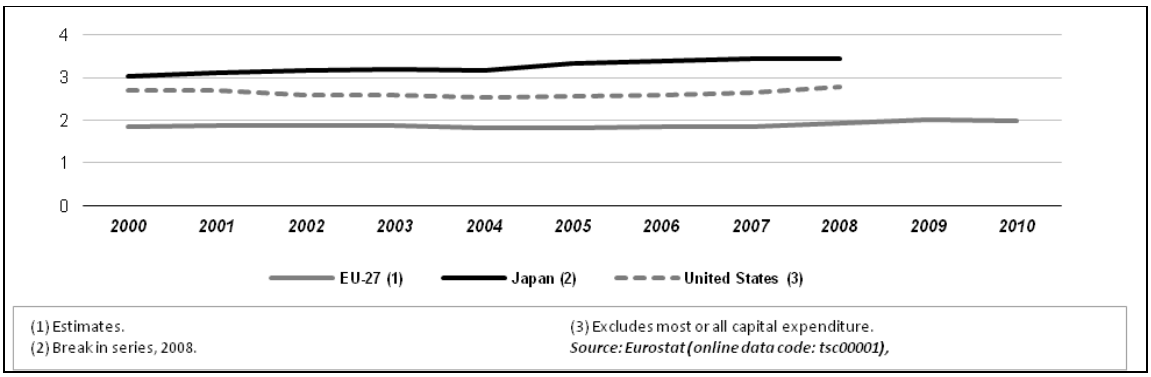


Fig. 2 Spesa lorda in Ricerca e Sviluppo (EU-27, Giappone, USA) nel periodo 2000-2010

Ne consegue che qualora si riuscissero ad imporre interventi urgenti rispetto al necessario aumento della spesa in R&S nel nostro Paese, non saremmo in grado di valutare il peso delle varie componenti "istituzionali" rispetto al totale.

Potremmo, paradossalmente, raggiungere l'obiettivo del 3% incrementando la spesa rispetto alle Università Private e alle Amministrazioni dello Stato che finanziano "genericamente" ricerca, pur senza incrementare di un euro gli investimenti in Università Pubbliche ed Enti di Ricerca e l'evidenza non emergerebbe immediatamente.

Nonostante queste difficoltà di ordine analitico, sappiamo che nel 2010 l'indicatore complessivo *dell'incidenza percentuale della spesa per R&S sul PIL* in Italia rimane invariato rispetto al 2009 in termini percentuali (1,26%) [9] e che il ***peso della spesa privata*** *su quella totale* è passato dal 56,6% al 57,5%. Questo incremento, però, è il frutto di una relativa crescita della spesa delle imprese e del parallelo calo avvenuto nelle Università (meno 2,8%). Ciò che andrebbe sottolineato, è che in Paesi come gli Usa e il Giappone, che investono più dell'Europa (sia in termini percentuali sia in termini assoluti) il peso della **spesa privata** arriva a toccare valori intorno al 65-70% rispetto al totale. Questo dato ci racconta molto rispetto al valore strutturale della ricerca Pubblica in Europa e alla necessità che questa componente sia quella da proteggere e valorizzare.

Questa breve nota *tecnica* indica una difficoltà oggettiva di definire il campo d'indagine e di intervento politico, non certo imputabile all'Istat[10], da cui

9 Istat, la ricerca e sviluppo in Italia, periodo di riferimento 2010. http://www.istat.it/it/archivio/77342

10 Bisogna riconoscere all'Istat il tentativo, nell'ultima rilevazione "Report Ricerca e Sviluppo" 2010-11, pubblicato a dicembre 2012 di disaggregare il dato delle Istituzioni pubbliche organizzando la famiglia in tre gruppi: nel primo "enti e istituzioni pubbliche di ricerca" sono stati considerati gran parte degli enti di ricerca che già negli anni precedenti erano inclusi nel settore pubblico; da questi sono stati distinti quelli, vigilati dal Ministero della Salute, che svolgono congiuntamente attività di ricerca medica e assistenza sanitaria (in gran

derivano due ordini di problemi che si vogliono offrire ad una riflessione generale. Il primo, di tipo **analitico**: una difficile analisi della realtà e dello stato dell'arte in termini di dati rende più difficile la diagnosi e l'analisi delle questioni complessive rispetto ai fenomeni, agli andamenti e agli spazi di miglioramento del Sistema; e questo è un problema sia per i ricercatori, sia per la politica. Il secondo ordine di problemi è legato alle **politiche**: diventa difficile programmare e poi monitorare gli effetti delle politiche in assenza di un Sistema "misurabile".

Queste considerazioni ci aiutano ad anticipare un tema centrale rispetto al quale è necessario avviare una riflessione politica generale: è ancora utile considerare gli Enti Pubblici di Ricerca un comparto della Pubblica Amministrazione "tout court"?

I dipendenti degli Enti di Ricerca sono da considerare solo dipendenti pubblici, oppure rispetto a queste risorse umane è necessaria una riflessione sul loro *status*, considerandoli una risorsa irrinunciabile per il Paese, per la crescita e lo sviluppo dell'economia e non una spesa improduttiva della PA soggetta a tagli e soppressioni?

Cenni storici e rete degli EPR

La realtà italiana degli EPR si è evoluta insieme al resto del Paese nel secolo scorso; aumentando la complessità della società è andata aumentando anche la complessità dell'impianto organizzativo della ricerca e i campi di indagine si sono moltiplicati nel tempo. Inizialmente confinato al solo CNR, il mondo degli EPR è lentamente cresciuto, si è complicato, in parte frammentato, per varie ragioni di ordine storico e sociale, ma anche per ragioni politiche e di "potere".

Nel corso dei decenni, intorno ad un nucleo centrale legato al **CNR,** primo grande Ente di Ricerca istituito nel nostro Paese già nel 1923, sono nati e si sono sviluppati una serie di nuovi Enti Pubblici di Ricerca, tutti **vigilati dal MIUR:** INAF, INFN, INGV, INVALSI, INRIM, OGS, Stazione Zoologica, INDAM, Museo storico Centro Fermi, Istituto Italiano Studi Germanici, Consorzio Area

parte sono gli IRCCS, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico). Sono esclusi da questo elenco gli IRCCS privati classificati come istituzioni private non profit. Il terzo gruppo è costituito dagli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, dai Consorzi di ricerca, e da altri enti pubblici (prevalentemente enti previdenziali e aziende ospedaliere pubbliche) che non hanno come finalità primaria l'attività di ricerca e sviluppo. *Il totale delle unità e su cui è stata fatta la rilevazione ammonta a 556 istituzioni pubbliche, viene utilizzato l'elenco delle unità istituzionali appartenenti alla lista S13 (redatta annualmente dall'Istat nel quadro del Sistema europeo dei conti Sec-95 al fine di individuare le istituzioni pubbliche) selezionando tutte quelle istituzioni pubbliche che hanno potenzialmente svolto attività di R&S nel corso dell'anno di riferimento. Il tasso di risposta per il 2010 è stato pari al 57,6%.*

ricerca TS, ASI[11].

Rispetto al Ministero della Ricerca c'è da sottolineare che l'originario MURST (Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e tecnologica) fu istituito in Italia solo nel 1987 e che fino al 1989 fu un Ministero senza portafoglio, solo nel 1989, infatti, assurse ad uno status di "vero Ministero" acquisendo autonomia organizzativa e finanziaria. Nel frattempo tale Ministero è stato soggetto a vari riordini. Le tendenze dei governi che si sono succeduti negli ultimi vent'anni sono state due: la prima è stata quella di accorpare le competenze su **Università e Ricerca** a quelle **dell'Istruzione** nel "gigantesco" MIUR; la seconda aveva optato per una separazione delle competenze e l'istituzione di due Ministeri separati (Governo Prodi del 2006); attualmente, come è noto, esiste un unico Ministero: il MIUR, che non vigila però tutto il complesso degli EPR.[12] Già dagli anni '30, infatti, anche altri Ministeri hanno avvertito l'esigenza di investire nello sviluppo di attività di ricerca scientifica rispetto ai propri temi di competenza e sono nati una serie di altri enti di ricerca **non vigilati dal MIUR,** i cosiddetti "enti strumentali". Così la ricerca scientifica in Italia ha perso nel tempo un coordinamento istituzionale unitario.

Primo fra tutti nacque nel 1934 **l'ISS, Istituto Superiore di Sanità**, notoriamente vigilato dal Ministero della Salute**;** poi è stata la volta dell'**ENEA**, Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (attualmente Vigilato dal Ministero dello Sviluppo economico, la sua storia inizia nel 1952). Ma c'è anche **l'Istat,** vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e appena riordinato dall'ultimo *decreto-stabilità*; **l'ISPRA**, vigilato dal Ministero dell'Ambiente; **l'ISFOL** vigilato dal Ministero del Lavoro; c'era **l'ISAE**, storico Istituto di Analisi Economiche, vigilato dal Ministero

[11] CNR, Consiglio Nazionale delle Ricerche; INAF, Istituto Nazionale di Astrofisica; INFN, Istituto nazionale di fisica nucleare; INGV, Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; INVALSI, Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione. INRIM, Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica, OGS, Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale; Stazione Zoologica, INDAM, Museo storico Centro Fermi, Istituto Italiano Studi Germanici, Consorzio Area ricerca TS, ASI.

[12] Presente sin dal 1861, col Governo Cavour, e con la denominazione Ministero della Pubblica Istruzione, l'attuale configurazione del Ministero è il risultato della fusione del *Ministero della Pubblica Istruzione* con il *Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica*, quest'ultimo nato nel 1987. Sotto il Governo D'Alema, ad opera della Riforma Bassanini del D. Lgs. n. 300/1999, la struttura organizzativa della ricerca scientifica e dell'istruzione superiore si rinnova e, con il Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, il Ministero della Pubblica Istruzione (MPI) e il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST) si riunificano nel *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).* Riunificazione che entrò in vigore con il Governo Berlusconi II, formatosi nel 2001. Nel 2006, col secondo Governo Prodi, venne deciso di scorporare il Ministero e distinguerlo nelle sue vecchie componenti, il Ministero della Pubblica Istruzione, tornato appunto alla dicitura di "pubblica" istruzione, e il Ministero dell'Università e della Ricerca. Col Governo Berlusconi IV le competenze vengono nuovamente accorpate in un unico ministero, sotto la responsabilità dell'on. Mariastella Gelmini. Infine, in seguito alla legge 24 dicembre 2007 n. 244 (la legge finanziaria per l'anno 2008) si ritornò alla Riforma Bassanini reistituendo l'attuale denominazione del Ministero, attuata dal Governo Berlusconi IV nel 2008.

dell'Economia, c'era l'**ISPESL**, originariamente vigilato dal Ministero della Salute, oggi dipartimento scientifico dell'Inail; c'era l'**INRAN**, vigilato dal Ministero delle Politiche Agricole, solo per citarne alcuni; resiste ancora il **CRA,** in cui l'INRAN è appena confluito insieme all'Ense; esistevano lo **IAS** e **l'Insean**, rispettivamente "sciolti" nel 2010 nell'ISFOL e nel CNR[13].

Il "sistema" degli EPR che ne deriva è, a dir poco, complesso e frammentato. Ad oggi, infatti, oltre ad essere privo di referenti chiari sul piano Istituzionale, risulta privo di un Piano Nazionale della ricerca valido per tutti gli EPR e di soggetti deputati a tutelarne l'autonomia garantita dalla Costituzione (Art. 33).

Tutti gli EPR sono *teoricamente* dotati di autonomia scientifica e statutaria, sono organizzati in modo molto diverso fra loro e, come si è detto, sono legati ai rispettivi Ministeri da rapporti definiti di Vigilanza. La Vigilanza dovrebbe consistere nell'elaborazione di linee guida di riferimento rispetto ai temi d'indagine, nel rispetto **del principio costituzionale dell'autonomia scientifica** in relazione a metodi, strumenti e risultati; ma, nel tempo, tale autonomia è stata più volte ridimensionata da varie leggi di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo. I provvedimenti di maggior rilievo rispetto a questo tema sono due:

- **la legge 69/09, che** stabilì che la competenza sulla formulazione degli statuti venisse **spostata dai consigli scientifici** ai **consigli di amministrazione** integrati con 5 esperti nominati dal Ministero;
- **e il D. Lgs 213/09** che vincolò il percorso di definizione degli statuti in contrasto con il principio stesso di autonomia esplicitato nell'articolo 8 della Legge 168/89. Basti ricordare che, oltre al nuovo iter per la definizione degli statuti, si introdusse la possibilità per il Ministro di modificare la missione degli Enti non strumentali con un semplice atto di natura esecutiva e non più attraverso un atto legislativo, violando in maniera evidente l'articolo 33, comma 6 della Carta Costituzionale[14].

Esiste, dunque, un temibile filo rosso che lega tutti i processi di riordino che si sono succeduti negli ultimi anni: la *marginalizzazione della comunità scientifica negli organi di autogoverno* e la *riduzione dell'autonomia*; in molti casi la riduzione dell'autonomia è stata operata anche in modo più "volgare", intervenendo direttamente con decreti di soppressione di alcuni EPR ovvero

[13] ISTAT, Istituto nazionale di statistica; ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale; ISFOL, Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori; ISAE, Istituto di Studi e Analisi Economica; ISPESL, Istituto Superiore per la Prevenzione E la Sicurezza del Lavoro; INRAN, Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione; ENSE, Ente Nazionale Sementi Elette; CRA, Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura.

[14] Per un approfondimento sul tema: Dossier sulla ricerca di FLC CGIL, 2012 http://www.flcgil.it/files/pdf/20120131/ricostruiamo-l-italia-dossier-ricerca-gennaio-2012.pdf

trasformandone la natura giuridica. Interventi normativi continui, falliti riordini del comparto e soppressioni sono, dunque, all'origine di una *patologia ormai cronica* di cui soffre la rete degli enti pubblici di ricerca: *l'incertezza organizzativa e istituzionale.*

Lo stesso elenco degli EPR, come si è detto, necessita di un aggiornamento costante, quasi mensile, viste le continue soppressioni e trasformazioni operate nell'ambito delle manovre finanziarie degli ultimi anni; soppressioni operate quasi mai per ragioni di risparmio o razionalizzazione del Sistema[15]. **L'elenco più aggiornato che siamo stati in grado di ricostruire contava n. 26 Enti Pubblici di Ricerca nel 2010, ridotti a n. 20 dalla stagione delle soppressioni degli ultimi due anni** *(dato al 31 Agosto 2012).*

A questo elenco vanno ad aggiungersi

1. L'**INDIRE,** *l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa,* **ripristinato dal 1 settembre 2012***,* quale ente di ricerca con autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale, amministrativa e regolamentare*,* vigilato dal MIUR.
2. Il **Consorzio del Parco Geominerario, Storico e Ambientale della Sardegna,** ente assimilato agli EPR nel 2001;

Nell'ambito dell'insieme individuato è possibile operare una prima grande distinzione, in parte già evidenziata, che spesso si traduce in una vera e propria discriminazione non espressa, ma politicamente rilevante, fra gli **Enti vigilati dal MIUR** e gli **enti vigilati dagli altri Ministeri**. Chiunque voglia iniziare a comprendere il mondo degli EPR non potrà prescindere da questo primo dato fondamentale; esiste una grave frammentazione in termini strutturali, con ricadute importanti in termini di programmazione strategica, che ha prodotto una realtà costituita da **due grandi famiglie di enti**: n.13 EPR Vigilati dal MIUR (n. 14, se consideriamo anche l'INDIRE) e n. 7 EPR Vigilati da altri Ministeri (Tab. 3). Per un totale di sette Ministeri vigilanti sul complesso degli Enti Pubblici Di Ricerca. A cui si aggiunge la Presidenza del Consiglio dei Ministri che vigila l'Istat.

Gli unici dati disaggregati attualmente disponibili rispetto al personale degli EPR sono appena stati pubblicati nell'ambito del Conto Annuale della **Ragioneria dello Stato** sul personale del pubblico impiego. Grazie a tali elaborazioni emergono evidenze abbastanza chiare relativamente alla ***dimensione del comparto*** rispetto al resto della PA, ma i dati sono caratterizzati da un'impostazione contabile che rende necessarie delle elaborazioni ulteriori rispetto a determinati temi, come il precariato. Il

[15] Si veda più avanti in questo stesso capitolo: sezione 3 "La Stagione delle soppressioni".

	MIN. VIGILANTE (prima delle soppressioni)	ISTITUTO	SOPPRESSIONI E ACCORPAMENTI	MIN. VIGILANTE (dopo le soppressioni)
FAMIGLIA EXTRA MIUR	MIPAAF	**INRAN**	**Soppresso 2012**	Confluito nel CRA
	MIPAAF	**ENSE**	**Soppresso 2010**	Confluito nell'INRAN (2010) poi nel CRA (2012)
	MIN. SALUTE e MIN. LAVORO	**ISPESL**	**Soppresso 2010**	Confluito nell'INAIL (Vigilanza del Ministero del Lavoro)
	MEF	**ISAE**	**Soppresso 2010**	Confluito presso ISTAT- (Vigilanza Presidenza Del Consiglio)
	MIN. LAVORO	**IAS**	**Soppresso 2010**	Confluito nell'ISFOL- (Vigilanza del Ministero del Lavoro)
	MIT	**INSEAN**	**Soppresso 2010**	Confluito nel CNR
	MIN. AMBIENTE	**ISPRA**	-	MIN. AMBIENTE
	MIN. LAVORO	**ISFOL**	Assorbe lo IAS	MIN. LAV.
	MIN. SALUTE	**ISS**	-	MIN. SALUTE
	MIPAAF	**CRA**	Assorbe l'INRAN	MIPAAF
	MIPAAF	**INEA**	-	MIPAAF
	MISE	**ENEA**	-	MISE
	Pres. del Consiglio	**ISTAT**	Assorbe l'ISAE	Presidenza del Consiglio
FAMIGLIA MIUR	MIUR	**ASI**		MIUR
	MIUR	**CNR**	Assorbe l'INSEAN	MIUR
	MIUR	**Consorzio Area ricerca TS**		MIUR
	MIUR	**INAF**		MIUR
	MIUR	**INDAM**		MIUR
	MIUR	**INFN**		MIUR
	MIUR	**INGV**		MIUR
	MIUR	**INRIM**		MIUR
	MIUR	**INVALSI**		MIUR
	MIUR	**Istituto Italiano Studi Germanici**		MIUR
	MIUR	**Museo storico Centro Fermi**		MIUR
	MIUR	**OGS**		MIUR
	MIUR	**Stazione zoologica di Napoli**		MIUR

Tab. 3 Enti Pubblici di Ricerca: soppressioni e Vigilanza Ministeriale (31.08.2012). Fonte: Rete Ricerca Pubblica, 31.08.12

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) rileva, infatti, le diverse tipologie di contratto attive nel comparto (tempi indeterminati, tempi determinati, co.co.co., consulenze) ma non interpreta questi dati rispetto alla dimensione precaria dei rapporti, né presenta dati disaggregati rispetto ai singoli EPR.

Grazie a questi dati sappiamo che solo lo **0,94% della spesa** complessiva della PA è dedicata al personale impiegato negli EPR e che il totale delle unità impiegate negli EPR **a tempo indeterminato** si attesta intorno alle **21.000 unità**, lo *0,67%* del totale (per avere un'idea della dimensione si pensi che nell'Università risultano impiegate 108.500 unità e nella scuola 882.033 a tempo indeterminato). A queste risorse vanno ad aggiungersi circa **3.100**

Personale Enti Di Ricerca	Numero unità (2011)	% sul tot. degli addetti
TEMPO INDETERMINATO	**20.860**	***82%***
PRECARI	**4.666**	***18%***
• PRECARI T.D.	• *3.095*	• *12%*
• PRECARI CO.CO.CO.	• *1.571*	• *6%*
TOT. ADDETTI EPR	***25.526***	***100%***

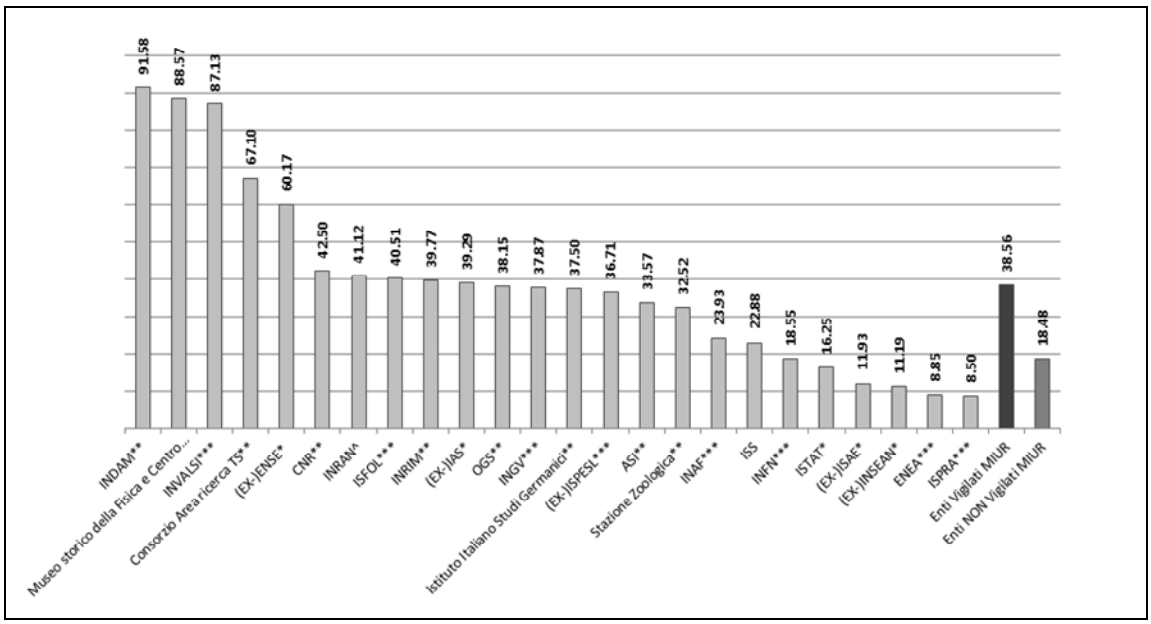
Tab. 4 Composizione del precariato negli EPR (v.a. e v.%). Ns Elaborazioni su Dati "Conto Annuale" Ragioneria dello Stato, 2012

precari a tempo determinato e **1.600 collaboratori (co.co.co.)** per un'incidenza percentuale del ***personale precario*** rispetto al *totale degli addetti* che si attesta attorno al 18% (Tab. 4) .

L'incidenza del 18% di personale precario rispetto al totale degli addetti, derivante dalle rilevazioni dalla Ragioneria dello Stato, è un dato già notevole, ma ben lontano dal 32% che risulta attraverso fonti sindacali e interne al comparto. Infatti, mentre sul totale dei dipendenti ***a tempo indeterminato (TI)*** e ***a tempo determinato (TD)*** c'è una sostanziale omogeneità di dati, rispetto alle "***altre forme"*** di contratto si riscontra una forte differenza.

Tale discrepanza è dovuta alla definizione della dimensione della precarietà a cui si fa riferimento. Negli Enti vigilati dal Miur, ma anche nell'Istituto Superiore di Sanità, la legge consente la possibilità di attivare rapporti "precari" attraverso, per esempio, Assegni di Ricerca e Borse di Studio che, tecnicamente, non sono assimilabili a rapporti di lavoro e che dunque la Ragioneria dello Stato non poteva rilevare. Purtroppo, però, queste situazioni celano spessissimo veri e propri rapporti di collaborazione e lavoro duraturi nel tempo, configurandosi come rapporti più che precari e sostanzialmente "sommersi", con tutte le virgolette del caso.

In quest'ottica, è possibile, dunque, aggiungere a quei 1.600 contratti co.co.co. individuati dalla Ragioneria dello Stato circa 5.000 unità di lavoratori precari che collaborano con gli EPR attraverso assegni di ricerche e borse di studio. Solo nel CNR risultano essere presenti 1.000 lavoratori TD e 4.200 precari relativi ad "altre forme" di collaborazione. A tal proposito, negli ultimi mesi del 2012 la ***Rete Ricerca Pubblica*** ha attivato una rilevazione interna agli EPR che, pur con tutte le limitazioni del caso rispetto alle procedure di rilevazione, permette di rappresentare i tassi di precarietà interni ai singoli EPR in modo abbastanza attendibile almeno in termini di tendenza. Tale dato non è confrontabile con il Conto Annuale che presenta solo il dato aggregato. Dalle Rilevazioni condotte dalla *Rete Ricerca Pubblica* emergerebbe un tasso di



Rete Ricerca Pubblica, Ottobre 2012.

** Dato aggiornato al 2010 (Fonte: Rete Ricerca Pubblica)*

*** Dato aggiornato al 2011 (Fonte FLC-CGIL)*

****Dato aggiornato al 2012 (Fonte: Rete Ricerca Pubblica)*

^ Aggiornati al 2012, compresi gli accorpamenti: INRAN+ ex ENSE+ INCA (Fonte: Rete Ricerca Pubblica)

Nota: Il dati relativi al CRA non erano disponibili al momento della rilevazione, la riga non è riportata in tabella;

Fig. 3 Incidenza percentuale dei lavoratori precari/Totale Lavoratori Ente

precarietà medio del **19% rispetto al totale negli Enti non vigilati dal Miur, in linea dunque rispetto ai dati del MEF, ma gli stessi dati indicano un'incidenza media del 40% di precariato negli enti vigilati dal Miur, con picchi dell''80% in alcuni enti come l'INVALSI, per esempio** (fig. 3).

E' evidente che il dato relativo alla dimensione del "precariato" dipende dalla definizione dell'oggetto che si intende utilizzare. Se per *precario* intendiamo solo il rapporto di lavoro a tempo determinato, il dato della Ragioneria dello Stato del 13% di incidenza media negli EPR (rispetto al totale degli addetti) è assolutamente rispondente alla realtà più di qualsiasi altra rilevazione. Ma se si decide che sono da considerarsi *precari* anche i contratti di collaborazione (spesso rinnovati per 5/6 anni) il dato sale al 18%. Se, poi, aggiungiamo anche tutte le ***altre forme di rapporto di lavoro e collaborazione*** che nel tempo si sono evolute (costringendo migliaia di ricercatori alla precarietà peggiore che si possa vivere, al punto da essere trasparenti nelle rilevazioni ufficiali) allora il dato sulla ***precarietà*** sale di molto, fino a raggiungere il 32% di incidenza media di precari negli EPR (Fig. 3).

In questo contesto ci sono anche delle situazioni specifiche che esulano dalla tendenza generale e degne di nota. In ISFOL, per esempio, il 40% di precari è

NUMERO DI UNITA' ANNUE	2007	2008	2009	2010	2011	Variazioni Lorde 2011/2007	Variazione Netta 2011/2007
PRECARI TD	4.122	4.778	3.570	2.514	3.095	**-1.027**	**- 4.124** (TOT. PRECARI) **+2.532** (STABILIZZATI DA TD) = **-1.592**
PRECARI CO.CO.CO.	4.668	4.328	4.483	1.393	1.571	**-3.097**	
TOTALE PRECARI	**10.797**	**11.114**	**10.062**	**5.917**	**4.666**	**-4.124**	
STABILIZZATI DA TD	**27**	**1.015**	**1.073**	**417**	**0**	**2.532**	

Tab. 5 Unità di Precari e Unità di stabilizzati (2007-2011). Ns Elaborazioni su dati "Conto Annuale" Ragioneria dello Stato, 2012.

costituito interamente da Tempi Determinati, mentre in ISPESL, la totalità dei precari (36,7%) è legata all'Istituto da contratti di collaborazione (co.co.co.) ormai da anni.

Tornando ai dati della Ragioneria dello Stato è interessante notare l'evoluzione della ***composizione del precariato*** negli EPR e le potenziali ***"espulsioni"*** avvenute negli ultimi cinque anni nel comparto, limitandosi ai contratti TD e ai co.co.co.

Infatti, rispetto al 2007, pur considerando i processi di stabilizzazione intervenuti, che hanno coinvolto 2.532 unità TD, la variazione del numero totale dei precari supera il totale delle stabilizzazioni, per un totale di *1592 unità in meno (Variazione Netta)*.

Le stabilizzazioni, dunque, non hanno assorbito il complesso dei lavoratori a tempo determinato, che in alcuni anni sono addirittura aumentati (Tab. 6) e la quota complessiva dei precari degli EPR (TD e co.co.co) **si è ridotta negli ultimi 5 anni del 38%.**

Tale tendenza è dovuta a due fenomeni paralleli: i processi di *stabilizzazione,* che hanno inciso per il 23%, e *processi di espulsione* che hanno inciso per il 15%.

In termini assoluti la riduzione è stata di 4.124 unità (*Variazione lorda)* al netto dei processi di stabilizzazione, avvenuti unicamente sulla quota dei TD, sembrerebbe siano state **espulse circa 1.600 unità di precari in pochi anni, praticamente il 7% del totale del personale impiegato nel comparto (Tab 4).**

Quanto alla quota di ***lavoratori TD*** la tabella 6 evidenzia come, nonostante le stabilizzazioni del 2009 e 2010, in quegli stessi anni si sia registrata una diminuzione reale del numero dei ***TD***, di ***135 unità*** nel 2009 e ***639 unità*** nel

NUMERO UNITA' ANNUE	2007	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	saldo
PRECARI TD	4.122	4.778	3.570	2.514	3.095	
STABILIZZATI DA TD		1.015	1.073	417	0	
Variazione in termini assoluti		***+ 656***	***-1.208***	***-1.056***	***+ 581***	**-1.027**
Variazione (al netto delle stabilizzazioni)		**+ 1.671**	**-135**	**-639**	**+ 581**	**+1.505**

Tab. 6 Variazioni Assolute e Reali del numero di lav. TD. Ns Elaborazioni su Dati "Conto Annuale" Ragioneria dello Stato, 2012.

2010, per un totale di **774 unità nette in meno in due anni, potenzialmente espulse**. Nel complesso, al netto delle stabilizzazioni, i lavoratori a TD sono aumentati, e non già diminuiti come sembrerebbe dalle variazioni in termini assoluti. Mentre i processi di stabilizzazione si sono interrotti.

Possiamo, dunque, sostenere che nel comparto della ricerca si siano evolute due tendenze centrifughe:

- un incremento delle quote di precariato per la componente TD, dovuta a tagli e ridimensionamenti ai fondi ordinari e al perdurante blocco delle assunzioni e del turn-over (tab. 6)
- Una parallela tendenza all'espulsione del personale precario più fragile rispetto alle forme di contratto (fig.4).

Prevalenti criticità del sistema

La famiglia degli Enti di ricerca **non vigilati dal Miur** è strana e spesso *bistrattata*. Pur essendo costituita da enti di ricerca autonomi, tali EPR vengono, spesso, addirittura "dimenticati" nei protocolli d'intesa o negli accordi quadro per la "ricerca" *(un esempio fra tutti l'accordo quadro del 27.11.12, firmato dal Ministro Profumo, recante disposizioni in merito alla mobilità di ricercatori fra EPR e Università, che ha valore solo per i lavoratori degli EPR vigilati dal Miur)*[16]*. Il fenomeno* più evidente rispetto a questi enti è la frequenza con cui **sono soggetti a soppressioni e trasformazioni in Agenzie Governative; sono gli enti più fragili rispetto alla propria autonomia scientifica.** Nel frattempo ne sono rimasti solo sei, chissà ancora per quanto.

[16] Il Decreto Ministeriale definisce la *"Convenzione quadro tra atenei ed enti pubblici di ricerca per consentire a professori e ricercatori universitari a tempo pieno di svolgere attività di ricerca presso un ente pubblico e ai ricercatori di ruolo degli enti pubblici di ricerca di svolgere attività didattica e di ricerca presso un'università".* Il Decreto firmato dal Ministro Profumo consente ora a ricercatori e professori universitari di ruolo di svolgere la propria attività anche presso enti di ricerca e ai ricercatori di ruolo in servizio presso enti di ricerca di svolgere la propria attività anche presso un ateneo. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs281112.
Per il Testo integrale del Decreto Ministeriale
http://web.infn.it/rnric/images/documents/dm_convenzione%20quadro%20universita_epr.pdf.

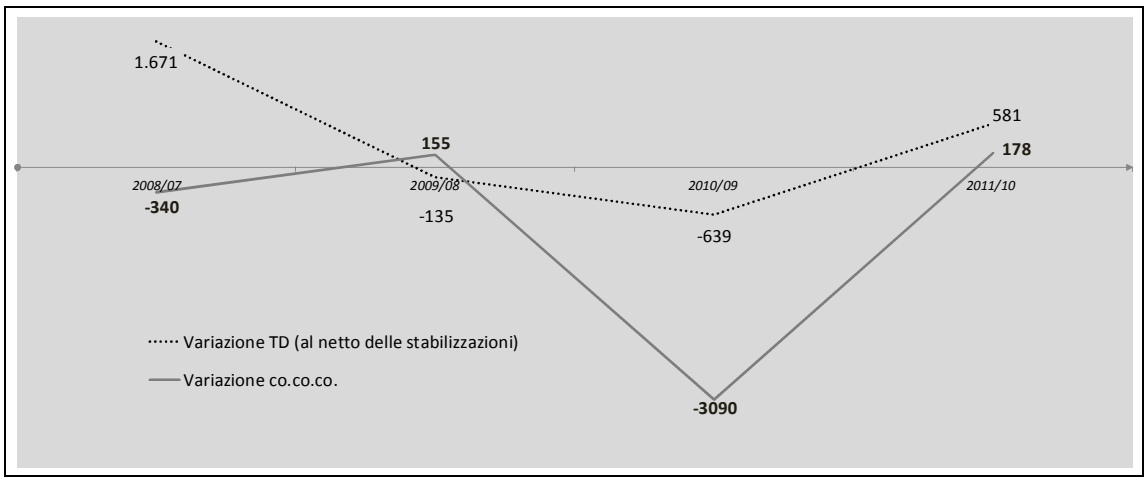


Fig. 4 Variazioni contratti precari (2007/2011). Ns Elaborazioni su Dati "Conto Annuale" Ragioneria dello Stato, 2012.

Una spiegazione di tale "vulnerabilità" è rintracciabile nella loro doppia funzione rispetto alle proprie *mission*. Molti di questi EPR, infatti, oltre a svolgere attività di ricerca e sperimentazione sono spesso "caricati" del compito di svolgere anche attività di "servizio" e assistenza tecnico-scientifica sul territorio e rispetto ai Ministeri Vigilanti. Per esempio l'ISPRA, oltre ad attività di ricerca, svolge attività di controllo sul territorio rispetto ai temi dell'ambiente, l'ISFOL svolge funzioni di monitoraggio relativamente alle politiche del lavoro e di assistenza tecnico scientifica al Ministero rispetto a specifici dispositivi come l'Apprendistato, solo per fare alcuni esempi. Questa "doppia natura" di Enti di Ricerca autonomi e *agenzie di servizio,* in senso lato, è spesso fonte di problemi gestionali e organizzativi, sia interni, rispetto al personale, sia esterni, soprattutto rispetto ai Ministeri Vigilanti. Fra gli enti vigilati dal MIUR questa doppia natura di *servizio e ricerca* è riscontrabile rispetto a due enti, in modo evidente: l'INVALSI, a cui sono affidati compiti di valutazione del sistema scolastico, e l'INGV a cui, oltre alle attività di ricerca e sperimentazione rispetto ai temi di competenza, è affidata la rete nazionale di monitoraggio sismico e vulcanologico.

Forse non è un caso che proprio in questi due enti ci siano vertenze interne fra personale e vertici molto accese, soprattutto rispetto alle quote di precarietà del personale.

In questa sede si ritiene fondamentale sottolineare che la "doppia funzione" di alcuni EPR è direttamente collegata alla natura dei propri campi d'indagine ed **è da considerare una ricchezza per l'attività scientifica.** Per esempio, i dati raccolti nelle attività di monitoraggio sul territorio, siano essi di natura ambientale o socio-economici, sono fondamentali per le elaborazioni delle attività più propriamente di ricerca e non si ritiene possibile immaginare una

separazione organizzativa né istituzionale fra "servizio" e ricerca. Eppure questa peculiarità si traduce, a volte, in una "fragilità" istituzionale non ammissibile per l'autonomia scientifica. Infatti, molti Ministeri Vigilanti tendono a considerare le attività di servizio di questi enti come attività di carattere tecnico, distinte dalle attività di ricerca, addirittura separabili, ignorando le competenze scientifiche necessarie allo svolgimento delle stesse. Questo atteggiamento miope in alcuni casi travalica pericolosamente i confini della vigilanza, rischiando di agevolare la deriva privatistica di alcuni servizi delicatissimi e proponendo trasformazioni degli stessi EPR in Agenzie Governative prive di autonomia scientifica. Risulta evidente che la limitazione dell'autonomia scientifica rischia di tradursi in un problema per la collettività qualora non vengano tutelate la terzietà e l'indipendenza delle alcune attività, sia di servizio e sia di ricerca.

Gli Enti Vigilati dal Miur, pur essendo maggiormente impermeabili alle limitazioni della propria autonomia scientifica, attraverso interventi di soppressione, vivono una condizione caratterizzata da problemi di non poco conto. Come abbiamo visto in questi enti si possono osservare altissimi tassi di precarietà (40% di media), nettamente superiori alla media di altri enti, che vanno ad aggiungersi a continui interventi di riduzione delle risorse ordinarie. Un disinvestimento complessivo sia sul versante delle risorse umane sia sul versante delle risorse finanziarie che limita, quando non impedisce, seriamente il buon andamento delle attività di ricerca e sperimentazione. E' noto che la produzione scientifica è direttamente dipendente dal valore dei propri scienziati e dalle risorse messe a disposizione, eppure nel nostro paese gli Enti di ricerca operano da anni in condizioni di privazione estrema. I tassi di precarietà altissimi del personale e l'assenza di prospettive di lunga durata determinano un esodo ormai incontrollabile delle migliori teste del nostro paese, e per chi resta, la condizione di precarietà permanente limita la possibilità di investire in progetti di lunga durata. Spesso il lavoro del ricercatore in Italia si traduce in una vera e propria missione sociale, legata unicamente alla passione, al netto di diritti e prospettive.

Quanto alle risorse economiche, i **finanziamenti ordinari e straordinari a favore di enti** (e università) sono fra i più bassi d'Europa. Nel 2012, pesanti interventi normativi hanno ulteriormente ridotto dotazioni organiche e finanziamenti ordinari per l'intero sistema di Ricerca Pubblica, utilizzando una logica punitiva e di Austerity che ha ignorato quella necessaria deroga, o distinzione, legata alla natura strategica del comparto, distinzione che, invece, viene riconosciuta in tutti i paesi ad economia più avanzata. C'è da dire poi, che le dotazioni finanziarie ordinarie spesso non bastano neanche a coprire le spese ordinarie degli Enti e questo spinge gli enti ad imputare il costo del

personale "extra" (i precari), necessario allo svolgimento delle attività anche ordinarie, su fondi extra istituzionali derivanti dai programmi internazionali, incrementando, così il livello di precarietà del lavoro e la dipendenza delle organizzazioni da questi fondi. I fondi extra istituzionali finiscono, dunque, per fragilizzare il sistema piuttosto che per rafforzarne la competitività. A questi ultimi tagli si aggiunge, poi, il **perdurante blocco del turn-over** che impedisce anche un minimo di ricambio generazionale con conseguente impoverimento delle potenzialità professionali dell'intero comparto.

Infine, resiste negli EPR, **come in tutta la PA, una classe dirigente "anziana",** l'età media si attesta intorno ai 55 anni, e poco dinamica, i cui percorsi di carriera sono spesso assimilabili a quelli tipici della PA, "scollegati", quindi, dal merito e, piuttosto, determinati dall'anzianità di servizio, o peggio, da logiche di cooptazione. Inoltre, l'organizzazione del lavoro segue troppo spesso una logica gerarchica. A corollario, anzi, architrave di un sistema sì fondato, il ricambio delle dirigenze diventa chimera quasi mai attuata se non inesistente. Infine, ma non per importanza, i vertici degli EPR sono ancora di Nomina Politica, mentre nei consigli di amministrazione, nominati con procedure eterogenee di Ente in Ente, la comunità scientifica non è mai rappresentata con conseguente azzeramento della "democrazia" interna (a parte poche e virtuose eccezioni come l'INFN).

La stagione delle soppressioni (e la nascita della Rete Ricerca Pubblica)

Nel 2006 Letizia Moratti (allora Ministro dell'Istruzione e della Ricerca) illustrando il piano nazionale della ricerca, parlava di necessaria "forte razionalizzazione del ruolo degli Enti pubblici di ricerca". **Nel 2010** il governo Berlusconi e il suo Ministro dell'Economia Giulio Tremonti hanno dato inizio al processo annunciato con la Legge n.122/10, la cosiddetta Manovra Straordinaria di Luglio. Tale manovra, infatti, sopprimeva ben 5 Enti Pubblici di Ricerca: l'ISAE, l'ISPESL, lo IAS, l'INSEAN e l'ENSE e nel frattempo si inseriva, nella stessa manovra, un articolo "beffa" sul rientro dei cervelli, proponendo sgravi fiscali per chi fosse disposto a rientrare dall'estero per fare ricerca in Italia. **Nel 2012** il Governo Monti, con la sua manovra straordinaria di Luglio, in netta continuità con i suoi predecessori, ha soppresso l'INRAN (Ente Nazionale per la Nutrizione), ha prolungato il commissariamento dell'ISFOL (Istituto per la Formazione e il Lavoro) nonostante fossimo a ridosso di una Riforma del Mercato del Lavoro importantissima per il Paese ed ha "tagliato" tutte le piante organiche e i fondi ordinari degli Enti Pubblici di Ricerca. Il Governo Monti, dunque, privava tutti gli Enti sopravvissuti alle soppressioni degli ultimi

anni, della possibilità di garantire copertura alle proprie attività. Nel frattempo qualcuno si è accorto che negli Enti di Ricerca c'era, e c'è, una "bomba" che stava per esplodere: IL PRECARIATO, nonostante ci si trovasse a valle di un primo processo di stabilizzazione, evidentemente non adeguato alle esigenze degli Epr.

Ricerca, Sanità e Scuola vengono riconosciuti come i tre comparti in cui la precarietà ha raggiunto livelli allarmanti e si apre un tavolo presso la Funzione Pubblica che oggi annuncia proroghe di sei mesi in vista di un nuovo Accordo Quadro presso l'Aran per rivedere i meccanismi di accesso alla Pubblica Amministrazione e i CCNL. Vista l'evoluzione degli interventi citati, la *Rete Ricerca Pubblica,* nata sull'onda delle infauste soppressioni del 2010, ritiene oggi più che mai necessario ribadire la necessità di salvaguardare e rilanciare il Sistema della Ricerca Pubblica in Italia e l'esigenza ormai irrimandabile di avviare una grande stagione di Riforma dell'intero impianto degli EPR, per garantirne ***autonomia scientifica, rilancio delle attività e governance unitaria*** di un mondo che non può più essere diviso fra Enti Vigilati dal Miur ed Enti vigilati da altri Ministeri.

Le soppressioni del 2010 mossero i ricercatori degli Enti, che fino ad allora vivevano in mondi paralleli e non comunicanti, a fare rete per condividere le proprie esperienze e ricostruire la logica complessiva che aveva spinto il Governo a sopprimere alcuni Enti di Ricerca piuttosto che altri, in nome di risparmi inconsistenti e mai realizzati. In altre parole, non poteva essere "il risparmio" la vera ragione, c'era qualcosa che sfuggiva ad una prima analisi e nello scambio di esperienze e di opinioni i lavoratori degli enti pubblici di ricerca (ricercatori, tecnici e amministrativi) trovarono la forza e la ragione per denunciare soppressioni *politiche* e tagli lineari insensati.

Nella ricostruzione della logica *soppressiva* si individuarono due ragioni principali:

- Il tentativo, riuscito, di limitare (se non sopprimere) l'autonomia di voci scomode alla politica, come nel caso dell'ISAE**-Istituto di Studi e Analisi Economica**.
- Il tentativo (forse riuscito) di limitare l'azione autonoma di Enti di Ricerca che con le proprie attività incidono fortemente sui *privati*, come nel caso dell'ISPESL (**Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro**).

Un quadro che potrebbe definirsi medioevale, insomma.

Più difficile da capire fu la soppressione dell'ENSE, nel 2010 accorpato all'INRAN e nel 2012 è confluito nel CRA insieme all'INRAN, a sua volta soppresso. Quanto alla soppressione **dell'Inran nel 2012** e al suo accorpamento al CRA, fermo restando il dissesto economico in cui versava

l'ente da anni, procurato da una Dirigenza irresponsabile per un decennio, il dubbio è legato alla sopravvivenza della ricerca sulla Nutrizione e all'incongruente accorpamento al CRA. La ricerca per l'agricoltura e la ricerca in materia di nutrizione sono due ambiti di ricerca molto distanti e il fatto che siano vigilati dallo stesso Ministero non assicura integrazione e continuità. Dalla ricerca dell'Inran derivano le regole per l'alimentazione in Italia e studi importantissimi per la sfera sanitaria. Ad oggi sappiamo soltanto che nessuno vuole i debiti dell'Inran e che i ritardi delle Amministrazioni di turno hanno messo in ginocchio i dipendenti e i precari dell'Inran che da agosto percepiscono lo stipendio a fasi alterne.

Ma partiamo dalle ragioni ufficiali: il risparmio e la razionalizzazione della spesa nella PA.

L'aspetto che dovrebbe far riflettere sulle reali intenzioni celate dietro le soppressioni degli enti di **ricerca del 2010 è il mancato risparmio per lo Stato**. Infatti, se l'intento era quello di risparmiare soldi pubblici, dagli allegati tecnici della manovra si scopriva già nel 2010 che i risparmi effettivi ipotizzati ammontavano a **883.248 mila euro complessivi,** meno dello 0,00005% della manovra, 175.000 euro di media per ogni ente soppresso, il valore di mercato di **4 monolocali a Roma.** Di contro, questi enti riuscivano a sviluppare programmi di ricerca nazionali e internazionali in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro (ISPESL), analisi economica (ISAE), disagio sociale (IAS), idrodinamica navale e marittima (INSEAN), sperimentazione e analisi delle sementi elette (ENSE), gravando ben poco sulla finanza pubblica, ma sostenendo la propria attività con i finanziamenti di milioni di euro derivanti dai bandi di ricerca internazionali.

Tutti questi Enti non esistono più da due anni nella propria originaria conformazione e non esiste alcuna dimostrazione dei risparmi ipotizzati. L'unica buona pratica, rispetto alla filosofia della razionalizzazione sembra essere legata al caso INSEAN, "sfilato" al Ministero dei Trasporti è oggi un Dipartimento dotato di autonomia scientifica del CNR. Per tutti gli altri casi i risparmi non si sono mai realizzati e in alcuni casi, sembra, i Direttori Generali abbiano continuato a percepire il proprio compenso nonostante l'Ente fosse soppresso (vedi ISPESL e INRAN). Esiste anche una Deliberazione della Corte dei Conti del 2012[17] che proprio in relazione ad **accorpamenti e soppressioni** di Enti Pubblici si pronuncia negativamente in merito ai reali risparmi. Secondo la Deliberazione citata, infatti, in tutti i casi analizzati di accorpamenti e soppressioni di Enti pubblici, sono da rilevare difficoltà organizzative, gestionali

[17] Deliberazione della Corte dei Conti, n. 1/2012/G, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, I e II Collegio (adunanza del 24 febbraio 2012)

e aggravio per le casse dello Stato: quindi nessun risparmio. Non è una novità né una sorpresa; era chiaro che la soppressione di certi enti celasse motivazioni di altro genere, ma certi argomenti fanno poca notizia.

La connessione fra soppressione di un Ente di Ricerca e la vita dei cittadini è incomprensibile per il cittadino comune. Così si aspettano i casi clamorosi **per attaccare, in modo populistico le *assenze* (o le presunte assenze) piuttosto che promuovere le *presenze.*** Anche per questo riteniamo sia importante che i mezzi di comunicazione diventino attori centrali e "informati" rispetto a certe battaglie, per far comprendere ai cittadini il valore della Ricerca nella vita quotidiana di ognuno, ed evitare che i ricercatori possano essere associati alla cultura della disinformazione sui dipendenti pubblici *fannulloni*. Bisogna aiutare la società civile a comprendere il valore della ricerca scientifica ma anche supportare la diagnosi di certi interventi politici troppo spesso passati in sordina. *Quale cittadino comune potrebbe comprendere facilmente, sempre qualora si accorgesse della notizia, che dietro la soppressione dell'Ispesl c'è il rischio di abbassare la guardia sulla sicurezza sul lavoro? Quale cittadino comune intuisce che dietro la soppressione dell'Isae c'era un Ministero che non accettava le critiche dell'Ente di Ricerca Autonomo sui temi del federalismo? Quale cittadino comune comprende in modo semplice che dietro la soppressione dell'INRAN c'è il rischio di una caduta della qualità della nutrizione e un rischio enorme per la protezione del cibo made in Italy?*

Salvo poi sentirsi chiedere: dov'erano gli esperti quando si capiva che l'amianto provoca il tumore? Dov'erano gli esperti quando si varava una riforma del Mercato del lavoro che avrebbe procurato maggiore disoccupazione? Dov'erano gli esperti quando si elaboravano le mappature sul dissesto idrogeologico del nostro paese? Dov'erano gli esperti quando si cercavano soluzioni per rendere l'ILVA un'azienda normale? In tutti questi casi, i ricercatori (gli esperti, i tecnici) c'erano e stavano lottando per la propria autonomia per fare in modo che la POLITICA usasse i propri dati per indirizzare le scelte, mentre continuavano a lavorare. Si, perché il ruolo della Ricerca è anche questo: **individuare evidenze scientifiche a supporto dei decisori politici. Mentre non dovrebbe competere ai ricercatori condurre battaglie politiche da medioevo finalizzate a rivendicare autonomia e risorse.**

Ma la verità è che i governi e i loro Ministri non amano essere valutati e monitorati dalla scienza e dagli Enti di Ricerca autonomi per definizione. Preferiscono avere Agenzie Pubbliche al loro servizio, che lungi dall'essere autonome nelle proprie valutazioni, si configurano come bracci operativi delle proprie azioni. Non per questo negative in sé, le Agenzie *sono* banalmente altro.

Per alcuni degli enti soppressi da Tremonti, come lo IAS, l'INSEAN e l'ENSE, la manovra nella versione definitiva di luglio 2010 ha "corretto il tiro" prevedendone l'accorpamento, o meglio lo scioglimento, in altri enti di ricerca e non presso i rispettivi Ministeri Vigilanti come sembrava dalle prime scritture. Per l'ISAE e l'ISPESL, la soppressione si traduce, invece, in un serio problema di democrazia e autonomia scientifica. Per tutti, anche per l'INRAN, **vale un minimo comun denominatore, che nel tempo abbiamo scoperto essere una chiave di lettura: gli enti soppressi NON SONO MAI Enti vigilati dal MIUR.**

Gli Enti soppressi

ISAE-Istituto di Studi e Analisi Economica: UN BAVAGLIO EVIDENTE!

Nel 2010, il primo della lista degli enti da sopprimere per il Ministro dell'Economia è stato l'ISAE, vigilato proprio dal Dicastero di Tremonti, una storia a tratti perversa e incomprensibile. L'ISAE forniva analisi e dati indispensabili per le attività di programmazione economica: ***valutazione economica della manovra finanziaria***, ma anche ***indici di fiducia delle imprese e dei consumatori, previsioni di andamento del PIL,*** tutti indici che negli ultimi mesi precedenti alla manovra avevano andamenti piuttosto negativi e le cui elaborazioni, con la soppressione dell'Ente, hanno rischiato di essere demandate tutte a**l Ministero dell'economia, in barba alla terzietà e all'autonomia scientifica**[18].

La manovra nella sua stesura definitiva ha trovato una soluzione che salva la forma ma non la sostanza: a partire dal 1° gennaio 2011 molte delle funzioni scientifiche ed istituzionali svolte dall'ISAE sono state trasferite all'ISTAT, insieme al personale di ricerca, tutto il resto viene trasferito al MEF. Beato chi riuscirà a capire, leggendo **il primo decreto** attuativo del MEF "cosa" è stato trasferito e "a chi"[19]. Certo è che il MEF non vigila più un ente autonomo di analisi economica, l'ISAE non esiste più e l'ISTAT non è un ente di analisi

[18] L'ISAE era un ente non governativo dotato di una propria autonomia, riconosciuta da norme costituzionali e leggi inerenti agli enti di analisi e elaborazione di ricerche economiche. L'ISAE forniva previsioni macroeconomiche annuali e trimestrali, utilizzando indicatori statistici, valutazioni qualitative e modelli econometrici. Le analisi erano sia di tipo nazionale che di tipo internazionale, di breve, medio e lungo periodo. I campi di studio comprendevano studi di macroeconomia, microeconomia, di finanza pubblica e di politiche per la coesione sociale e territoriale. Mensilmente pubblicava un indicatore per l'indebitamento e l'erosione dei risparmi delle famiglie, uno dei principali indici statistici per valutare lo stato di salute dell'economia insieme al tasso d'inflazione, all'IVA sulla importazione e all'indicatore dell'andamento della domanda interna.

[19] TESTO DEL DECRETO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE 23 dicembre 2010 «Trasferimento delle funzioni e delle risorse dell'ISAE, ai sensi dell'articolo 7, comma 18, del decreto-legge n. 78 del 2010» (in Gazzetta Ufficiale n. 23 del 29 gennaio 2011) http://www.istat.it/it/files/2010/12/TESTO-DEL-DECRETO-DEL-MINISTRO-DELLECONOMIA-E-DELLE-FINANZE-23-dicembre-2010.pdf

economica. Il sito dell'EX-ISAE è irraggiungibile da mesi e tutte le attività che seguiva l'ISAE (comprese le previsioni di andamento del PIL) non sono più rintracciabili. In sintesi, chi "valutava" il MEF non esiste più, questo compito sembra scomparso, poi certo, molti ricercatori sono stati trasferiti all'Istat. Il pensiero che il MEF non *avesse voglia* di essere valutato da un ente autonomo e terzo, è davvero così assurdo? Chi ha fatto la valutazione dell'ultima finanziaria? Chi farà la valutazione delle prossime finanziarie? Perché il Presidente dell'ISAE, al Festival mondiale dell'Economia di Trento del 2010, lanciò un appello per l'autonomia scientifica in Italia, rimasto inascoltato? Perché centinaia di economisti di tutto il mondo hanno firmato la petizione contro la soppressione dell'ISAE e nessuno ne ha tenuto conto? **Il risparmio complessivo previsto per lo Stato grazie alla soppressione dell'ISAE, era di 135.000 euro: possibile immaginare che non fosse il risparmio il vero obiettivo?**

ISPESL-Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro: UN CONFLITTO D'INTERESSI NELLA PA!

l'ISPESL era un ente di diritto pubblico, nel settore della ricerca, dotato di autonomia scientifica, organizzativa, patrimoniale, gestionale e tecnica, ed è stato soppresso. Tutte le funzioni, i compiti e le risorse sono trasferite all'INAIL. Nessuno riesce ancora a spiegarsi, dopo due anni, per quale motivo si possa ritenere opportuno sopprimere un ente di ricerca autonomo nel campo della prevenzione sul lavoro, prevedendone l'accorpamento ad un ente previdenziale come Dipartimento interno, senza tener conto del "conflitto" potenziale che ne deriva. I due enti, pur avendo in comune il tema della sicurezza sul lavoro, hanno ruoli ben distinti:

- l'ISPESL era un ente pubblico di ricerca e organo tecnico scientifico del servizio sanitario nazionale per la sperimentazione, il controllo, la consulenza, l'assistenza, l'alta formazione e documentazione in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali;
- l'INAIL riscuote i contributi previdenziali e paga la pensioni di invalidità e inabilità, oltre a risarcire il danno in caso di infortuni sul posto di lavoro.

Ruoli ben distinti, dunque, **uno di carattere strettamente scientifico** che ha investito in ricerca e prevenzione anche d'avanguardia, *basti pensare alle scoperte scientifiche prodotte in materia di esposizione all'amianto,* **l'altro di carattere previdenziale e assicurativo** che di solito applica i dati delle ricerche ISPESL per le proprie valutazioni di merito. Risorse umane e personale con profilo talmente diverso che nessuno è ancora in grado di inserire un ricercatore dell'ISPESL nei ruoli dell'INAIL.

L'Italia ha rinunciato ad un ente di ricerca che investiva in programmi complessi per la riduzione delle malattie, degli infortuni e del numero di morti sul lavoro, trasformandolo in una sorta di dipartimento di ricerca del più grande istituto assicurativo d'Italia**.** In un paese che conta decine di morti al giorno sui posti di lavoro, la ricerca in materia può essere soppressa e demandata ad un ente previdenziale che è lo stesso chiamato a corrispondere il risarcimento in caso di danno.

E' possibile immaginare che non ci fosse più molto interesse nell'evoluzione di programmi di ricerca che definiscono i danni che poi l'INAIL dovrà risarcire? Speriamo tutti di no.

La soppressione dell'ISPESL avrebbe prodotto (sempre secondo le stime del 2010) un risparmio di 426 mila euro, a fronte di circa 13 milioni di euro che l'ente si procurava attraverso bandi internazionali. Conclusione dell'***operazione*** ISPESL? Risparmio previsto di 426.000 euro (che non sono stati risparmiati ad oggi), rischio di perdere 13 milioni di euro di progetti (questi si), l'ente che fa ricerca in materia di sicurezza del lavoro non esiste più e circa 500 precari rischiano di rimanere a casa a fine anno. Sì, perché sono tutti co.co.co. e nonostante le ultime notizie su potenziali proroghe per i precari della PA, i co.co.co. non è detto rientrino nella fattispecie. Siamo sicuri che le aziende private non traggano beneficio da un indebolimento dell'Ispesl e della sua autonomia scientifica?

INRAN-Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione: POSSIAMO RINUNCIARE ALLA RICERCA SULLA NUTRIZIONE?

L'INRAN nasce nel 1936 come Istituto di Biologia all'interno dell'Università La Sapienza di Roma e passa successivamente negli anni '50 alla vigilanza MiPAAF come Istituto Nazionale della Nutrizione (INN), poi rinominato Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN). Negli anni non ha mai perso la sua caratterizzazione come Ente di Ricerca Pubblica *super partes*, riferimento nazionale per le tematiche dell' **alimentazione e nutrizione**. L'identità scientifica dell'INRAN è stata progressivamente snaturata negli ultimi anni, prima con l'accorpamento operato da Tremonti nel 2010 degli enti ENSE (Ente Nazionale Sementi Elette) e INCA (Istituto Nazionale Conserve Alimentari), confluiti nell'INRAN **sulla base di meri criteri contabili**, oggi con la soppressione e **accorpamento al CRA**. Tale accorpamento non tiene conto della forte componente di ricerca nel campo della nutrizione e della salute dell'INRAN e non definisce modalità chiare di trasferimento di funzioni al CRA, notoriamente ente di ricerca in materia di agricoltura e non di nutrizione.

Le funzioni dell'ex INCA sono state addirittura soppresse e il personale messo in mobilità, l'ex ENSE seguirà l'INRAN nell'accorpamento al CRA. In questa

situazione di incertezza non ci sono garanzie per il previsto rinnovo dei contratti del personale precario, mettendo così a rischio non solo il posto di lavoro di persone che hanno acquisito competenze e professionalità, ma anche il corretto svolgimento delle attività dei progetti di ricerca.

Si ritiene paradossale che il lavoro di ricerca svolto da più di 50 anni per migliorare la qualità degli alimenti e per tutelare il consumatore sia considerato uno spreco da tagliare. La sana alimentazione è uno degli elementi fondamentali per la salute e qualità della vita del cittadino e in questo contesto l'INRAN lavora da anni in rete con le principali Istituzioni Europee e Internazionali dove ora l'Italia rischia di perdere la sua rappresentatività. La ricerca in nutrizione e alimentazione non può che essere pubblica, perché solo il finanziamento pubblico, nazionale e internazionale, permette di non dover rispondere a logiche produttive o di interesse di parte. Proprio nel Paese della Dieta Mediterranea, che l'Inran ha contribuito a diffondere nel mondo con l'adeguato supporto scientifico, si mette in discussione l'utilità dell'INRAN. Le conoscenze scientifiche in ambito nutrizionale costituiscono una risorsa per l'Italia, un bene comune da proteggere e valorizzare. Risparmiare nell'immediato, rischiando di perdere determinate linee di ricerca nell'accorpamento al CRA, non solo sarebbe eticamente inaccettabile, ma addirittura fallimentare in termini economici generali. La situazione paradossale dell'INRAN dimostra in tutta evidenza che gli interventi del Governo nel settore della ricerca sono stati effettuati senza alcuna analisi delle competenze e funzioni degli enti di ricerca.

La Riforma Necessaria

A valle di queste osservazioni, si ritiene necessario, nell'imminente futuro, affrontare il tema dell'autonomia scientifica, delle risorse, della *governance* e della precarietà attraverso una riforma complessiva degli EPR.

E' possibile sostenere che nel nostro Paese si sia strutturato un vuoto importante in termini di vigilanza e tutela, non già degli enti, ma **dell'autonomia scientifica** della ricerca e che vada urgentemente colmato. E' assolutamente prioritario evitare che esistano ancora enti "in mano" a singoli Ministri di turno in grado di sopprimerli con una norma nascosta nelle manovre finanziarie. Tutto ciò sarebbe evitabile promuovendo una *governance* unitaria degli EPR e la nascita di un'autorità che abbia il compito di tutelare **l'autonomia** della Ricerca Scientifica Pubblica.

Contemporaneamente si rende necessario **sostenere la continuità e la stabilità dell'attività di ricerca** anche attraverso la promozione di percorsi di

carriera chiari, da sottrarre alla precarietà e alla discrezionalità, che diano a ciascuno la possibilità di lavorare con adeguato riconoscimento di retribuzione, diritti e tutele e con l'opportunità di competere in tempi certi e secondo modalità trasparenti ai fini dell'ingresso in ruolo.

Le criticità del sistema a cui dare risposte urgenti sono da considerare superabili, non sono legate alla qualità delle risorse umane né alla qualità del lavoro degli enti, non sono limiti di natura endemica, sono affrontabili dalla politica di concerto con la comunità scientifica e le organizzazioni rappresentative dei lavoratori.

E' necessario costruire un **percorso condiviso e trasversale** rispetto all'utilità per l'Italia di avere un sistema della Ricerca pubblica efficace e connesso al rilancio dell'economia del paese, **superando la logica miope dei tagli e della precarizzazione del lavoro per avviare una stagione lungimirante di investimento in sviluppo e ricerca che avvicini l'Italia al resto d'Europa (per avvicinarci alla media europea del 2% di spesa rispetto al PIL nazionale, sarebbe necessario incrementare la spesa totale in R&S dell'Italia, almeno, di 15 miliardi di euro).**

Le questioni su cui si rende necessario agire, sono:

1. **stimare i finanziamenti agli EPR allineandoli** a quelli degli altri Paesi Europei.
2. **superare la "frammentazione" gestionale e organizzativa** attuale, avviando un percorso di programmazione strategica unitaria e di lungo periodo, in grado di sfruttare economie di scala interne, valorizzare le eccellenze, sviluppare la collaborazione fra enti università e imprese.
3. **tutelare la terzietà e l'indipendenza** delle attività di ricerca pubblica.
4. **rendere gli enti di ricerca Istituzioni innovative e snelle**, puntando su organizzazioni "funzionali" e flessibili e superando il verticalismo piramidale tipico della Pubblica Amministrazione italiana.
5. **rendere stabile il personale di ricerca** all'interno degli EPR, superando le criticità dovute alla diffusa precarietà del personale.
6. Sviluppare un **sistema condiviso di valutazione interna** che rispetti l'eterogeneità dei campi d'indagine e la peculiarità delle differenti comunità scientifiche (l'ANVUR ha competenza solo per gli enti vigilati dal MIUR, ciononostante è un soggetto al centro di troppe critiche condivisibili per desiderarne l'ampliamento dello spettro d'intervento);

Rispetto a questi temi, l'aumento del Fondo Ordinario di tutti gli enti è da ritenersi il prerequisito fondamentale di qualsiasi intervento: è assolutamente imprescindibile recuperare le risorse "perdute" negli ultimi anni. Le Risorse economiche e finanziarie previste per il Sistema della Ricerca

devono essere adeguate a coprire le spese ordinarie degli Enti. Imprescindibile raggiungere i livelli di investimento minimi previsti dall'Europa e superare la diffusa precarietà presente nel comparto. Sarebbe ingenuo immaginare che la soluzione dei problemi dipenda solo dalle regole: non è così, la condizione di scarsezza delle risorse è ormai tale da rendere difficile addirittura l'approvazione dei bilanci annuali degli enti.

Parallelamente all'adeguamento delle risorse (umane e finanziarie), si ritengono necessarie tre azioni congiunte per il rinnovamento del Sistema:

1. Un ampio processo di riforma della *Governance* del Sistema degli EPR, condiviso da tutti i soggetti coinvolti (vertici degli enti, parti sociali, comunità scientifica, ministeri vigilanti, associazioni di ricercatori). E' necessario superare la frammentazione esistente, il sistema delle vigilanze incrociate e multiple e supportare un ampio processo di coordinamento, integrazione e cooperazione fra enti di ricerca, università, imprese e Ministeri vigilanti, individuando la migliore strategia per una *governance* unica di tutti gli enti di ricerca del paese, dotando il sistema di una programmazione pluriennale in grado di sostenere il rilancio, l'innovazione e la crescita del paese.

Rispetto a questo punto è necessario aprire un dibattito serio sulla possibilità che tutti gli EPR *siano vigilati da un unico Ministero, magari consentendo anche ad altri Ministeri, con un sistema di convenzioni e co-vigilanze non vincolanti, di supportare lo sviluppo e l'attività di ricerca degli enti che perderebbero l'originario rapporto con il proprio Ministero di riferimento. In questo quadro si ritiene assolutamente necessaria l'Adozione formale della* ***Carta Europea dei Ricercatori*** *in tutto il Sistema degli EPR ITALIANI.*

2. l'Istituzione di organi di garanzia e tutela rispetto all'autonomia, la terzietà e l'indipendenza delle attività di ricerca degli EPR. Tale/i soggetto/i dovranno garantire autonomia e indipendenza scientifica dalla Politica, dal Governo e dai Ministeri vigilanti, i quali, al di là della definizione di indirizzi e priorità strategici, legati all'interesse nazionale e di normative di valutazione che rispettino i criteri della comunità scientifica internazionale, non devono condizionarne le metodologie, le procedure e i risultati;

Si ritiene sia assolutamente necessario l'istituzione (magari transitoria) di un soggetto in grado di tutelare l'autonomia della ricerca scientifica, un soggetto istituzionale autonomo in grado di impedire soppressioni sospette e accorpamenti che potrebbero andare a discapito della collettività, un soggetto terzo rispetto al governo, a tutela dell'art.9 e 33 della Costituzione.

3. L'istituzione di uno "statuto speciale" per il comparto della RICERCA PUBBLICA rispetto al resto della PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. Tale statuto

speciale dovrebbe essere la cornice all'interno della quale avviare un processo di democratizzazione della gestione del "potere" nella Ricerca Pubblica, slegando l'individuazione dei vertici, dei CDA e dei dirigenti da meccanismi gerarchici, di anzianità e politici. E' necessario che gli incarichi dirigenziali possano essere a termine e valutabili. E' necessario che i precari della ricerca possano accedere a stabilizzazioni legate al merito, slegando i dipendenti degli EPR dai vincoli di bilancio e di assunzione tipici della PA. E' necessario che gli EPR non vengano trattati come Ministeri e venga rispettata la loro natura di produttori di innovazione e ricerca, agevolando l'utilizzo di strumenti di valorizzazione del merito già esistenti come la Tenure track. E' assolutamente necessario che l'istituzione di uno "statuto speciale" per il comparto permetta alla ricerca di essere un laboratorio di esperienze e procedure innovative unicamente legate al merito e all'efficienza.

CAPITOLO III

DIRITTO ALLO STUDIO

3.1 Il Diritto agli Studi Universitari: dal diritto al futuro alle condizioni di cittadinanza per gli studenti.

Ettore Bucci[1]

DSU: principi di parità sociale e diritti ai nostri giorni

Il diritto agli studi universitari è il diritto al futuro per un'intera generazione. Si tratta di uno strumento fondamentale che garantisce un accesso paritario all'università per gli studenti con condizioni economiche di provenienza maggiormente disagiate. La sostanza del DSU è limpidamente indicata dal dettato costituzionale:*"i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, commi 3 e 4)".*Chi sono i "capaci e meritevoli anche se privi di mezzi"? Sono tutti gli studenti e tutte le studentesse che rispondono ad alcuni parametri economici standard calcolati tramite l'indicatore ISEE sotto i quali ricevono dallo Stato e dalle Regioni un sussidio in termini di intervento monetario e servizi, principalmente alloggio e ristorazione. Chi è il "meritevole"? È lo studente che dimostra di possedere alcuni requisiti relativi alla propria carriera accademica utili a confermare il beneficio concesso. Già qui, cogliamo un elemento fondamentale: non si può parlare di "meritevole" o di "merito" se si prescinde dalle condizioni socio-economiche di partenza. Il concetto attuale di "requisiti di merito" consiste in standard minimi definiti dalla legislazione nazionale e aggiornati da Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o da Decreti di Giunta Regionale. Dunque, un contesto con una pluralità di protagonisti e con la legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni. Le finalità? Anche qui viene in aiuto il dettato

[1] Consigliere d'Amministrazione dell'Azienda Regionale DSU Toscana (2009 – 2012). Presidente del Consiglio Territoriale degli Studenti per il controllo della qualità dei servizi DSU Toscana, sede di Pisa (2009 – 2012) e membro del Consiglio degli Studenti dell'Università di Pisa (2009 – 2012), lista universitaria Sinistra Per...

costituzionale, in particolare l'art.3: "*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".* Uguaglianza sostanziale dei cittadini nel campo della conoscenza, dunque: rimozione di ostacoli e promozione di opportunità, specie per le categorie sociali più svantaggiate. Se si vuole parlare di "merito", a Sinistra, occorre far luce sulla necessaria parificazione delle opportunità per tutti gli studenti a prescindere dalla provenienza.

In una situazione così articolata, il contributo di esperienze e buone pratiche offerto dalla Regione Toscana gioca un ruolo dirimente. Nel contesto complessivo di tagli e definanziamenti attuati dallo Stato anche durante i governi di centrosinistra e che ha avuto il suo picco con i governi Berlusconi, il modello toscano di DSU ha rappresentato, fra criticità e prospettive di sviluppo possibile, una opportunità reale per garantire contenuti credibili all'agenda politica e tematica dei progressisti e della Sinistra italiana. Ripercorrendo le contrazioni alla finanza pubblica volute dal ministro Tremonti, assume un ruolo primario la legge 6 agosto 2008, n.133. Sul voluminoso taglio progressivo del finanziamento ordinario alle università pubbliche voluto dalla destra e, in particolare, sul DSU, così rendicontava la Consulta Nazionale degli Studenti Universitari nel 2007: "*per il 2009 il taglio di 50 milioni 284mila euro, pari al 25,6% dello stanziamento assegnato nel 2008. Il 2010 vede un ulteriore taglio dell'8,3% rispetto al 2009 (12 milioni di euro circa) ed infine nel 2011 il fondo si riduce di poco meno di 31 milioni di euro (un altro 23,1% rispetto all'anno precedente). Il taglio totale ammonta quindi a 93 milioni e 300 mila euro in 3 anni che in percentuale è pari al 16% circa"*. Il taglio era ancora più profondo in relazione al "fondo integrativo statale per borse di studio e prestiti d'onore", ossia la voce di entrate più ampia garantita dalla Repubblica agli Enti di Diritto allo studio. Si decurtavano 74 milioni € in 3 anni per le missioni fondamentali del DSU: assegni di studio, erogazione di servizi. Ancora più grave il taglio nei confronti dell'edilizia residenziale studentesca: il fondo che avrebbe dovuto cofinanziare gli investimenti in termini di studentati veniva decurtato, passando dai 31 milioni del 2008 ai 19 del 2011. La legge di stabilità per il 2011, anch'essa figlia della destra berlusconiana, è ancor più draconiana. Si abbina all'operazione di "riforma" del sistema universitario voluto dal ministro Gelmini e testimonia, ancora una volta, l'interesse di gran parte della classe politica del Paese di riorganizzare il sistema della formazione "senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica" e facendo gravare eventuali nuovi costi sulle tasche dei soggetti più deboli. La legge di stabilità, appunto, programma un taglio lineare al fondo integrativo statale per borse di studio, che sarebbe passato dai 246

milioni € complessivi del 2009 a soli 13 milioni € complessivi nel 2011. Le lotte degli studenti e la richiesta fortissima di un rifinanziamento, anche con la partecipazione dei bilanci regionali e le spinte politiche delle Regioni con amministrazioni progressiste e di Sinistra (Puglia e Toscana in primis), hanno sortito parzialmente il loro effetto: solo con la legge di stabilità 2013 fissata dal governo Monti si torna ad avvicinare l'ammontare dei finanziamenti nazionali al DSU ai valori del 2008-2009.

Ancora oggi, però, finanziamenti e legislazione vigente non bastano: il 25% dei 180mila studenti italiani che risultano idonei ai requisiti di reddito e di merito funzionali a godere dei benefici non può vedersi garantita alcuna erogazione monetaria o servizio. È la prima emergenza di democrazia sociale per l'ultima generazione: la parificazione nell'accesso alla più alta formazione.

L'idea della Toscana

Cosa succede in Toscana? Nel pieno del definanziamento statale, durante l'anno accademico 2011/2012, sono state garantite 11.073 borsa di studio. La Toscana, insieme a ben poche Regioni in tutto il Paese, ha coperto la totalità delle richieste di borsa di studio proveniente dagli studenti risultati idonei ai benefici di reddito e di merito. Quale la gamma di interventi garantita dal DSU Toscana, che dal 2008 è un Ente unico che sostituisce le pre-esistenti agenzie territoriali di Pisa, Firenze, Siena? Esistono servizi rivolti alla generalità degli studenti universitari e benefici assegnati per concorso agli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi economici. Le borse di studio, i posti letto presso le residenze universitarie e altri tipi di contributi economici sono interventi assegnati a seguito di concorso. I servizi di ristorazione, le attività di orientamento, la consulenza nella ricerca di un alloggio, le agevolazioni per eventi culturali o sportivi sono servizi indirizzati alla generalità degli studenti. Il DSU Toscana ha fatto della concezione pubblica del servizio la sua priorità strategica: si tratta, a livello di numero di addetti (più di 400), del più grande Ente per il diritto agli studi esistente in Italia. Nel 2011 sono stati erogati 3 milioni e 900 mila pasti: di questi, la parte maggioritaria tramite strutture gestite direttamente dall'Ente. Il resto tramite convenzioni e gestioni indirette. Nell'anno accademico 2010/2011, 6388 sono stati i posti letto messi a concorso dall'Ente. Pochi, se prendiamo ad esempio il dato del territorio di Pisa: su 2422 idonei alla borsa e al posto alloggio in quanto studenti fuori-sede (ossia con residenza oltre il limite di 100 km dalla sede principale di studi), solo 1563 sono i posti alloggio disponibili. Una percentuale pari al 65%: può avvenire che uno studente vincitore di posto alloggio nell'ottobre 2011 riceva l'alloggio solo a settembre 2012. Per i mesi in cui l'alloggio non è garantito, allo

studente borsista fuori-sede non assegnatario viene comunque garantito un piccolo contributo utile a calmierare il costo dell'affitto sul mercato privato: 160€ in virtù della revisione su base ISTAT condotta nel giugno 2012. Gli studenti borsisti, così, ricevono tutti una quota del beneficio in forma di erogazione monetaria, ossia un assegno ripartito in due tranches. Dato sensibile tipico del "modello toscano" è l'elemento della "trattenuta": parte della borsa di studio viene trattenuta dal DSU per garantire a studenti borsisti "in sede" o pendolari un pasto gratuito giornaliero e, ai borsisti fuori-sede, due pasti e l'alloggio gratuito. Un sistema diverso da quello di altre regioni come il Friuli Venezia-Giulia, dove il borsista paga alloggio e pasto. Un modello che valorizza l'idea di "servizio pubblico". Un modello su cui risulta necessario investire risorse e cui garantire finanziamenti strutturali, evidentemente, ma fortemente utile ad evitare che gli Enti di DSU diventino "agenzie" snelle, erogatrici di assegni a fondo perduto. Il servizio pubblico valorizza il legame dello studente col territorio, garantisce la sincronizzazione di politiche e di gestione di servizi fra Enti, Università, istituzioni locali. Un modello che assicura controllo diretto della qualità del servizio, anche tramite l'intervento della rappresentanza studentesca, pienamente coinvolta nel processo di verifica periodica dei processi di erogazione dei benefici. Un modello di co-gestione in cui è fondamentale la valorizzazione delle relazioni sindacali e la costruzione di strategie pluriennali e sinergiche: una sfida fatta propria dalla Toscana da anni, utile allo sviluppo di una idea diversa di Paese.

Diverse e numerose, dunque, le "buone pratiche" messe in campo dal DSU Toscana. Alcuni nodi critici, tuttavia, permangono. Il potenziamento del ruolo del servizio pubblico si accompagna alla tara rappresentata dal primo esempio di partnership pubblico-privato realizzata con lo strumento finanziario del project financing: uno dei più grandi studentati d'Europa, la residenza "Praticelli" di Pisa (811 posti alloggio), ha visto una combinazione di finanziamenti di imprese che si erano garantite la gestione del campus e i relativi introiti da parte del DSU per 30 anni (rifondendo tre volte l'investimento realizzato). Queste imprese, attualmente in fallimento, costringeranno il DSU alla piena presa in carico della struttura, con uno sforzo straordinario in termini finanziari. Uno sforzo che assume su di sé i rischi e la poco accorta gestione finanziaria dell'imprenditoria privata. Ulteriore problematicità è stata l'adozione nell'erogazione del servizio di ristorazione, del pagamento differenziato a seconda dell'ISEE: il "modello toscano" si è sempre distinto per il costo unitario più basso possibile, elemento fondamentale per garantire accesso universale e, soprattutto, per evitare che la mensa divenisse un luogo frequentato solamente da borsisti (aventi accesso gratuito) e studenti compresi in fasce di reddito più basse. Una platea che paga

un costo ridotto porta ad una flessione degli accessi al servizio (-8% in un anno) e, gradualmente, delinea un'idea di servizio fondata sul mero assistenzialismo.

Il nodo dei finanziamenti, i LEP e le soglie ISEE

Porsi il dilemma della gestione del diritto agli studi implica, necessariamente, una riflessione sui sistemi di finanziamento attuali. Assumere la scelta di sostenere una idea alternativa di diritto agli studi, discontinua rispetto alle politiche dell'ultimo decennio, implica un supporto della finanza pubblica affiancato da una contribuzione fortemente progressiva ancorata all'ISEE familiare. I finanziamenti non dovranno essere aumentati a spese degli studenti, così come invece ha fatto il governo Monti: il loro contributo deve essere inferiore a quello erogato dallo Stato e dalle Regioni, così da salvaguardare la natura pubblica del diritto agli studi. Attualmente, il meccanismo di finanziamento del sistema di diritto agli studi prevede un fondo statale, i contributi delle Regioni relativamente alle spese correnti (funzionamento, personale, sussidi agli studenti) e d'investimento (nuove mense, residenze), la contribuzione studentesca. Nel 2011, il contributo degli studenti, fissato autonomamente dalle Regioni ma compreso fra i 60 e i 130€, ammontava a 152 milioni €. Solo in Toscana, gli studenti corrispondevano 12 milioni € complessivi come "tassa regionale per il DSU", con un costo unico per tutti i redditi pari a 98 €. Il Decreto Legge 29 marzo 2012 n. 68 stabilisce nuovi e inaspriti criteri di tassazione: da un minimo di 120€ a un massimo di 200€, ancorando il contributo ad alcuni "scaloni", i cui punti di demarcazione sono il valore della soglia ISEE sotto la quale si percepisce la borsa e il doppio di questo valore. Per le Regioni che non hanno fissato criteri di tassazione regolati similmente, viene imposto un costo unico di 140€. In questa maniera, la Regione Toscana ha incamerato quasi 5 milioni € in più dai 130mila studenti presenti in Toscana. Da 12 milioni, gli studenti sono passati a garantire ben 16,8 milioni € al sistema di diritto agli studi. In estrema sintesi: nel 2012 il finanziamento statale è tornato agli stessi livelli del 2008, ma è stata fortemente incrementato il gettito della contribuzione studentesca.

In teoria, il sistema dovrebbe garantire la copertura dei LEP, i c.d. "Livelli Essenziali di Prestazione". Si tratta di indicatori minimi che dovrebbero garantire, a livello nazionale, la copertura minima garantita dallo Stato dei benefici per gli studenti. In particolare, il DL 68/2012, che integra e sostituisce l'attuale legislazione (legge 2 dicembre 1991 n. 390 e DPCM 9 aprile 2001), enumera i seguenti livelli minimi: *"a) la voce materiale didattico comprende la spesa per libri di testo e strumenti didattici indispensabili per lo studio. Non e' compresa la spesa per l'acquisto di personal computer ed altri strumenti od*

attrezzature tecniche o informatiche; b) la voce trasporto comprende la spesa effettuata per spostamenti in area urbana ed extra-urbana, dalla sede abitativa alla sede di studio, con riferimento alle tariffe più economiche degli abbonamenti del trasporto pubblico. Per gli studenti fuori sede e' computato anche il costo per il raggiungimento della sede di origine due volte l'anno con riferimento alle tariffe più economiche del trasporto pubblico; c) la voce ristorazione comprende, per gli studenti fuori sede, la spesa relativa al servizio offerto per due pasti giornalieri, dalle mense universitarie o da strutture convenzionate, ovvero la spesa per mangiare in casa; per gli studenti in sede e pendolari, la spesa per un pasto giornaliero; d) la voce alloggio e' riferita allo studente fuori sede e comprende la spesa per l'affitto in stanza doppia o residenza universitaria e per le relative spese accessorie (condominio, riscaldamento, luce, acqua, gas, tassa sui rifiuti), tenuto conto dei canoni di locazione mediamente praticati sul mercato nei diversi comuni sede dei corsi; e) la voce accesso alla cultura include la spesa essenziale effettuata dagli studenti per frequentare eventi culturali presso la citta' sede dell'ateneo per il completamento del percorso formativo." (art. 7 comma 2 DL 68/2012)

C'è un piccolo elemento, tuttavia: i LEP vengono enumerati, ma non è chiara la loro copertura finanziaria né il valore corrispettivo relativamente alla complessità della borsa di studio. Sorge forte dai sindacati studenteschi la richiesta di garantire, in favore di tutti gli studenti la cui condizione economica sia posta al di sotto di una soglia unica nazionale ISEE pari a 19.500 € (stanti gli attuali meccanismi di calcolo) la copertura dei Livelli Essenziali di Prestazione individuati nominalmente. È giusto, in questo sistema, che soglie ISEE più elevate siano poste dalle Regioni, sulla base però dei finanziamenti propri.

Le proposte in campo

Diritto agli studi. Un altro modello di diritto allo studio è possibile. Bisogna partire dalle basi: il finanziamento deve essere basato sulla fiscalità pubblica e su una tassazione fortemente progressiva sulla base dei redditi familiari, avendo cura che quest'ultima abbia un peso percentuale fortemente minore rispetto all'ammontare dei fondi statali. È urgente riaprire i bandi ex lege 338/2000, che garantivano cofinanziamenti del 50% dell'ammontare complessivo degli investimento a quegli Enti che proponevano opere edilizie in favore della residenzialità studentesca. Allo stesso modo, per garantire palliativi efficaci verso tutti gli studenti borsisti fuori-sede non ancora garantiti dal posto alloggio, bisogna aprire l'accesso a forme di affitto agevolato (tramite le Agenzie della Casa) anche agli studenti non residenti.

Ulteriore urgenza è la garanzia che i finanziamenti dello Stato coprano l'integrità dei Livelli Essenziali di Prestazione relativamente agli studenti con ISEE inferiore a 19.500 €: la figura dello studente "idoneo non beneficiario" svergogna l'Italia davanti ai sistemi di welfare di tutta Europa e sbugiarda un'intera storia di lotte e di avanzamenti di diritti. Bisogna consentire a questi studenti e all'intero Paese di entrare in Europa, individuando come priorità fondamentale la copertura del 100% degli idonei. Siamo europeisti, dunque: vogliamo allinearci all'ampia copertura di servizi ed erogazioni monetarie che sono garantiti in Europa per parificare l'accesso agli studi. Come riportato da Federica Laudisa (Osservatorio Regionale sul Diritto allo Studio Universitario della Regione Piemonte) su LaVoce.Info, sono 525mila studenti in Francia su 2,2 milioni di universitari e 510mila su 2 milioni in Germania i beneficiari di contributi legati alla condizione sociale ed economica, contro i 180 mila studenti italiani (151 mila su 1,8 milioni nel 2008/1009) formalmente titolari di beneficio. Bisogna ampliare le basi del diritto allo studio: in tempi di crisi, solo l'investimento nell'accesso alla conoscenza può consentire l'avanzamento culturale di una generazione e una concreta opportunità di sviluppo per il Paese.

Allo stesso tempo, bisogna chiarire che il ruolo dell'Ente pubblico nell'ambito della gestione dei processi di erogazione del servizio può costituire una salvaguardia in termini di affidabilità qualitativa e controllo diretto dello studente-cittadino sul servizio fruito. Ecco perché occorre salvaguardare e promuovere i modelli in cui la borsa di studio costituisce una combinazione di assegni monetari diretti e di servizi, possibilmente da gestire direttamente.

È urgente e necessario un cambio di rotta relativamente alla concezione complessiva del diritto allo studio universitario: bisogna cominciare a disancorare il DSU dalla prospettiva puramente localistica, per garantire a tutti gli studenti e le studentesse delle scuole secondarie di II grado che terminano il proprio percorso formativo una borsa di studio svincolata dall'iscrizione ad una determinata sede universitaria. In questa prospettiva, il diritto agli studio è un reale diritto alla mobilità entro tutto il territorio nazionale e, in prospettiva, entro tutta l'Unione Europea. Come richiamato dal programma di Nichi Vendola per le primarie 2012, la promozione del "diritto alla mobilità" può essere consentito con il riferimento costante ai LEP, che bisognerà definire in un Testo Unico di disposizioni relative al mondo dell'università e della ricerca. I LEP dovranno prevedere espliciti indicatori minimi monetari, dovranno essere coperti dallo Stato e dovranno, così, consentire alle Regioni di sviluppare la concorrenza legislativa con lo Stato nei termini di una implementazione particolare del sistema di diritto allo studio, a seconda delle migliori pratiche attualmente messe in campo.

Diritti di cittadinanza. Una idea complessiva di diritto agli studi prevede la costruzione di un poderoso sistema di welfare studentesco, in cui realizzare alcuni elementi minimi di diritti di cittadinanza. Spesso relazionati al tema del "reddito indiretto", ossia di erogazioni di servizio per peculiari soggetti sociali, tali "diritti minimi" saranno legati alla condizione studentesca e fissati dallo Stato di concerto con le Regioni, che potranno implementarle tramite una strategia accurata di riferimento ai fondi europei in materia. Come rilanciato dall'ing. Marco Moretti, presidente del DSU Toscana e presidente dell'ANDISU, l'associazione nazionale degli enti del diritto allo studio universitario, "ripensare e rinnovare il concetto di diritto allo studio richiede che all'idea di erogazione di beni e servizi materiali (peraltro indispensabili in una fase di contrazione delle risorse) si sostituisca l'affermazione di un diritto universale che fa dell'inclusione sociale, dell'accesso al sapere e dell'integrazione il suo valore fondante" (Articolo 34, periodico trimestrale dell'ANDISU, anno XII n. 2, pag. 3).

Dovrà essere garantito accesso agevolato alla cultura (musei, pinacoteche, accademie, cinema, teatri), mobilità a costi sostenibili per le più lunghe tratte di ferrovia e per l'accesso al trasporto pubblico locale in generale. È assurdo che in gran parte del continente eccetto che in Italia i cittadini europei di età compresa fra i 18 e i 26 anni abbiano accesso gratuito ai più importanti musei, che abbiano diritto a spostarsi a costi ridotti tramite i treni. Per questa ragione, è fondamentale garantire a tutti i soggetti in formazione o con età compresa fra i 18 e i 26 anni e aventi cittadinanza nei Paesi dell'Unione Europea l'accesso gratuito a musei, pinacoteche, siti archeologici nazionali e la fruizione di una "carta nazionale di cittadinanza studentesca" che consenta l'accesso a costi agevolati per gli spostamenti a medio e lungo raggio, su tratte non regionali, in treno. In tal senso, sarà fondamentale riconoscere nella legislazione statale lo status di "città universitarie" a quei Comuni che presenteranno progetti reali di implementazione dei diritti, sul modello dei bandi ANCI pubblicati periodicamente e basati sul protocollo fra ANCI, ANDISU, CRUI e CNSU firmato nel gennaio 2003. Troppo spesso le comunità studentesche sono percepite come *enclaves*, soggette a una forte chiusura in se stesse, a causa di una mancata interlocuzione con i cittadini residenti. In questo senso, bisognerà prevedere per lo status di "città universitarie" il diritto degli studenti, specie se fuori-sede, ad essere consultati su ambiti a loro vicini tramite le proprie rappresentanze e forme dirette di partecipazione, a partire dagli organismi di consultazione di quartiere. Nella programmazione strategica delle Università e degli Enti di diritto allo studio bisognerà supportare tutte quelle azioni che mireranno ad una compenetrazione reale e profonda fra città ed Atenei: è

fondamentale rifiutare la logica anglosassone del campus separato dalle città. I veri campus sono i Comuni, le più vive Università sono quelle dislocate nei centri urbani, che garantiscono il recupero con finalità pubbliche di luoghi sfitti, spesso di pregio, evitando l'incuria e l'abbandono al mercato immobiliare. Un ruolo fondamentale a livello di accesso alla cultura e al Trasporto Pubblico Locale è giocato dalle Regioni. A loro il compito di rendere l'accesso alla cultura, agli spazi di aggregazione e socialità, alla casa, ai trasporti locali su gomma e su rotaia sempre più agevole.

Sistema pubblico nazionale di diritto allo studio: è l'Europa che ce lo chiede! L'aumento dei benefici del sistema nazionale di diritto allo studio deve partire da una seria inchiesta nazionale sulla condizione studentesca, che fornisca un supporto pratico alla stesura del Testo Unico sull'Università e che veda insieme Stato, Regioni, Comuni sedi universitarie, amministrazioni di Ateneo e rappresentanze studentesche sul territorio. Le proposte prendono spunto dall'esperienza della Sesta indagine sulla condizione degli studenti italiani portata da EuroStudent. L'indagine italiana è integrata in un progetto internazionale di analisi della condizione studentesca in vari paesi europei, denominato "EuroStudent Report Project". Il progetto viene realizzato da un gruppo di enti di ricerca e istituzioni riuniti in una rete di collaborazione denominata Eurostudent Network. La Sesta Indagine Eurostudent analizza le condizioni di vita e di studio degli studenti iscritti nell'anno accademico 2008-2009 ai corsi universitari di primo e di secondo ciclo (corsi di laurea, corsi di laurea specialistica/magistrale, corsi di laurea specialistica/magistrale a ciclo unico) di tutte le università italiane. L'indagine è realizzata dalla Fondazione Rui, in collaborazione con il MIUR e con la partecipazione dell'Università per stranieri di Perugia. L'indagine tende a comparare gli elementi di innovazione del sistema universitario (riforme degli ordinamenti didattici, avanzamento del Bologna Process) con elementi di cambiamento della società di riferimento. L'istruzione superiore, in questa analisi, assume sempre di più il ruolo di ascensore sociale e la formazione accademica, specie a livello di Laurea Magistrale, porta ad un considerevole aumento degli studenti pendolari e fuori-sede, con una presenza sempre più numerosa delle donne. Il pendolarismo, adottato dal 50,6 % degli studenti frequentanti, sembra la soluzione che maggiormente si adatta al proliferare delle "università sotto casa" specie se, come spiega Domenico Lovecchio, "l'aumento dei costi degli studi .. riduce la possibilità, per gli studenti in condizioni socio-economiche svantaggiate, di trasferirsi e favorisce le sedi raggiungibili con spostamenti giornalieri". C'è una propensione sempre maggiore nell'abbinare il momento formativo alla conduzione di un lavoro: un rapporto sempre precario ma

sempre cercato, evidentemente per ridurre i tempi di attesa nell'accesso a questo mondo. Le riforme, inoltre, tendono a far lievitare le ore di lezione frontale e studio individuale (40,6 ore a settimana per i pendolari, ben 45,5 a settimana per gli studenti fuori-sede borsisti). L'offerta del DSU, nel frattempo, resta sostanzialmente ferma a fronte di un incremento massimo della domanda: aumentano i posti alloggio e il numero di borse, ma non sono mai abbastanza per coprire il fabbisogno reale. Sembra, insomma, che il Processo di Bologna tenda ad aumentare le chances possibili di mobilità sociale, ma che restino sostanzialmente immutati gli strumenti e i requisiti con cui uno studente può accedere all'offerta del DSU. In questo senso, è utile ribadire che il rafforzamento del sistema di DSU come "servizio pubblico" deve andare di pari passo con la sperimentazione di nuovi mezzi d'implementazione dell'offerta e di aumento della platea. Bisogna, anzitutto, rompere la filosofia del doing more with less, in forza della quale si chiedono nuovi e maggiori oneri fiscali agli studenti, riducendo e rendendo sempre più flessibili gli strumenti di welfare a loro disposizione. Urge, anzitutto, un momento di inchiesta nazionale, che non potrà prescindere dalla necessità di "ripubblicizzare" il diritto allo studio: troppo spesso i servizi vengono esternalizzati, con l'affidamento a soggetti privati di alcuni compiti fondamentali, come la gestione delle residenze universitarie o del servizio ristorazione. Tali gestioni indirette del diritto allo studio risultano particolarmente onerose per la parte pubblica, come nel caso della gestione dei servizi tramite project financing. Una prima forma di recupero delle risorse è, appunto, la gestione diretta.

In riferimento all'indagine di EuroStudent, si comprende come le iniziative maggiormente apprezzate in riferimento all'opera del DSU siano i bandi per i contratti part-time di supporto non sostitutivo all'attività dell'Azienda (o delle Università, specie in relazione a counseling e orientamento in ingresso e in uscita), i contributi per la mobilità internazionale (mobilità organizzata al 78% dal programma ERASMUS, segno del successo di questo programma di integrazione culturale europea), le borse di studio "classiche". Un elemento da non tenere in secondo piano, visto che i valori medi delle borse di studio del DSU restano fortemente più elevati rispetto a quelli erogati da qualsivoglia ulteriore soggetto pubblico o privato. È chiaro, soprattutto, che gli studenti provenienti da contesti familiari più svantaggiati trovino nel modello "classico" di benefici del DSU un livello di sostentamento ineguagliato. La crisi porta ad una sotto-rappresentazione delle categorie sociali più svantaggiate nell'ambito della complessità degli studenti universitari: in tal senso, la distinzione fra "assegno" e "trattenuta per servizi" è utile per ancorare lo studente al servizio

pubblico, procurandogli quelle opportunità che altri strumenti non confermerebbero.

Da questa analisi, giunge coerente una indicazione contraria rispetto a tutti quei piani di revisione del welfare studentesco e del DSU che prevedano una dismissione dell'intervento pubblico in favore di forme d'indebitamento, sia pure col sistema soft del prestito fiduciario o col modello anglosassone del prestito rimborsato solo a partire dalla riscossione di un congruo stipendio. Vanno incentivate le formule di supporto alla mobilità e all'uso del TPL: le relazioni fra ANDISU, ANCI, CRUI, hanno spesso fatto riferimento ad una "carta per studenti" strumento di riconoscimento del soggetto in formazione come componente sociale da proteggere e su cui investire.

Altra forma di investimento può essere il modello francese del CAF, il contributo generalizzato per l'affitto legato alla presentazione del "dossier social". Strumento da indagare e scoprire, integrandolo in chiave di supporto ai giovani studenti dell'UE: la condizione sociale ed economica, tramite l'incrocio degli indicatori del reddito familiare e del patrimonio, può diventare la chiave di volta di nuove opportunità di diritto allo studio in chiave continentale.

Migliorare il sistema *pubblico* di diritto allo studio significa ricombinare virtuosamente quelle azioni a disposizione dello studente beneficiario: la modalità di erogazione delle borse di studio dovrà tendere verso una combinazione di sufficienti erogazioni monetarie e la prestazione di servizi gratuiti per i borsisti e con costi unici o medi adeguatamente calmierati. Garantire una efficace gestione diretta del diritto allo studio significa garantire efficaci strumenti di sostegno alle politiche di investimento degli Enti di diritto allo studio: bisogna riaprire il bando per contributi statali legati alla Legge 338/2000 per il cofinanziamento di residenze universitarie, inserendo misure ulteriori che, sulla base dell'esperienza delle regioni Lazio e Toscana, riconoscano l'auto-recupero e la bioedilizia, specie se riguardanti strutture sfitte in disponibilità del patrimonio pubblico. Rendere "pubblico" il sistema nazionale di diritto allo studio significa implementare la partecipazione delle diverse componenti: addetti e rappresentanze sindacali relativamente alle politiche di organizzazione del personale, rappresentanze studentesche relativamente agli organi di gestione politica generale (CDA, comitati di gestione). Per ogni sede universitaria, è importante istituire commissioni interamente studentesche di controllo sulla qualità dei servizi. Una vera rete integrata di servizi dovrà mettere a sistema tutti quei benefici messi già a disposizioni da Enti pubblici e Università: non solo alloggi, ristorazione, accesso alla cultura e ai TPL, ma anche sostegni alla mobilità internazionale per gli studenti italiani diretti verso l'esterno e per gli studenti provenienti dall'estero

diretti in Italia (specie se legati a programmi comunitari come le diverse forme di ERASMUS), contratti part-time, tutorato, orientamento in entrata e in uscita dal mondo accademico, banche dati per tirocini di qualità. Senza dimenticare la grande rete di biblioteche e aule studio d'Ateneo, da mettere in relazione, città per città, con i luoghi di cultura offerti da Scuole d'eccellenza, Comuni, Province, scuole secondarie di I e II grado.

Sarà necessario dare un più ampio e concreto numero di input possibili relativamente all'aumento delle misure in favore dei beneficiari, intendendo il sistema nazionale di diritto agli studi anche come elemento di perequazione sociale rispetto agli studenti più prossimi ai limiti ISEE stabiliti per l'ottenimento delle borse. Da qui la necessità che la garanzia dei diritti di cittadinanza per il soggetto in formazione tendano verso una copertura universale.

Il DSU non può essere soggetto a logiche campanilistiche o puramente aziendalistico-manageriali. Il sistema nazionale di diritto allo studio dovrà prevedere una cooperazione rafforzata e continuativa fra Enti, Regioni e Stato; allo stesso modo, bisognerà ancorare il DSU alla prossimità verso il territorio, aumentando la sua natura di welfare municipale con standard minimi sanciti e finanziati per legge statale e implementazioni o declinazioni locali favorite dalla concertazione inter-istituzionale. Su questo, molteplici esempi vengono dall'Europa: occorre quindi rinnovare in chiave più ampia e maggiormente sinergica quel protocollo d'intesa firmato nel 2004 a Venezia fra ANDISU, CNOUS francese e Deutsches Studentenwerk, allargandolo a tutti i consorzi nazionali ricadenti nell'area UE. Non più il mero scambio di buone pratiche, ma la costruzione di progetti di supporto ai programmi Erasmus che si basino sulla considerazione dello status socio-economico e garantiscano opportunità di spostamento a tutti i “capaci e meritevoli”, specie se privi di mezzi.

Parlare di sistema nazionale di DSU implica trasformare, sul modello del consorzio francese del CNOUS – Centro Nazionale delle Opere Universitarie, l'ANDISU da associazione riunente gli Enti locali di diritto allo studio a vero e proprio organismo nazionale di programmazione strategica con delegati degli Enti interessati e degli studenti: equi benefici, eguale organizzazione.

Welfare municipale e continentale, ancorato alla promozione dei soggetti più deboli e a tutele generalizzate, a geometria variabile, per l'integrità del soggetto in formazione: la nuova dimensione del diritto agli studi può disegnare una fattiva alternativa di società.

Bibliografia Capitolo III

1. *N. TANNO, Il diritto allo studio universitario in Italia, Osservatorio Regionale per L'Universitá e per il Diritto allo Studio Universitario, 2010*
2. *CNSU sulla legge 133/08 http://cnsu2007.miur.it/media/2838/mozionelegge133.pdf.*
3. *Indicatori sui servizi erogati dal DSU Toscana. http://www.dsu.toscana.it/it/chisiamo/indicatori/index.html*
4. *Dossier realizzato da Link-Coordinamento Universitario. http://www.coordinamentouniversitario.it/documenti/Dsu_settembre11.pdf*
5. *Campagna di "Sinistra Per..." sul Diritto allo studio universitario, http://sinistraper.org/qualcosadisinistra/tag/idirittinonsonounlusso*
6. *Protocollo d'intesa ANDISU-CNOUS-DSW, http://www.andisu.it/Objects/Pagina.asp?ID=56*
7. *Protocollo d'intesa ANCI-ANDISU-CRUI-CNSU. http://www.andisu.it/Objects/Pagina.asp?ID=58*
8. *M. MORETTI, Il DSU come diritto universale, Articolo 34, periodico trimestrale ANDISU, n° 2/2011, pag. 3, http://www.andisu.it/Resource/Articolo34_2_2011.pdf*
9. *E. BUCCI, Mense universitarie in Toscana, il diritto è diventato un lusso, IlCorsaro.info, http://www.ilcorsaro.info/in-formazione/mense-universitarie-in-toscana-il-diritto-e-diventato-un-lusso.html*
10. *F. LAUDISA, Cala il sipario sul diritto allo studio, LaVoce.info, http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001967.html*
11. *N. VENDOLA, programma primarie 2012 – scuola, università, ricerca, http://www.nichivendola.it/cms-upload/02_oppure_vendola_formazione.pdf*
12. *Sesta indagine EuroStudent 2008-2011, http://www.eurostudent-italia.it/tipologia1.aspx?IDP=177&IDC=319*
13. *D. LOVECCHIO, L'evoluzione della condizione studentesca nel corso degli ultimi quindici anni, Presentazione dei risultati della sesta indagine EuroStudent, http://www.eurostudent-italia.it/files/fileusers/Presentazione%20Lovecchio.pdf*

CAPITOLO IV

DOTTORATO DI RICERCA

4.1 Status e funzione dei dottorandi e spendibilità del titolo

Francesco Vitucci[1]

Premessa

La richiesta di una riforma complessiva del Dottorato di Ricerca non è solo una giusta rivendicazione, ma una proposta di miglioramento sociale e collettivo.

L'approccio a mio avviso giusto per discutere di come migliorare la ricerca italiana è quello di non considerarla semplicemente come un comparto, una categoria o un settore particolare dell'amministrazione pubblica. Assicurare ad una nazione una ricerca all'avanguardia, un' Università di qualità e una capacità di sviluppo elevata, coincide strettamente con l'interesse generale. Questo dovrebbe essere chiaro sia a chi è all'interno di questi settori - in modo da riuscire a comunicarlo alla società in maniera chiara - sia agli altri che nella società si apprestano a dare il loro appoggio a finanziamenti e politiche di potenziamento. Anche in questo piccolo contributo vorremmo approcciarci con la stessa ottica al problema di come si possa (e allo stato attuale si debba) migliorare la situazione del Dottorato di Ricerca in Italia. Vorremmo riuscire a far passare l'idea che creare condizioni migliori, di vita e di lavoro, per i giovani ricercatori (perché i dottorandi sono questo) è un servizio non solo alle loro speranze e al loro futuro, ma è condizione necessaria per uno sviluppo culturale, scientifico e democratico di un paese intero.

[1] Ha conseguito la Laurea in Fisica presso l'università Sapienza di Roma nel 2007 e un PhD europeo in Scienza dei materiali nel 2010 presso l'Università "La Sapienza" di Roma e l'Università Francois-Rabelais di Tours (Francia). E' attualmente assegnista di ricerca presso l'Università "La Sapienza" di Roma. Dal Novembre 2011 è segretario nazionale dell'ADI – Associazione Dottorandi e dottori di Ricerca Italiani.

Il Dottorato di Ricerca e lo status dei dottorandi oggi

La normativa attuale e le sue contraddizioni. Il comma 1 Art 4 della legge 210/98 è la migliore definizione formale del dottorato di ricerca: "i corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono le competenze necessarie per esercitare, presso Università, enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione". Fin qui la forma. Ma come viene considerato il dottorato oggi in Italia? Tendenzialmente è considerato il terzo e più alto grado della formazione universitaria: una formazione Post - Lauream. L'affermarsi di questa concezione del dottorato ha avuto negli anni alcune ripercussioni molto significative su tutta l'attività normativa delle Università italiane. In primo luogo nel considerare - nella grande maggioranza dei casi - i dottorandi alla stregua degli studenti, in virtù del loro inserimento in un percorso formativo, nonostante sia una figura sensibilmente diversa da uno studente. Questa è una distorsione dell'idea del dottorato di ricerca, che da un lato non rende giustizia al contributo dei dottorandi alle istituzioni di ricerca e dall'altro impedisce un riconoscimento sociale dignitoso a queste figure. Ad aggravare la situazione, studiando la situazione dei dottorandi italiani, ci si accorge che da molti punti di vista **le condizioni dei dottorandi italiani, in diversi casi, siano in realtà peggiori di quelle degli studenti universitari**.

La norma che ha previsto per i dottorandi (non per tutti come vedremo) l'erogazione di un contributo monetario in forma di una borsa di studio è stato il primo e decisivo elemento che ha portato ad una sostanziale equiparazione fra dottorandi e studenti. Di fatto somiglia molto da vicino al principio per cui gli studenti, meritevoli e privi di mezzi, percepiscono delle borse di studio. La differenza, però sta nelle modalità di erogazione di queste borse, e qui noi riscontriamo un **primo aspetto paradossale: il diritto allo studio sarebbe (in teoria) garantito agli studenti universitari meritevoli e privi di mezzi mentre non lo è, nemmeno in teoria, per i dottorandi**, vediamo perché. Occorre tener presente due dati: in primo luogo che attualmente solo la metà dei dottorandi riceve una borsa di studio ministeriale, e poi che questa borsa di studio è assegnata per merito e non per censo. Le Università erogano le borse di studio a chi ottiene le posizioni nella prima metà della classifica. Nella seconda metà, non vi è traccia di una distinzione fra chi è privo di mezzi e chi no. Il diritto a questa formazione è quindi forzatamente legata alla possibilità che le famiglie di appartenenza dei dottorandi possano garantire loro sussistenza. E' di fato una selezione in base al censo. Appare dunque chiaro che anche volendo mantenere una visione studentesca del dottorato di ricerca (errando), è necessario modificare il diritto allo studio in modo che sia più tutelante di quello attuale.

Un secondo elemento che ci dimostra una sostanziale equiparazione

dottorando/studente è costituito dalla **rappresentanza** dei dottorandi negli organi accademici. Essa è stata, ed è tutt'ora, normata accomunandola a quella degli studenti. A livello nazionale ad esempio la rappresentanza dei dottorandi si trova all'interno del CNSU (Consiglio nazionale degli Studenti Universitari). Se analizziamo poi la rappresentanza a livello di Ateneo ci accorgiamo di un **secondo paradosso**: quando i dottorandi non sono considerati nello stesso corpo sociale degli studenti godono di molti meno diritti di rappresentanza: ai dottorandi, ad esempio, non è garantita la rappresentanza negli organi centrali (i.e. Senato accademico), cosa che avviene ovunque per gli studenti. Incredibilmente, **nonostante lo stato riconosca un grado maggiore di formazione ai dottorandi, non fa corrispondere loro neanche i diritti garantiti agli studenti**. Passando quindi dallo status di studente a quello di dottorando si viene privati di molti diritti di rappresentanza.

Accanto a questi esempi, che ci indicano come le istituzioni italiane considerino i dottorandi di ricerca sostanzialmente alla stregua degli studenti, ci sono delle norme che li accomunano a dei veri lavoratori. L'ammontare della borsa di dottorato, ad esempio, prevede una quota relativa ai contributi previdenziali, quota equiparata a quella di lavoratori parasubordinati. L'inserimento di questi contributi qualche anno fa è stato giustamente accolto con gran favore dai dottorandi italiani. La presenza di questi, però, è indice di un riconoscimento di tipo lavorativo da parte dell'Università. In qualche modo riconosce che i dottorandi stiano fornendo un servizio alla comunità accademica, che quindi non si considera solo erogatore di un servizio di formazione, ma destinataria di un contributo che viene dalla figura dei dottorandi.

In aggiunta vi è anche un livello formale, forse superiore, che cerca di delineare la figura del dottorando non come un semplice studente, anzi in tutt'altra direzione. La **Carta europea dei ricercatori** recita, alla voce Principi generali e requisiti validi per i datori di lavoro e i finanziatori[1]:

> ***Tutti i ricercatori che hanno abbracciato la carriera di ricercatore devono essere riconosciuti come professionisti*** *ed essere trattati di conseguenza. Si dovrebbe cominciare nella fase iniziale della carriera, ossia subito dopo la laurea, indipendentemente dalla classificazione a livello nazionale (ad esempio, impiegato, studente post-laurea,* ***dottorando****, titolare di dottorato-borsista, funzionario pubblico)*

Nella carta inoltre si definiscono Early-Stage Researcher (Ricercatori al primo livello) i ricercatori nei primi quattro anni (equivalente a tempo pieno) di attività di ricerca, inclusi i periodi di formazione alla ricerca. E' chiaro dunque che le raccomandazioni europee (ce lo chiede l'Europa?) impongano di considerare i dottorandi italiani come professionisti, ovvero ricercatori in formazione. Se

questa Carta fosse rimasta su un piano di pura raccomandazione europea sarebbe ancora potuta essere conciliabile con la normativa italiana. La cosa interessante, però, è che la **Carta è stata recepita da tutti i rettori italiani** che il 7 Luglio 2005 a Camerino, l'hanno formalmente adottata come codice di condotta. E' evidente che tutto si è fermato ad un livello di promesse (mai mantenute).

Un necessaria riforma del dottorato che aiuti a definire le incongruità qui descritte sembra ormai necessaria. **Delle due l'una: se un dottorando è considerato uno studente, allora necessita di un diritto allo studio compiuto, se lo si considera un ricercatore in formazione avrà bisogno di diverse ed adeguate forme contrattuali.** Dal canto nostro, propendiamo per la seconda ipotesi, per tanti motivi che chiariremo in seguito, ma in primo luogo perchè ci rifiutiamo di disegnare un diritto allo studio che si basi sul reddito familiare di persone di età superiore, nella grandissima maggioranza dei casi, ai 25 anni. Sarebbe davvero troppo in un paese in cui la più grande difficoltà per i giovani è crearsi dei percorsi di emancipazione personale.

La funzione dei dottorandi. A livello teorico l'unico obiettivo dei dottorandi dovrebbe essere quello di portare avanti il proprio progetto di ricerca e, di conseguenza, far avanzare la conoscenza, patrimonio di tutti. In un ottica che parte dal fatto che la libertà, la qualità e le risorse a disposizione dei dottorandi siano un investimento a favore di un interesse collettivo, è utile chiedersi l'entità del contributo apportato da questa categoria alla ricerca. Una risposta di tipo quantitativo è davvero assai difficile da proporre. Noi che conosciamo l'Università dall'interno, però, sappiamo bene che il contributo dei dottorandi alla ricerca è davvero fondamentale, e che se non ci fosse questa categoria, il passo della ricerca rallenterebbe in maniera netta. Nei laboratori come nelle biblioteche i dottorandi sono un motore perpetuo per l'avanzamento delle ricerche universitarie, e il loro ruolo è tutt'altro che accessorio. Negli ultimi anni, poi, l'apporto dei dottorandi è diventato sempre più prezioso, anche se consideriamo solo un mero aspetto quantitativo: l'organico strutturato universitario si riduce sempre di più, mentre il personale temporaneo (precario nella stragrande maggioranza dei casi) viene buttato fuori dalle Università senza complimenti (e senza alcuna misura di sostegno al reddito: niente ammortizzatori sociali per assegnisti di ricerca, co.co.co borsisti, ricercatori camuffati da docenti a contratto etc.).

In alcuni Atenei è prevista, con varie modalità, la concessione ai dottorandi di svolgere mansioni di didattica integrativa, come tutoraggi o esercitazioni in laboratorio, esercitazioni in classe. Noi siamo dell'avviso che la possibilità di

svolgere attività di didattica integrativa - e niente altro di più - possa essere una risorsa per i dottorandi, e possa per loro rappresentare anche una buona opportunità di crescita personale e professionale. Ma dato che non compare fra i compiti a loro ascritti, queste attività devono essere retribuite, tramite bandi, in maniera integrativa rispetto al loro compenso (o borsa di studio che dir si voglia). Quello che non possiamo accettare è che, per sopperire ad una carenza di organico causata dai tagli che i vari governi succedutisi in Italia hanno determinato, si possa pensare di utilizzare i dottorandi per scopi che esulino dalla loro ricerca. In aggiunta va ricordato che i dottorandi non vengono valutati per la loro didattica ma per la loro ricerca, ed impegnarli in altre attività potrebbe danneggiare loro, le loro ricerca, e in definitiva la comunità scientifica. A questo livello formale poi si affianca uno informale, noto a chiunque abbia messo piede anche solo una volta in un'aula universitaria: che ai dottorandi venga chiesto - sottobanco naturalmente e non da parte di tutti fortunatamente - di svolgere incarichi che vanno ben oltre i loro doveri: da seguire le tesi di laurea, fare didattica frontale, fino ad arrivare a prendere parte alle commissioni d'esame (sempre illegalmente). I professori dell'Università italiana sembrano soffrire di schizofrenia quando si rapportano ai dottorandi: sono sempre intenti ad utilizzarli in ruoli molto qualificati, spesso illegalmente, ma non modificano mai la loro equazione dottorando=studente.

La situazione dei dottorandi italiani fra opportunità d'ingresso e occupazione

Troppi dottorandi? No, semmai troppo pochi. Il dibattito su quale sia un numero adeguato di dottorandi per il nostro Paese è stato negli ultimi anni abbastanza vivo. Cerchiamo in questa sede di dare il nostro contributo. Storicamente due posizioni si sono confrontate su questo tema, da una parte chi sostiene che i dottorandi in Italia siano troppi, dall'altra chi sostiene il contrario (o che il numero attuale sia sostanzialmente adeguato). I primi affermano che, data la evidente incapacità da parte del settore universitario di assorbire il numero i dottori di ricerca, conferire il titolo a circa 13.000 dottori di ricerca l'anno sia inefficace e fonte di aspettative frustrate per i giovani del nostro paese. Questa idea sottende la convinzione che il dottorato di ricerca sia finalizzato prevalentemente (se non esclusivamente) all'avvio di una carriera universitaria. I secondi, invece, vedono nel dottorato una formazione alla ricerca che può e deve andare oltre le mura accademiche, e che quindi non si debba commisurare il numero di dottori di ricerca alle capacità di assorbimento del reclutamento universitario. Noi ci riconosciamo in quest'ultima visione non solo perché riteniamo che avere più dottori di ricerca in una società sia una

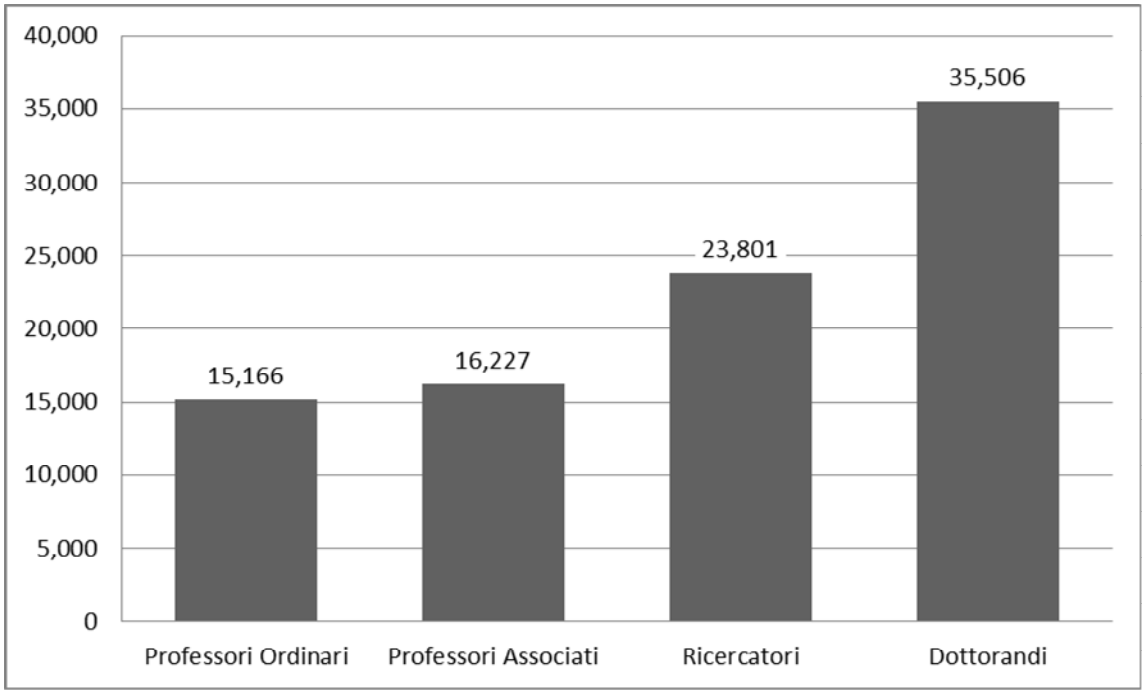


Fig 1: Numero di Dottorandi a confronto con le categorie del personale accademico strutturato. Anno 2010, fonte: MIUR statistica.

ricchezza per tutti, ma anche perché siamo convinti (basta guardare i numeri) che il problema dei troppi dottorandi sia un falso clamoroso.

Diamo uno sguardo alla composizione dell'Università nelle componenti strutturate e mettiamoli in relazione ai dottorandi (Fig.1): dal grafico si intuisce che, realisticamente, inserire tutti i dottori di ricerca nelle Università sia effettivamente impossibile.

Nell'ottica, però, di un dottorato al servizio della società tutta per stabilire se il numero attuale di dottori di ricerca sia o meno adeguato, è necessario un paragone con altri stati europei. Dai dati Eurostat abbiamo ricavato il prospetto mostrato in Fig.2.

I numeri sono davvero inesorabili: l'Italia è uno dei paesi con il minor numero di dottorandi in proporzione alla popolazione. Nelle nazioni europee che hanno 2, 3, 4 o addirittura 5 volte il numero dei nostri dottorandi essi sono impiegati in un largo tessuto sociale e produttivo che va dalle industrie a forte contenuto di innovazione fino anche alla pubblica amministrazione nei ruoli dirigenziali. Appurato che il numero dei dottori di ricerca in Italia sia quasi ridicolo in confronto al resto d'europa, ci accorgiamo, dunque, che l'idea di diminuire il numero di dottorandi è sostanzialmente priva di fondamento: semmai la richiesta da urlare a gran voce dovrebbe essere quella di stimolare la nostra società a valorizzare e utilizzare le alte conoscenze dei dottori di ricerca. Proprio

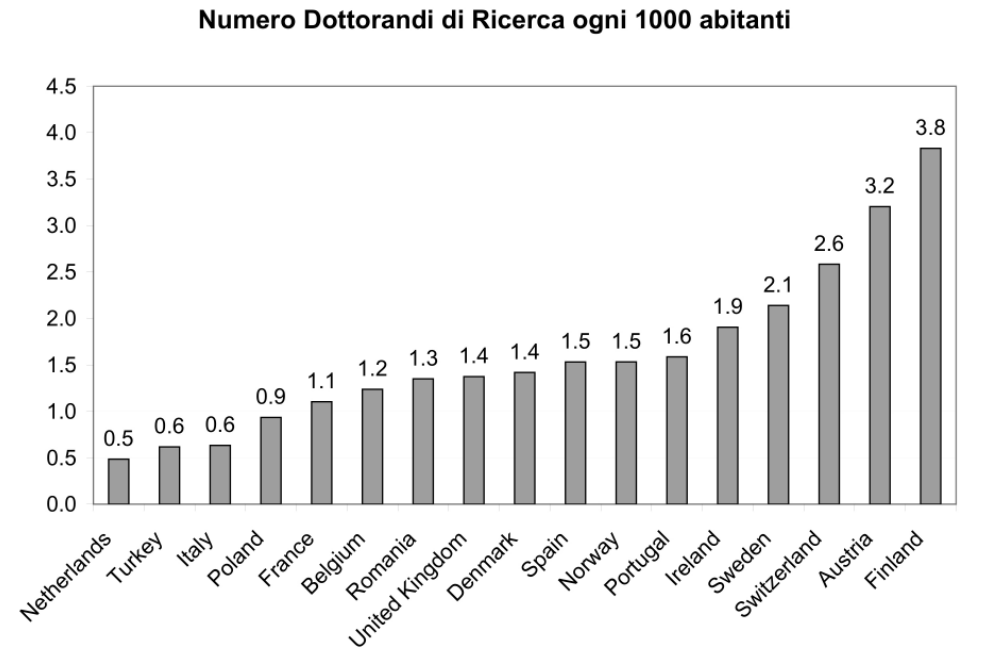


Fig. 2: Numero di studenti nel livello educativo ISCED 6 nel 2010. Per l'Italia corrisponde al Dottorato di ricerca. Fonte: Eurostat.

la valorizzazione del titolo di dottore nella pubblica amministrazione sarà oggetto di un paragrafo seguente.

Status dei dottorandi di ricerca - Il caso Svedese. Un altro paragone con l'Europa ci è utile per chiarire come in alcuni paesi abbiano risolto le incongruenze che abbiamo citato all'inizio di questo documento sullo status del dottorando. Nel 2010, l'ufficio scientifico dell'Ambasciata Italiana in Svezia ha redatto uno studio comparativo sull'istituto del dottorato. In questo studio, l'ADI è stata coinvolta come riferimento per le informazioni non legislative. Riportiamo i risultati salienti nella Tabella 1 [2]. Da segnalare in particolare, che in Svezia, il dottorando è considerato come dipendente dell'Università.

Chiaramente il paragone fra l'Italia e la Svezia è quasi imbarazzante per il nostro Paese. Bisogna ricordare, comunque, che un parallelo fra questi due paesi mostrerebbe lo stesso *gap* in tutte le politiche relative alla ricerca e allo sviluppo. Un dato su tutti: la percentuale di PIL investito in ricerca e sviluppo dalla Svezia è del 3.4% invece che l'1.26% Italiano (Fonte Eurostat)[4]. L'analisi di questi risultati, però ,deve essere un dato fondante per elaborare delle politiche sul dottorato di ricerca per dare all'Italia una speranza di rientrare da protagonista in uno spazio europeo della ricerca ormai sempre più competitivo.

Alcune cifre sul dottorato di ricerca in Italia. L'ADI - Associazione Dottorandi e Dottori di ricerca Italiani - a Marzo 2012 ha presentato alcuni dati relativi allo stato di salute del dottorato in Italia. I temi affrontati sono stati principalmente due: l'istituto del dottorato senza borsa e l'evoluzione temporale del numero delle borse di studio dal 2009 al 2012 [5].

Come abbiamo già ricordato, solo la metà dei dottorandi italiani percepisce una borsa di studio ministeriale. Ciò che è importante sottolineare, però, è che la restante parte dei dottorandi è soggetta anche al pagamento delle tasse universitarie, che in vari casi si rivelano molto ingenti. In questa parte dello studio l'ADI ha voluto denunciare per prima cosa l'ingiustizia della tassazione dei dottorandi senza borsa. Si riscontra infatti nuovamente quella visione studentesca del dottorato in tutta la sua insensatezza e ingiustizia: gli studenti universitari, infatti, pagano delle tasse universitaria salvo nel caso in cui abbiano una borsa di studio (perchè provenienti da una famiglia a basso reddito). Applicare questo principio immutato alle tasse per dottorandi è insensato perchè, come abbiamo spiegato, la selezione di accesso alla borsa di studio non è per censo ma per merito, e i dottorandi senza borsa provenienti da famiglie con pochi mezzi economici non sono assolutamente tutelati. Una misura di civiltà dovrebbe almeno prevedere l'esenzione per la provenienza da un nucleo familiare a basso reddito. Da qui nasce una domanda che abbiamo già presentato: è dignitoso per un dottorando di ricerca, di età fra i 25 e i 30 anni, non poter essere indipendente dal proprio nucleo familiare? A nostro avviso no, e per questo sosteniamo che lo status del dottorato debba essere cambiato. In seguito declineremo la nostra proposta.

Oltre a questa problematica, lo studio voleva mettere in evidenza come la tassazione dei dottorandi senza borsa sia incredibilmente eterogenea sul territorio nazionale, rendendo ancor più iniqua la misura della tassazione. In Fig.3 e Fig.4 è schematizzata la situazione. Come si può notare, l'ammontare supera anche la cifra di 2000 Euro annui, e solo in alcuni casi esistono meccanismi di progressività in base al reddito. A noi sembra davvero inopportuno che dottorandi in diverse zone d'Italia possano essere soggetti a cos`ı diversi trattamenti.

La seconda parte dello studio ha messo in luce come il numero dei posti di dottorato con borsa si stia evolvendo con gli anni (in Fig.5 i risultati). Sono state prese in considerazione 23 Università più significative per il dottorato di ricerca, ovvero quelle che hanno bandito più di 100 borse di dottorato. Dal 2009 al 2012 si registra un calo di circa il 25 %, cioè un quarto delle borse sono andate perse in soli 4 anni. Da rilevare inoltre che la piccola ripresa del 2012 è conseguente solo all'aumento delle borse di dottorato finanziate dagli enti di ricerca.

Italia	Svezia
PARAMETRI CONTRATTUALI	
Retribuzione	
Borsa di studio 1035 / mese solo per il 50% degli iscritti	Salario 2500 / mese Incentivi alla produttività
Contributi pensionistici	
Solo chi percepisce la borsa versa contributi (parasubordinato)	Diritto all'intero importo della pensione da lavoratore dipendente
Welfare	
Assente	Indennità di disoccupazione durata max. un anno
INSERIMENTO NEL MONDO DEL LAVORO	
Opportunità	
Il settore industriale non sembra particolarmente interessato ad assumere dottori di ricerca	Sempre piu aziende pubbliche o private lo includono tra i prerequisiti nelle offerte d'impiego
Prima retribuzione	
Stesso salario di un neolaureato al primo impiego	Salario medio circa 3500 / mese
Primo inquadramento	
Considerato sostanzialmente solo un avvio alla carriera accademica	Assunto come leader di un gruppo di ricerca (Universita e Azienda)
PARAMETRI SOCIALI	
Livello di inserimento in un tessuto sovranazionale	
Esigui fondi per la mobilità	Molto alto
Considerazione sociale	
Poco più che uno studente	Lavoratori dipendenti dell'Università
Condizioni di vita	
Spesso vive nella casa genitoriale - Impossibilità sostanziale di crearsi una famiglia (senza l'aiuto parentale)	Forte indipendenza -Affitti bassi e convenzionati - Condizioni che permettono la creazione di un nucleo familiare autonomo

Tab. 1: La condizione dei dottorandi di ricerca in Italia e in Svezia [2]

Appare chiaro, dunque, come i tagli al Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) operati a partire dalla legge 133/2008 abbiano provocato una drastica diminuzione delle borse di dottorato. Nel paragrafo precedente abbiamo messo

Fig. 3: Distribuzione territoriale della tassazione per i dottorandi senza borsa: alcuni esempi limite.

in luce che il numero dei dottorandi in Italia è già di gran lunga inferiore rispetto ai paesi europei, e questa tendenza è chiaramente nella direzione di privare il nostro paese dell'apporto di questa categoria all'avanzamento della conoscenza. Con questo peggioramento progressivo di una situazione già molto grave sarà impossibile per il nostro paese primeggiare nella competizione internazionale fondata sulla conoscenza .

Le prospettive dei dottorandi Italiani. Per analizzare questo aspetto possiamo partire dall'ultimo rapporto Almalaurea XIV INDAGINE ALMALAUREA SULLA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI LAUREATI [3].

Le tasse per i dottorandi senza borsa per ateneo					
Ateneo	**Min**	**Max**	**Ateneo**	**Min**	**Max**
Ancona	€ 111,62 *	€ 111,62 *	Padova	€ 204,12	€ 348,12
Ancona	€ 1000,00	€ 1000,00	Parthenope	€ 623,36	€ 623,36
Bari	€ 877,51	€ 877,51	Pavia	€ 295,52	€ 295,52
Bari – Politecnico	€ 1.550,00	€ 1.550,00	Pisa	€ 0,00	€ 2.204,00
Bologna	€ 37,08 *	€ 17,08 *	Roma "La Sapienza"	€ 30,00 *	€ 30,00 *
Bologna	€ 606,08	€ 586,08	Roma "La Sapienza"	€ 0,00	€ 1.984,00
Federico II	€ 340,62	€ 1.207,62	Roma "Tor Vergata"	€ 0,00	€ 1.404,35
Foggia	€ 295,42	€ 669,82	Roma Tre	€ 0,00	€ 750,00
Lecce	€ 92,16 *	€ 92,16 *	SUN	€ 648,00	€ 648,00
Lecce	€ 1.092,16	€ 1.092,16	Trento	€ 130,00	€ 130,00
Lucca	€ 0,00	€ 0,00	Unisalerno	€ 1.129,62	€ 2.089,62
Orientale	€ 447,00	€ 924,00	Unisannio	€ 500,00	€ 1.260,00
Padova	€ 132,12 *	€ 132,12 *			

* i dati si riferiscono alla contribuzione dei dottorandi che usufruiscono della borsa di dottorato

Fig. 4: Distribuzione territoriale della tassazione per i dottorandi senza borsa.

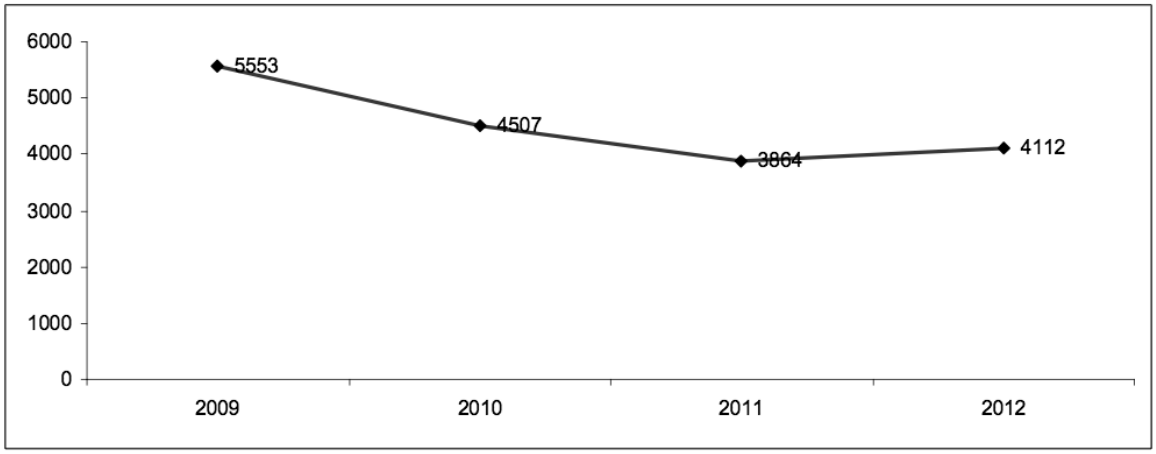


Fig. 5: Variazione del numero di borse di dottorato fra il 2009 e il 2012. Sono state considerate nel calcolo solo le 23 Università che nel 2009 hanno bandito più di 100 borse di dottorato.

Nella Fig.6 riportiamo alcuni dei dati mostrati riguardanti la sezione Post-Laurea (da notare che anche Almalaurea in un certo senso considera i dottorandi come studenti: presenta infatti i dati sul dottorando nello stesso rapporto riguardante i laureati).

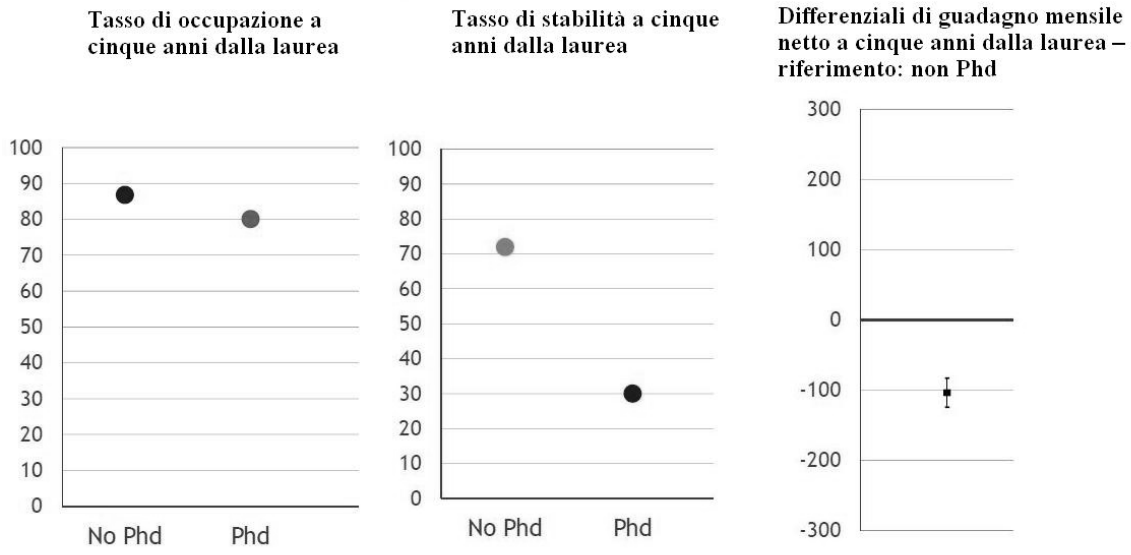


Fig. 6: XIV Indagine Almalaurea sulla condizione occupazionale dei laureati[3] - Presentazione dello studio di Gabriele BALLARINO e Claudia GIROTTI Università degli Studi di Roma La Sapienza - Giovedì 8 marzo 2012.

Nel grafico di sinistra si può osservare il tasso di occupazione a 5 anni dalla laurea per laureati e Dottori di ricerca (il dato è relativo a chi ha conseguito la laurea nel 2005). I risultati mostrano che il tasso di occupazione è sensibilmente più alto per chi non ha il dottorato. Sembra che l'acquisizione del titolo di studio sembra uno svantaggio in un mondo del lavoro che, evidentemente, premia più l'esperienza che la formazione personale. Nel grafico centrale forse è rappresentato il dato più eclatante: la probabilità per un dottore di ricerca di avere un impiego stabile a 5 anni dalla laurea è del 30% mentre per un laureato il tasso supera il 70%. Questo ci dà l'idea della entità del precariato intellettuale nel nostro paese. Nell'ultimo grafico poi, ciliegina sulla torta, si mette in evidenza che il salario netto MENSILE a cinque anni dalla laurea per i dottori di ricerca è inferiore di circa 100 Euro rispetto a quello dei laureati.

Proposte per un nuovo dottorato di ricerca

Come abbiamo avuto modo di esporre sin qui, le contraddizioni della normativa e le difficili prospettive per i dottorandi italiani ci impongono di ripensare il dottorato di ricerca. Più che una semplice nuova normativa però, questa riforma deve contenere un riconoscimento dell'importanza della figura dei dottorandi di ricerca. Riconoscimento del loro ruolo innanzitutto, del loro valore e della loro utilità. Perché, ne siamo ormai sicuri e ne abbiamo le prove, la ricerca universitaria si regge saldamente sul lavoro, l'impegno giornaliero, costante, (ma sempre mal riconosciuto) dei dottorandi di ricerca italiani. Qui di

seguito presentiamo una proposta che potrebbe migliorare sensibilmente la condizione di vita e di lavoro dei dottorandi italiani.

Occorre quindi ripensare la figura del dottorando di ricerca fin nella sua definizione riconoscendone la professionalità e la dignità di ricercatore in formazione, allontanando definitivamente la sua equiparazione allo status di studente. Si darebbe cosi finalmente compimento alla Carta europea dei ricercatori, recepita formalmente da tutti i rettori italiani. La nostra proposta:

TRASFORMARE IL DOTTORATO IN UN VERO CONTRATTO. Un contratto a causa mista naturalmente, che preveda sia formazione che lavoro, che non abbandoni nemmeno per un istante il diritto alla formazione personale, allo studio, alla crescita culturale dei dottorandi, ma che riconosca loro lo status di professionisti (ricercatori in formazione) e il loro contributo all'avanzamento della conoscenza.

In quest'ottica la denominazione del dottorando non dovrebbe più essere studente di dotto- rato ma candidato al dottorato, più corrispondente alla denominazione internazionale di PhD Candidate, e garanzia della distruzione definitiva della fuorviante e errata visione studentesca del dottorato di ricerca.

In questo modo inoltre sarebbero finalmente garantiti alcuni diritti fondamentali:

• la rappresentanza sarebbe finalmente rispondente ad una categoria indipendente;

• una forma previdenziale dignitosa;

• si porrebbe fine alla figura del dottorato senza borsa;

• gli anni di dottorato potrebbero essere considerati come anni di lavoro, o servizio. (E' infatti inammissibile che chi lavora per tre anni dopo la laurea al di fuori dell'università possa vantare un'anzianità di servizio mentre chi conclude un dottorato possa soltanto dichiarare di aver appena concluso gli studi);

• un compenso dignitoso pari alla professionalità acquisita e all'impegno profuso;

• si garantirebbe il diritto ad una formazione personale e culturale, che molto spesso non è

garantita dalle Università oggi;

• alla fine del dottorato sarebbe garantita l'indennità di disoccupazione, svincolando cos`ı i dottori di ricerca dalle maglie della precarietà, mettendoli nelle condizioni di non dover accettare il primo lavoro dequalificato disponibile.

Scuola. La riforma Gelmini ha, come noto, completamente stravolto il sistema di reclutamento dei docenti nella Scuola Pubblica. Allo stato attuale il sistema

prevede l'accesso ai TFA (Tirocinio Formativo Attivo) in base alla classe di laurea, e il dottorato fornisce solo un punteggio aggiuntivo a prescindere dalla classe e dall'ambito disciplinare del dottorato stesso. In aggiunta il dottorato di ricerca non è considerato come titolo di studio ma come un titolo culturale. Le nostre proposte in merito sono:

Prevedere l'accesso diretto, in soprannumero, dei dottori di ricerca ai percorsi abilitanti, in primo luogo, in virtù dell'excursus contenutistico della normativa, che nelle iniziali bozze già prevedeva un accesso in esubero per chi avesse conseguito un dottorato di ricerca; tale previsione, poi eliminata, non è stata mai più reinserita, e la motivazione addotta per spiegare tale modifica si è fondata sulla mancanza di volontà di attuare un tratta- mento diseguale rispetto ad altre figure : motivazione oggi non più adeguata. In secondo luogo, perché sarebbe un efficace strumento per attrarre verso l'insegnamento secondario competenze molto elevate dal punto di vista della conoscenza disciplinare.

Considerare ai fini concorsuali il dottorato di ricerca come un titolo di studio e non come un titolo culturale generico. Un titolo, dunque, in grado di fornire delle competenze specifiche spendibili e da valorizzare. Non si riescono a comprendere infatti le ragioni per cui in tutte le altre sedi si equipari lo status dei dottorandi a quello degli studenti, mentre in sede concorsuale vediamo il titolo relegato a titolo culturale, pur essendo il risultato di un percorso di studio vero e proprio.

Pubblica amministrazione. Ad oggi non esiste una valutazione omogenea del titolo di dottore di ricerca nella determinazione dei punteggi nei concorsi nella P.A. Si passa infatti da situazioni in cui al dottorato viene assegnato un punteggio equivalente a quello di un master, o comunque a un titolo post laurea generico, ad altre in cui è di poco superiore a questi, ad altre ancora in cui è addirittura inferiore. Altrettanto grave è la già ricordata situazione per cui spesso quello del dottorato è definito titolo culturale anziché titolo di studio vero e proprio. Ciò di conseguenza implica che il titolo di per sé è pesantemente sottostimato. Un altro aspetto molto critico, inoltre, è rappresentato dalla previsione della concessione del congedo straordinario per il dottorato solo previa autorizzazione del proprio dirigente di riferimento, mettendo in tal modo a rischio il libero esercizio del diritto alla formazione, costituzionalmente garantito. In ragione di ciò le nostre proposte :

• innalzare la valutazione DI BASE del titolo di dottore di ricerca in quanto titolo di studio;

• prevedere forme progressive di aumento dei punteggi, in relazione agli ambiti disciplinari

nei quali si concorre;

• prevedere la possibilità di accesso ai concorsi per ruoli dirigenziali con una congrua valutazione del titolo, sia in relazione al possesso in se di esso, sia in relazione agli specifici ambiti (una soluzione potrebbe essere, per esempio, la previsione di posti riservati ai dottori di ricerca per ruoli dirigenziali;

• eliminare la discrezionalità del dirigente di riferimento per la frequenza di un dottorato di ricerca per i dipendenti pubblici, magari limitando ad uno il numero di corsi di dottorato frequentabili nel servizio presso la stessa amministrazione.

Bibliografia Capitolo IV

1. *http://ec.europa.eu/eracareers/pdf/eur 21620 en-it.pdf*
2. *C.RIVETTI e P.MAZZINGHI (a cura di) Doktorander e Dottorandi. Un confronto tra il dottorato diricerca in Svezia e in Italia - Ambasciata d'Italia in Svezia, Ufficio scientifico, 2010.*
3. *http://www.almalaurea.it/universita/occupazione/occupazione10/*
4. *http : //epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics explained/index.php/R %26 D expenditure*
5. *www.dottorato.it*

CAPITOLO V

GOVERNANCE

5.1 Quale Governance

Francesca Coin[1], Alessandro Arienzo[2]

Il 25 luglio il Sole 24 ore ha pubblicato un articolo[3] che discuteva un'idea, *"semplice e dirompente allo stesso tempo, venuta al rettore dell'università di Urbino, Stefano Pivato: invece di dibattiti e convegni sull'eterno tema del collegamento tra imprese e atenei, perché non mettiamo due imprenditori di chiara fama nel consiglio di amministrazione di una delle più antiche e blasonate università marchigiane?"* I prescelti erano Massimo Berloni, l'inventore del marchio di abbigliamento casual Dondup, il cui *"cavallo di battaglia" "sono i pantaloni con vita e tasche basse che hanno conquistato il mercato italiano"* e *"i jeans di seta con la stampa denim e le tinture ottenute dal guado, la pianta con la quale si tingeva nel Medioevo",* continua l'articolo.

E Vittorio Livi, inventore della Fiam, un'azienda famosa per le sue realizzazioni di vetro curvato: *"argentatura, decorazione, fusione, incisione e molatura".* Berloni e Livi, continua l'articolo, *"attendono fiduciosi la promozione a università statale per dimostrare almeno una volta che pubblico e privato non sono concetti necessariamente antitetici"*, e organizzano *"tra le tappe della roadmap per la statalizzazione, il calo del personale docente del 22%; la*

[1] Ph.D in sociologia ad Atlanta nel 2007, ora è ricercatrice di Sociologia presso l'Università Cà Foscari di Venezia. Tra il 2001 e il 2008 ha insegnato tra gli Stati Uniti e l'India. Si occupa di lavoro, movimenti sociali e conoscenza. E' autrice di un saggio e diversi articoli che guardano all'impatto delle politiche neoliberali nel campo del lavoro e della conoscenza. Tiene corsi di Politiche Neoliberali alla Scuola di Relazioni Internazionali dell'Università Cà Foscari di Venezia e alla Cà Foscari Harvard Summer School. E' nella redazione di Roars, Return on Academic Research. Tra i promotori dell'Assemblea Nazionale Università Bene Comune (Unibec: http://unibec.temilavoro.it/).

[2] Ricercatore in Storia delle Dottrine Politiche presso l'Università degli Studi «Federico II». Ha pubblicato diversi articoli sulla ragion di stato nel pensiero politico inglese tra Cinque e Seicento nonché diversi contributi sui rapporti tra *governance*, democrazia e politiche dell'emergenza. È attualmente impegnato in ricerche sul machiavellismo inglese e sul tema della *governance* nel rapporto tra economia e politica democratica. Tra i promotori dell'Assemblea Nazionale Università Bene Comune (Unibec: http://unibec.temilavoro.it/)

[3] Marfano Maugeri, Urbino va a scuola d'impresa, "Il Sole 24 Ore", 25 Luglio 2012.

contrazione di quello amministrativo di quasi cento unità, la riduzione del disavanzo dai 53 milioni nel 2004 a 0,6 milioni nel 2011. Segno che quando c'è un progetto condiviso snellire le aziende universitarie e ritrovare efficienza non è una missione impossibile".

Cominciamo da qui, per parlare di *governance*, ovvero da quella che Berloni ha definito come la strada migliore per garantire l'abbandono dei «mauseolei teorici» e implementare l'efficienza e l'output "dell'azienda università italiana". Cominciamo da qui perché, se vogliamo, questo è uno dei molteplici esempi delle trasformazioni messe in campo dall'introduzione della Legge 240, che potremmo definire quasi interamente come un ambizioso programma di trasformazione della *governance* universitaria. Nel rapporto *On Our Global Neighborhood* (1995) stilato dalla Commissione sulla Governance Globale delle Nazioni Unite, con *governance* s'intende *"the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest"* (CGG, 1995: 5). In questa accezione, la *governance* descrive un processo negoziale, tra attori istituzionali e non derivanti egualmente dal pubblico e dal privato, che aspira ad armonizzare e ottimizzare gli interessi degli investitori o dei portatori di interessi in relazione a quelli diversi della struttura manageriale o del gruppo dirigente (MAYER, 1997), e un insieme di meccanismi e procedure *"concerned with the relationship between the internal governance mechanics of corporations and society's conception of the scope of corporate accountability"* (Deakin and Hughes, 1997: 2).

In generale, è in quest'accezione che si può identificare l'origine del concetto di *buona governance*, la cui origine deriva dal mondo della finanza come criterio per l'attribuzione di prestiti ai paesi in via di sviluppo, delineando la relazione tra un piano sovranazionale e un piano interno entro il quale la *governance* corporata trasferisce alla società generalmente definita le finalità della *corporate accountability* [4]. Ed è in questo contesto che dobbiamo analizzare il cambio della *governance* universitaria, come processo che descrive "il passaggio da sistemi istituzionali di governo, prevalentemente fondati sulle istituzioni della rappresentanza (partiti e parlamenti) e orientati alla centralità delle funzioni di *inputs*, a sistemi di governo orientati alla rivalutazione di

[4] Alessandro Arienzo, Dalla corporate governance alla categoria politica di governance, in Governance, a cura di G. Borrelli, Napoli, Dante e Descartes, 2004, pp. 125-162

modalità d'azione più orientate all'efficienza e all'efficacia degli *outputs*" (Giraudi e Righettini, 2002: 202). Passiamo così dalla legittimità rappresentativa degli antichi organi di governo, il Consiglio di Facoltà, il Consiglio di Dipartimento, il Senato Accademico, ai criteri (o standards) di *accountability*, di efficienza e trasparenza che caratterizzano la nuova azienda università. Da questo punto di vista il cosiddetto cambio della *governance*, in quanto espressione di un concetto che siede *"all'intersezione tra le contemporanee dottrine dell'amministrazione e dello stato (New Public Management, dottrine o teorie della regolazione), le teorie dell'organizzazione delle corporazioni economiche (corporate governance), i dibattiti sul governo locale e urbano, alcuni sviluppi della politica internazionale (global governance)"* [5], descrive tanto l'interazione e le negoziazioni tra vari attori istituzionali privati e pubblici rappresentata nel passaggio del potere decisionale vincolante dalla comunità accademica al cosiddetto Consiglio di Amministrazione, un organo composto di attori che rappresentano il mondo privato e pubblico, accademico ed extra-accademico, della politica, l'industria, le banche, la finanza. Quanto l'assunzione, da parte dell'amministrazione centrale, di *standards*, codici regolativi o auto-regolativi" di derivazione amministrativa, la risultante di un percorso di razionalizzazione che rende sempre più sfocata la linea di demarcazione tra il governo e l'amministrazione universitaria. In questo senso il tentativo di questo capitolo sarà di guardare tanto alle trasformazioni introdotte dalla riforma statutaria, in particolare per quanto concerne l'elezione del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione, quando poi gli *standards* produttivi introdotti dai regolamenti di Ateneo.

Lo stato attuale: struttura organizzativa e autonomia statutaria

Dal punto di vista organizzativo, la Legge 240 prevede all'art. 2 che: *"le università statali, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, [...] secondo principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all'ateneo".* Attribuisce poi il compito di redigere statuti e regolamenti a nuovi organi: Rettore; Senato Accademico; Consiglio di Amministrazione; Collegio dei Revisori dei Conti; Nucleo di Valutazione; Direttore Generale.

[5] Ibid.

L'articolo 2 comma e) stabilisce *"l'attribuzione al Senato Accademico della competenza a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, [...] nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture di coordinamento; ad approvare il regolamento di ateneo; ad approvare, previo parere favorevole del Consiglio di Amministrazione, i regolamenti, compresi quelli di competenza dei dipartimenti e delle strutture di cui al comma 2, lettera c), in materia di didattica e di ricerca, nonché il codice etico; a svolgere funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di cui al comma 2, lettera c); a proporre al corpo elettorale con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti una mozione di sfiducia al Rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato; ad esprimere parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'università".*

Il comma h) prevede *"l'attribuzione al Consiglio di Amministrazione delle funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività; della competenza a deliberare, previo parere del senato accademico, l'attivazione o soppressione di corsi e sedi; della competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità, nonché, su proposta del rettore e previo parere del senato accademico per gli aspetti di sua competenza, ad approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale di cui alla lettera b) del presente comma; del dovere di trasmettere al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo; della competenza a conferire l'incarico di direttore generale di cui alla lettera a), numero 6), del presente comma; della competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari, ai sensi dell'articolo 10; della competenza ad approvare la proposta di chiamata da parte del dipartimento [...]".*

Si chiarisce sin d'ora, pertanto, che il Senato Accademico perde la tradizionale funzione di indirizzo e programmazione di tutte le attività didattiche, di ricerca e di servizi agli studenti, a favore del Consiglio di Amministrazione, evidenziando un sostanziale spostamento di competenze dal Senato accademico al Consiglio di Amministrazione, nonché un accentramento di poteri da parte della figura del Rettore. Cominciano a delinearsi alcuni degli aspetti più critici della Legge 240, in particolare la possibilità da parte del

Rettore di presiedere tanto il Senato Accademico quanto il Consiglio di Amministrazione, con evidente legittimità all'uso discrezionale dei propri poteri. Tale discrezionalità si estrinseca già a partire dalla fase stessa di stesura degli Statuti, quando la commissione statuto vede la stessa persona - il rettore - presiedere *"l'organo costituente (la «commissione statuto»), gli organismi parlamentari (il Cda e il Senato accademico) e dirige[re] lo «Stato» (cioè l'ateneo)"* [6].

Lo slittamento verticistico verso il CdA

Nel corso del processo di revisione degli Statuti numerosi sono stati gli esempi di utilizzo delle ambiguità contenute nella Legge 240 a favore dell'uso discrezionale dei poteri. Nello specifico, per quanto riguarda la composizione degli organi più importanti di governo dell'Ateneo, il Senato Accademico e il Consiglio di Amministrazione, la legge parla di *"designazione o scelta"* tra le candidature individuate. In molti atenei tale *"designazione o scelta"* è stata interpretata come una esplicita esclusione di un processo elettivo, per cui si è intesa la scelta come una nomina da parte del rettore, o di organismi da questo controllati, mentre altri statuti hanno inteso la scelta come procedura elettiva. In generale, dal quadro complessivo della nuova mappa del potere nelle università emerge chiaramente che la L. 240 non prescriveva una scelta univoca. Nello specifico, pochi Atenei, ad esempio l'Università di Trieste, hanno introdotto un principio di elezione basato sul suffragio universale e l'equa rappresentanza di tutte le fasce docenti. Nei rimanenti casi, la questione dell'elezione e/o della nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione è stata delicata, sfiorando in taluni casi il grottesco. Poichè la Legge 240 parla di "candidature" e di "designazione o scelta" dei componenti "secondo modalità previste dallo Statuto", alcuni atenei, tra cui l'Ateneo di Catania, l'Ateneo di Genova e il Politecnico di Torino, hanno interpretato in modo divergente, prevedendo talora meccanismi elettivi, e talaltra concedendo al rettore un potere di nomina, come a Catania, dove 8 componenti su 11 venivano designati dal rettore. Quando il Miur ha sporto ricorso al Tar contro l'Ateneo di Catania e il Politecnico di Torino, in quest'ultimo caso chiedendo l'annullamento dell'articolo del nuovo Statuto che prevedeva l'elezione dei membri interni del Consiglio di Amministrazione, si è evidenziata una situazione paradossale secondo cui il Ministero diretto da Francesco Profumo si trovava a impugnare la parte dello Statuto di Ateneo che era stata scritta e approvata quando il Senato Accademico era presieduto da Profumo stesso. In entrambi i casi il Miur

[6] Ciccarelli R., Inizia l'era gelmini superpoteri ai rettori, "Il Manifesto", 11 febbraio 2011.

si è trovato a invocare la sospensiva dello Statuto al TAR, a Catania a causa della centralizzazione nelle mani del rettore del potere di designazione, al Politecnico di Torino, da cui il Ministro proveniva, perchè vi si era stabilita una procedura elettiva. In entrambi i casi il Tar l'ha respinta. Il 12 settembre 2012 il Tribunale amministrativo del Piemonte ha rigettato il ricorso presentato dal Miur, sostenendo che "le dinanzi esposte ragioni danno ragione della perfetta conformità al dettato legislativo dello Statuto approvato dal Politecnico di Torino, e quindi della adeguatezza della motivazione del provvedimento con cui l'ateneo ha ritenuto di disattendere i rilievi del Ministero relativi alla disposizione oggetto di gravame" scrivendo il seguente testo[7] .

"Si constata, infatti, che l'elettorato attivo chiamato a nominare il rettore ed il senato accademico coincide praticamente con tutti coloro che lavorano nell'ateneo, a tempo determinato ed indeterminato, coinvolgendo addirittura la componente studentesca, sia pure per il tramite di una rappresentanza di essa. L'elettorato attivo del Consiglio di Amministrazione è stato invece individuato su base più ristretta: in particolare, mentre i 5 membri appartenenti ai ruoli dell'ateneo vengono individuati da un elettorato composto dal solo corpo docente, dai ricercatori a tempo indeterminato e dal personale amministrativo, i 3 membri esterni vengono individuati solo dal senato accademico: non v'è dunque la preoccupazione di assicurare, nella elezione dei membri di tale organo, la partecipazione di tutto il corpo elettorale, il che è coerente con la natura tecnica di tale organo.

Né si può sostenere che l'art. 12 comma 5 dello Statuto del Politecnico di Torino sia idoneo a compromettere la tecnicità del Consiglio di Amministrazione: ognuno dei candidati alla carica in questione deve infatti superare un preliminare controllo da parte di un comitato operante sotto l'egida del Senato Accademico [...]. Infine, il fatto che il corpo elettorale sia stato individuato diversamente per l'elezione dei membri interni ed esterni non è idoneo a mettere indubbio la finalità evidentemente selettiva della procedura di che trattasi".

[7] Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, sul ricorso numero di registro generale 250 del 2012, proposto da: Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, contro Politecnico di Torino, per l'annullamento dell'art. 12, comma 5, del nuovo Statuto del Politecnico di Torino, adottato ai sensi della legge 30.12.201, n. 240 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 284 del 6.12.2011, del Decreto rettorale del 29.11.2011, di emanazione dello Statuto stesso, nonché di tutti gli atti pregressi, connessi, conseguenti e consequenziali.
www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Torino/Sezione%201/2012/201200250/Provvedimenti/201200983_01.XML)

Al marzo 2012, Francesco Coniglione[8] ha tentato di fare un bilancio del processo di revisione degli Statuti negli atenei italiani. Coniglione sottolineava come il principale centro di governo, ovvero il Consiglio di Amministrazione, avesse di fatto spodestato il Senato Accademico, in passato simbolo del potere "baronale". Analizzava poi le conseguenze dell'articolo 2, comma 1, punto i della legge, secondo il quale almeno tre membri del CdA "non devono più appartenere ai ruoli dell'ateneo da almeno tre anni", "può dar luogo a un CdA completamente formato da esterni al mondo accademico", in quanto *"almeno tre dei suoi membri non appartengano ai ruoli dell'ateneo da almeno tre anni: ciò significa che anche tutti i membri del CdA possono essere costituiti da personalità esterne tranne il rettore e la rappresentanza studentesca".* E continuava: *"Considerato che quest'ultima è costituita da due membri (in base a norme preesistenti e nel caso di un CdA di 11 membri), restano 8 membri. Ma può anche accadere – altro caso limite - che l'ateneo opti per una composizione tutta accademica con rettore, due studenti, 3 membri esterni scelti tra docenti di altra università (la norma prescrive che non appartengano ai ruoli dell'ateneo, non che non siano professori universitari), 5 docenti di ruolo nell'ateneo. E se costoro vengono scelti tra i docenti ordinari (nessuna limitazione viene espressa in tal senso dalla legge), si avrebbe una università diretta dai "baroni". Si va pertanto da un'ipotesi "privatista" (formata da rettore, che può essere anche un ordinario di altro ateneo, due studenti e 8 membri esterni) a una "baronale" (tutti i componenti ordinari o ex docenti ordinari), con le possibili varianti intermedie"* [9].

Conigione presentava poi un censimento di 38 università volto a dare un'idea sulla tipologia dei componenti che fanno parte del CdA. In generale, il numero dei membri del CdA oscilla tra 7 e 11 membri: "15 università hanno ora un CdA fatto di 11 membri, 10 sono con CdA di 10 membri, 10 con CdA di 9 membri, Venezia IUAV ha solo 7 componenti e Pisa S. Anna 5". In pochi casi si rispetta una proporzione tra fasce docenti, tra le aree disciplinari, e talvolta non viene fatta distinzione tra docenti e TA, per cui si sceglie indifferentemente, a seconda della varie modalità. Per quanto riguarda gli esterni sono in generale 3 o 2 (in base al numero dei componenti il CdA), con qualche eccezione, come ad es. Venezia Ca' Foscari, che ne ha 4. *"Se non fosse per l'eccezione di Trento (e in parte anche per l'Insubria), si direbbe che tutte le università hanno resistito alla tentazione di una immissione massiccia di componenti esterni al mondo universitario, lasciando saldamente il governo degli atenei in mano ai docenti*

[8] Coniglione F., Unicuique suum. La nuova mappa del potere nei Consigli di Amministrazione delle università italiane, "Roars", 20 marzo 2012.
[9] Ibid.

espressi dal suo personale di ruolo[10] *. Sempre in generale, "in tutti gli statuti e per tutte le tipologie dei componenti viene recitata la formula della presentazione delle candidature con curriculum che comprovi esperienza ecc". [...] "Tuttavia bisogna distinguere la fuffa dalla sostanza". "Tutti i componenti designati sono individuati tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con necessaria attenzione alla loro qualificazione scientifica e culturale", non toglie la sostanza che di fatto "chi ha il potere della scelta può anche pilotare le opportune candidature (e di conseguenza anche la procedura dell'avviso pubblico, della presentazione delle candidature e così via, è mera fuffa) che abbiano i requisiti necessari affinché poi la scelta venga fatto garantendo gli equilibri di potere consolidati e che sono graditi a chi di fatto ha il controllo del governo delle università"* [11].

Democratizzazione delle istituzioni e partecipazione attiva nella governance

Un altro punto delicato è stata l'emanazione dei Regolamenti di Ateneo. Prima di procedere a discutere i regolamenti, è necessario chiarire che l'intero processo di revisione degli Statuti e dei Regolamenti è stato seguito da varie sigle[12] che hanno steso un documento congiunto nel quale si chiedeva che i regolamenti di Ateneo fossero elaborati da commissioni designate dal Senato Accademico e rappresentative di tutte le componenti, e che le commissioni, nell'ambito dell'attività istruttoria, svolgessero audizioni delle rappresentanze universitarie. Nello stesso tempo, prendeva corpo un documento in *"dieci punti per la revisione degli statuti"* [13], nel quale tentavano di reintrodurre fondamenti minimi di partecipazione e rappresentanza democratica nel principio di verticalizzazione, razionalizzazione e esternalizzazione della governance. In particolare il documento chiariva che "*pensiamo che sia inaccettabile qualsiasi forma che limiti la partecipazione di tutte le componenti dell'università alla riscrittura dello statuto, rifiutiamo meccanismi di nomina, cooptazione o altro proposte dai Rettori per eleggere i membri della commissione di modifica dello*

[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] ADI, AND, ANDU, APU, CISL-Universita', CONFSAL-SNALS-Cisapuni, ConPAss, COSAU (Adu, Cipur, Cnru, Cnu, Csa-Cisal-Universita'), CPU, FLC-CGIL, LINK-Coordinamento Universitario, RETE-29 aprile, SNALS-Docenti Universita', SUN, UDU, UGL-Universita' e Ricerca, UILPA-UR, USB-Pubblico.
[13] ADI – Associazioni Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani, CoNPAss – Coordinamento Nazionale dei Professori Associati, CPU – Coordinamento Precari dell'Università, LINK-Coordinamento Universitario, e Rete 29 Aprile, "Dieci punti per la revisione degli statuti", working paper.

statuto, inoltre riteniamo che questa commissione abbia un ruolo meramente istruttorio e non decisionale".

Nel metodo, il documento chiedeva che tutti gli atti della commissione fossero pubblici e reperibili sui siti degli atenei e che fossero tenute audizioni e assemblee pubbliche e aperte a tutte le componenti universitarie (studenti, dottorandi e precari inclusi) alla presenza della commissione incaricata della stesura, dalle quali emergano le linee del nuovo statuto e nelle quali si possa poi dibattere la bozza proposta dalla commissione. Si sosteneva poi che l'Università è un'istituzione pubblica e che non persegue fini di lucro, e che nessuno dei suoi organi decisionali deve perseguire queste finalità. Si soffermava, infine, su dieci punti, primo tra i quali la democrazia partecipata.

Il documento poneva il problema dell'espansione dei diritti e della partecipazione democratica negli atenei, al fine di evitare la deriva verticistica operata dalla Legge 240, e chiedeva pertanto che le commissioni preposte alla stesura di statuti e regolamenti preservassero e possibilmente ampliassero gli spazi di democrazia, rappresentanza e partecipazione contenute negli statuti preesistenti, al fine di aumentare la qualità della partecipazione di tutte le componenti degli atenei attraverso forme di partecipazione come referendum consultivi, abrogativi, confermativi; delibere di iniziativa popolare, meccanismi di iniziativa studentesca; assemblea di facoltà, aperte a tutte le componenti, con scadenza regolare e sospensione della didattica.

Chiedeva, infine, che l'elettorato attivo per la carica di Rettore fosse costituito da tutti i professori ordinari, professori associati, ricercatori a tempo indeterminato e a tempo determinato e personale equiparato, dai precari della ricerca. Che fosse previsto un voto ponderato, nella misura più ampia possibile, degli studenti, dei dottorandi, degli specializzandi e del personale tecnico-amministrativo. Che il Senato Accademico fosse integralmente elettivo e fosse garantita pari rappresentanza ai professori ordinari, professori associati e ricercatori a tempo indeterminato e determinato, nella misura massima consentita dalla legge. Chiedeva che il numero dei membri esterni all'interno del CdA fosse mantenuto al minimo legale, previsto dalla legge Gelmini, ovvero tre se il CdA è di undici, due se è inferiore in numero. Chiedeva che fosse prevista l'elezione dal basso dei suoi membri, a partire da una lista di candidati interni ed esterni al carica di componenti del CdA dovranno essere scelti all'interno di un'unica lista di nomi. Che almeno un membro esterno del CdA (non appartenente ai ruoli dell'ateneo) fosse scelto nell'ambito del personale non strutturato dell'ateneo. Altre richieste venivano stabilite nei confronti dello

statuto dei diritti degli studenti e dei dottorandi, circa il ruolo dei dipartimenti e delle strutture di coordinamento.

Infine, quanto ai regolamenti di ateneo si chiedeva che vi fossero preposte una o più commissioni designate dal senato accademico e rappresentative di tutte le componenti; che ciascuna commissione, nell'ambito dell'attività istruttoria, svolgesse audizioni con associazioni e organizzazioni sindacali, presentando alcune linee guida cui prestare particolare attenzione nei regolamenti, in particolare quelle che disciplinano le procedure per gli assegni di ricerca (articolo 22, comma 4) e i contratti per attività di insegnamento (articolo 23, comma 2) e i contratti da ricercatore a tempo determinato (articolo 24, comma 2), per i quali si chiedeva alle commissioni di includere rappresentanze di lavoratori precari e assicurare il rispetto dei principi di trasparenza concorsuale e la massima pubblicità dei bandi, da pubblicare sul sito dell'ateneo e nel maggior numero possibile di siti istituzionali.

Riforma degli Statuti e definizione dei regolamenti per la definizione di ruoli e responsabilità

È evidente che non molte di queste richieste sono state rispettate. Rinviando a breve un giudizio complessivo, preme per ora dire che per quanto riguarda i regolamenti di Ateneo, il lavoro più sistematico di raccolta e analisi dei regolamenti approvati dopo l'introduzione della Legge 240 è stato fatto da Ana Lourdes dell'Università di Genova, Valentina Onnis dell'Università di Cagliari, Stefano Acierno dell'Università di Napoli[14], che hanno censito e analizzato i principi e criteri generali utilizzati per la definizione dei regolamenti, ed elaborato linee guida per garantire procedure di regolamentazione omogenee in tutte le Università statali. Tra queste richieste, le principali riguardavano la definizione, da parte del Ministero, sentito il CUN, di criteri omogenei per i Regolamenti di ateneo che disciplinano gli Assegni di Ricerca (articolo 22, c. 4), i contratti per attività di insegnamento (articolo 23, c. 2) e i contratti da Ricercatore a Tempo Determinato (articolo 24, c, 2). In particolare, il documento chiedeva che:

1. I regolamenti che disciplinano le procedure per gli assegni di ricerca (articolo 22, c. 4), i contratti per attività di insegnamento (articolo 23, c. 2) e i contratti da ricercatore a tempo determinato (articolo 24, c. 2) non contengano limitazioni alla partecipazione legate all'anno di conseguimento della laurea e/o di titoli post lauream.

[14] Ana Lourdes, Valentina Onnis, Stefano Acierno, Regolamenti di Ateneo, working paper del gruppo regolamenti della Rete 29 aprile, https://sites.google.com/site/grupporegolamentidiateneor29a/

2. Per quanto riguarda i regolamenti per Ricercatori a tempo determinato (art. 24), si chiedeva che il bando di selezione ed il contratto per i contratti da Ricercatore a Tempo Determinato indicasse in maniera chiara l'impegno annuo complessivo per lo svolgimento di attività didattica curriculare ed integrativa con indicazione distinta per le due funzioni.
3. I contratti per Assegni di Ricerca avrebbero dovuto prevedere eventuali attività didattiche integrative non superiori al 30% di quella prevista per i contratti di cui all'art. 24 c. 3, lettera a) e per questa dovrà essere prevista una retribuzione aggiuntiva rispetto all'importo base dell'assegno. Eventuali carichi didattici curriculari, se ritenuti compatibili con l'impegno, dovranno essere attribuiti solo ed esclusivamente tramite contratti di cui all'art. 23, c. 2, della Legge 240/2010.

In generale, dagli assegnisti agli RTDa e RTDb, sino agli RTI, la preoccupazione del documento era di impedire che venissero attribuiti senza bando nè compenso o, addirittura, assenso, del titolare dei corsi, corsi di didattica curricolare al personale addetto alla ricerca, nel tentativo di sopperire al blocco del reclutamento e all'elevato numero di dismissioni per pensionamento di PA e PO con la didattica di ricercatori strutturati e precari non retribuiti nè talvolta consenzienti. È così che il documento chiedeva che anche i regolamenti sull'attività didattica di professori e ricercatori (art. 6) prevedessero la retribuzione, a valere su apposito stanziamento d'ateneo, dell'intero monte ore dell'insegnamento escludendo la non retribuibilità di frazioni orarie o di CFU e il loro conteggio nel monte ore massimo di 350 di attività didattica, didattica integrativa e di orientamento. Che i regolamenti d'ateneo definissero esattamente le attività che costituiscono didattica integrativa e didattica frontale in maniera conforme alle legge, rifacendosi nello specifico alla mozione CUN del Settembre 2010 secondo la quale il CUN *"ribadisce con forza la necessità, per l'attribuzione di corsi e moduli didattici, della esplicita manifestazione in forma scritta del consenso del ricercatore, consenso che non può essere sostituito da forme di silenzio/assenso, peraltro non previste dalla legge; l'esigenza ineludibile della corretta individuazione dei compiti didattici integrativi che debbono essere esclusivamente svolti in quelle attività che affiancano le lezioni, al di fuori del monte ore previsto per il corso ufficiale"* [15].

Era pertanto opportuno che il SA e il Consiglio di Amministrazione definissero gli importi per la retribuzione aggiuntiva da corrispondere ai ricercatori di ruolo e non, come era auspicabile che il MIUR desse indicazione di un importo minimo per la retribuzione aggiuntiva di cui all'art. 6, comma 4 della Legge

[15] Consiglio Universitario Nazionale, Mozione attività didattica Ricercatori, Adunanza del 15 settembre 2010, prot. 1445.

240/2010. Come indicato in un documento firmato Rete 29 Aprile[16], si poneva allora il problema che i regolamenti stabilissero modalità di retribuzione della didattica diverse da ateneo a ateneo, determinando una discriminazione tra dipendenti pubblici che svolgono, in modo continuativo e strutturato, la medesima attività lavorativa, e portando a casi di sperequazione retributiva tra i ricercatori che svolgono analoghe attività di docenza curriculare in base alle risorse dell'ateneo di appartenenza, senza alcuna corrispondenza con la qualità e quantità del lavoro svolto.

Anche in questo caso, molte delle proposte non sono state accolte. Alcuni atenei hanno negato il diritto alla retribuzione, adducendo difficoltà di bilancio dovute alla riduzione del fondo di finanziamento ordinario legata alle manovre finanziarie, mentre altri indicano importi simbolici. Altre sedi hanno deciso l'attribuzione di insegnamenti ad assegnisti e dottorandi a titolo gratuito, mentre altre ancora non emanano gli appositi regolamenti. Ad esempio l'università della Basilicata prevede 65 euro per ora di didattica frontale effettivamente erogata (senza franchigia) con possibilità di destinare parte del corrispettivo alla propria attività di ricerca; l'Università di Pisa prevede la possibilità di attribuire incarichi di docenza a titolo gratuito a RTI con anzianità nel ruolo superiore a 15 anni, Perugia prevede la possibilità di convertire la retribuzione dell'attività didattica in fondi di ricerca, il Politecnico di Torino prevede che vi sia retribuzione solo dopo 60 ore di insegnamento, il regolamento dell'ateneo di Tuscia senza pudore prevede corsi a titolo gratuito per i ricercatori a tempo indeterminato fino al raggiungimento delle 350 ore (art. 2, c. 3); *"ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 23, c. 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e 11 quater della legge 21 giugno 1995, n. 236".* Va detto che a fronte di queste derive negative all'Università Piemonte Orientale una Delibera di Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione elimina l'obbligo di didattica curricolare per gli RTI e riconosce loro, nel caso la svolgano, retribuzione aggiuntiva di 32,31€/h per un massimo di 120 ore, come l'Università del Sannio ha cancellato una vecchia disposizione che prevedeva che le prime 48 ore fossero gratuite.

Similmente diversificate e incongruenti sono state le limitazioni alla partecipazione ai bandi legate all'anno di conseguimento della laurea e/o di titoli post lauream. Nonostante tali disposizioni siano a tutti gli effetti discriminatorie, l'ateneo di Catania ha introdotto all'art. 2, c. 4 il limite di 6 anni

[16] Rete 29 Aprile, Lettera al Ministro dell'Istruzione Università e Ricerca, 6 GIUGNO 2011, http://www.rete29aprile.it/FILES_UPPATI/lettera_R29A_al_Ministro_Gelmini_su_retribuzione_e_didattica_ricercatori_TI.pdf

per la laurea e di 10 per il dottorato, salvo poi applicarlo solamente a partire dal 31/10/2014; l'università delle Marche ha fissato un limite di età per gli assegni (38 anni); alla Milano Statale parimenti vi sono limiti di 5 anni dal conseguimento del dottorato, a Cagliari esiste un limite di 5 anni dal conseguimento del dottorato per gli assegni istituzionali. Il limite è esteso a 10 anni per gli assegni su altri fondi, in questo caso l'accesso è consentito ai titolari di borse biennali anche se privi del dottorato.

Per quanto riguarda i contratti per Assegni di Ricerca, in molti casi l'attività didattica non era solamente integrativa al limite del 30% bensì includeva carichi didattici curriculari. Per esempio a Bolzano gli assegnisti possono svolgere fino a un massimo di 60 ore di didattica frontale, così come l'università delle Marche permette all'assegnista una "limitata attività didattica sussidiaria". Per quanto riguarda la didattica dei ricercatori a tempo indeterminato, invece, uno dei regolamenti più restrittivi è stato adottato a Venezia, dove qualora un ricercatore rifiuti di svolgere didattica curricolare per 60 ore minime l'anno, il dipartimento di afferenza è tenuto a corrispondere all'amministrazione centrale *"il costo corrispondente, calcolato moltiplicando il numero di ore mancanti per il costo orario standard riportato in Tabella 3", che "verrà trattenuto in sede di erogazione del Fondo Unico di Dotazione del Dipartimento di afferenza del docente"*[17] . È evidente che sanzioni e regolamenti riescono così ad attribuire *contra legem* attività didattiche curricolari a Rti e assegnisti, mentre per quanto riguarda i ricercatori a tempo determinato di tipo a e b ci pensa già la Legge 240 a rendere la didattica obbligatoria in un processo che non solo trasforma la figura del ricercatore ma ne trasforma significativamente gli oneri contrattuali.

L'espulsione dagli organi di governo dei lavoratori con contratti a termine

In generale, il problema dei diritti dei ricercatori a tempo determinato era e rimane centrale. A questo proposito, il Coordinamento Precari Università chiedeva che ogni anno il numero di contratti da ricercatore a tempo determinato ex articolo 24, c. 3, lettera b), fosse proporzionato al numero di contratti da ricercatore a tempo determinato ex articolo 24, c. 3, lettera a) in essere, ovvero che il numero di ricercatori a tempo determinato con *tenure track* fosse proporzionato al numero di ricercatori a tempo determinato senza

[17] Università Cà Foscari, Regolamento di Ateneo per l'attribuzione, l'autocertificazione e la verifica dei compiti didattici e di servizio agli studenti dei professori e ricercatori ai sensi dell'art. 6 C.7 della legge 240/2010, Emanato con D.R. n. 346 del 26.6.2012, http://www.unive.it/nqcontent.cfm?a_id=120178.

tenure track, al fine di evitare che il principio del ricercatori a tempo determinato finisse per configurarsi "come l'ennesima forma di contratto precario privo di sbocchi nel sistema accademico". Mesi dopo pare, invece, che questo sia precisamente il caso, non solo a causa della sproporzione tra RTDa e RTDb assunti nel 2011, significativa nel riservare alle assunzioni *tenure track* un totale di 3 assunzioni contro 500, ma perché, come ha dichiarato lo stesso Presidente della Crui Marco Mancini l'8 ottobre 2012: *"bisogna pur dire che una riforma a costo non zero ma ai numeri negativi (cioè con troppi 'tagli' finanziari) rischia di restare al palo. Una macchina senza benzina. Di questo personalmente sono molto preoccupato. Si pensi alle carriere dei giovani: tra turnover al 20%, tagli all'FFO e via dicendo nuovi istituti come la 'tenure-track' corrono il serio pericolo di restare sulla carta"* [18].

In quest'ottica non solo la riforma degli statuti ha fallito nell'introdurre standard minimi in grado di sancire diritti e tutele equiparabili per i ricercatori precari, ma ha fallito nel riconoscere ai ricercatori precari gli stessi diritti di rappresentanza e assistenza dei lavoratori strutturati, con pochissime rare eccezioni. Non sorprende nemmeno che il tentativo di razionalizzare la giungla di contratti precari nell'università pubblica si sia trasformata in un'operazione di licenziamento di migliaia di lavoratori specializzati, come dimostra un articolo di Vitucci che, comparando il numero di incarichi di ricerca, borse di studio, borse postdoc e co.co.co. presenti, secondo il nuovo sito dell'ufficio di statistica del Miur, al 10.5.2012 nell'università italiana, si evidenziasse una contrazione, tra il 31.12.2010 e il 31.5.2012 si circa ventimila ricercatori, passati dai 34590 del 2010 all'attuale 14334 *"con un calo del 25% degli assegni di ricerca, un calo del 16% (200 unità) dei ricercatori a tempo determinato ed una soppressione delle altre tipologie contrattuali (borse di studio, borse postdoc, contratti co.co.co superiori a 6 mesi)"* [19] .

In questo excursus rapido delle principali riforme indotte dalla Legge 240, appare dunque evidente che l'introduzione della Legge 240 ha sotteso ad una rapida verticalizzazione dei poteri universitari in ottica discrezionale, limitando la partecipazione negli atenei e gli spazi di democrazia, rappresentanza e partecipazione contenute negli statuti preesistenti. Ha portato (o sta portando) a un rapido ridimensionamento numerico dell'università pubblica, agli spazi e ai diritti riconosciuti a RTDa e RTDb. In questo senso le conseguenze più acute si sono viste per gli assegnisti, gli RTDa e RTDb, per i quali è divenuta prassi

[18] Redazione Roars, Intervista al Presidente della Crui, prof. Marco Mancini, "Roars", 8 ottobre 2012.

[19] VITUCCI F., Il triste destino dei precari dell'università italiana, "Roars", 12 giugno 2012, http://www.roars.it/online/il-triste-destino-dei-precari-della-ricerca-nelluniversita-italiana/

l'esclusione dagli organi di rappresentanza, il rispetto di standard di valutazione sempre più stringenti, l'attribuzione spesso a titolo gratuito di corsi di didattica curricolare e l'acuirsi dei meccanismi di sanzione. In questo caso, una delle derive più esplicite si è vista nell'Università di Catania, dove il rettore e il Cda, presieduto dal rettore Antonino Recca, hanno prodotto il documento "Linee guida comportamentali nel caso di apertura di procedimenti disciplinari", nel quale si stabilisce che la produzione di "interferenze esterne", ovvero "pubblici dibattiti, […] assemblee di docenti", il coinvolgimento di "organi istituzionali o, finanche, organi di informazione, con il rischio, soprattutto in quest'ultimo caso, di gettare discredito sull'intera istituzione universitaria", sia potenziale precondizione all'apertura di processi disciplinari contro i "responsabili", alla luce delle potenzialità di controllo rese possibili dall'abolizione di un collegio unico di disciplina presso il Consiglio universitario nazionale, e all'introduzione invece di collegi di disciplina presieduti dal rettore in ogni singolo ateneo, noncuranti delle potenziali contraddizioni e arbitrarietà derivanti dall'ennesima concentrazione di potere nella figura del rettore.

Proposte

E' necessario rivedere l'impianto complessivo della legge 240/2010 nel suo ridisegno dei percorsi di governo degli atenei recuperando e semmai ampliando quegli spazi di autogoverno e democraticità interna alle università italiane nell'ottica di associare una piena autonomia con una piena responsabilizzazione in un quadro di permanente e costante valutazione delle scelte che si compiono. Nel quadro del nuovo assetto, siamo convinti che i dipartimenti così come delineati nella 240/2010 – liberati dai molteplici vincoli regolamentari e normativi previsti dal precedente governo, e resi effettivamente il nucleo centrale di un nuovo assetto organizzativo dell'Università – possano e debbano svolgere un ruolo decisivo che deve essere salvaguardato al rischio di una cessione eccessiva di peso alle scuole e alle strutture di raccordo. In un quadro di ampia autonomia dei singoli dipartimenti, vanno ridimensionati i poteri e le competenze del direttore amministrativo e del Rettore, nonché del consiglio di amministrazione, a favore di un ruolo più ampio del senato accademico. È bene inoltre ricordare che quanto disposto dalla 133/2008 relativamente alla possibilità di trasformare le università in fondazioni di diritto privato è a tutt'oggi vigente ed è necessario quanto prima abrogare questa norma. La strada dei protocolli d'intesa tra atenei su base regionale è da perseguire con attenzione per garantire elementi di effettiva qualificazione del sistema universitario senza che la "razionalizzazione" venga

declinata come elemento di riduzione e di taglio del sistema. Occorre pertanto su tutti questi temi attivare tavoli di confronto istituzionali e con le parti finalizzati a verificare la disponibilità delle Istituzioni nazionali e regionali a sostenere il sistema universitario con progetti che siano chiari e condivisi. Una disponibilità che può manifestarsi con forme e modalità diverse, sul fronte del finanziamento, del sostegno alla ricerca, del rapporto con le imprese, della crescita dei talenti del territorio, di un reclutamento mirato di giovani, del rafforzamento degli strumenti del diritto allo studio, di coordinamento dei servizi agli studenti e alla ricerca che pongano le basi per una idea cooperativa e non competitiva del sistema universitario.

5.2 Per un ruolo unico dei professori universitari

Calogero Massimo Cammalleri[20], Maurizio Matteuzzi[21], Giorgio Pastore[22]
Direttivo Nazionale CoNPAss [23]

Premessa

A nostro parere, l'aumento esponenziale delle differenziazioni non derivanti da effettive diversità di mansioni e di funzioni costituisce un alibi per accrescere inutilmente la complessità dell'organizzazione universitaria e serve essenzialmente a nascondere la creazione ad arte di nicchie più o meno estese di ingiustificato privilegio. In questo capitolo ci soffermeremo in particolare sulla necessità di superare queste tendenze pericolose attraverso la definizione di una figura di "professore universitario" che sia ben fondata quanto a stato giuridico, funzioni, diritti e doveri, e ben radicata nel dettato costituzionale.

Un po' di storia

Nell'Università italiana uscita dalla Riforma Gentile (1923) c'era il Ruolo Unico dei docenti universitari. Solo nel dopoguerra apparve un secondo ruolo, quello degli assistenti, con compiti subalter¬ni relativi sia alle attività didattiche sia a quelle di ricerca.

Tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso l'ordinamento universitario venne radicalmente scosso; ne sortì una enorme confusione. Vari interventi normativi introdussero figure inedite, le quali peraltro non avrebbero mai completamente riassorbito quelle precedenti. Alla metà del decennio si potevano contare almeno una decina di figure diverse di "docente" (useremo questo termine nell'accezione più ampia possibile), alcune delle quali

[20] Calogero Massimo Cammalleri, PAC di Diritto del lavoro, Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Finanziarie, Università di Palermo, presidente del CoNPAss.

[21] Maurizio Matteuzzi, PAC di Filosofia del linguaggio, Dipartimento di Filosofia e Scienze della Comunicazione, Università di Bologna, membro del Direttivo Nazionale CoNPAss..

[22] Giorgio Pastore, PAC di Fisica della materia, Dipartimento di Fisica, Università di Trieste, membro del Direttivo Nazionale CoNPAss.

[23] Il Coordinamento Nazionale Professori Associati (CoNPAss, http://www.professoriassociati.it/) è nato nell'ottobre 2010. Il documento programmatico iniziale, in opposizione alla riforma Gelmini, metteva in risalto l'aspetto penalizzante che la legge prevedeva per la nostra fascia e proponeva il ruolo unico dei professori universitari. Il CoNPAss, anche dopo l'approvazione della legge 240/2010, continua a lavorare, non solo per vigilare sui decreti attuativi che rischiano di peggiorare la situazione già disastrosa del sistema universitario, ma più in generale per promuovere un modello di università diverso da quello imposto dalla suddetta legge. CoNPAss non è e non vuole essere un partito e conta, tra i propri aderenti, liberi pensatori di convinzioni politiche assai differenziate, ma accomunati tutti dall'amore per una Università Statale libera, autonoma, pubblica e opportunamente sostenuta da mezzi e strumenti adeguati. Vogliamo contrapporci al giro di vite che certa politica fortemente neoliberista cerca di imporre alla communitas studiorum, proponendo nuove idee per un'università che funzioni, aperta a tutti.

chiaramente in via d'estinzione, nel senso che il loro numero non poteva aumentare, ma i cui membri erano indubbiamente vivi e vegeti, come i famosi *assistenti*, e figure appena concepite, in larga misura per surrogare le precedenti, come gli *assegnisti* e i *contrattisti*, destinate di lì a poco nella stragrande maggioranza a una totale cancellazione/promozione allo status di ricercatori a tempo indeterminato. Tralasciamo poi le non banali suddivisioni interne alle già pletoriche categorie: si potevano contare parecchi tipi di assistenti, con prerogative e garanzie assai diverse. La stessa normativa ufficiale si cimentò a lungo su questa storica figura di docente, mutandone radicalmente a più riprese lo stato giuridico, per cui si ebbe la fase dell'assistente *ad hominem*, dell'assistente alla Facoltà, dell'assistente alla materia disciplinare, ecc. Poi ci fu la possibilità di attribuire incarichi di assistenza, e così si ebbero assistenti di ruolo e assistenti incaricati; si volle prevedere la prestazione d'opera gratuita, accanto a quella retribuita, si ebbero così anche assistenti *volontari*, come se gli altri facessero quel mestiere *obtorto collo.*

Nel frattempo si cercò di razionalizzare l'ambito delle così dette borse, ovvero dei borsisti (anche qui, senza voler entrare molto nei dettagli, si avevano borsisti ministeriali, borsisti CNR, borsisti della Facoltà e via dicendo). Si crearono le figure dell'assegnista e del contrattista, la cui differenza nessuno seppe mai spiegare o spiegarsi, una via di mezzo tra il borsista e l'assistente: da un lato maggiore durata (ad es. quattro anni per i contrattisti), dall'altro assai minore tutela economica, in quanto esplicitamente esclusi dal beneficio stipendiale della così detta contingenza (o scala mobile), che a quell'epoca, con l'inflazione a due cifre, valeva più o meno quanto lo stipendio.

Che dire degli incarichi, e dei conseguenti incaricati? Anch'essi retribuiti, non retribuiti, più tardi in genere stabilizzati. Con il terzo conato dei vari decreti "Pedini"[24] , lo stabilizzare un incaricato come "professore", cioè come titolare di un corso ufficiale, spesso fondamentale, creò una strana figura: illicenziabile fino al pensionamento (parificato a quello dei professori ordinari, 70 + 2), membro a pieno titolo degli organi decisionali (Consigli di Facoltà, cui le altre categorie partecipavano solo per rappresentanza).

[24] La figura del professore incaricato a tempo indeterminato venne istituita come "stabilizzato" con l'art. 4 DL 1/10/73, n. 580, convertito nella legge 30/11/73, n. 766. Il professore incaricato veniva stabilizzato sull'insegnamento del quale era titolare dopo che per tre anni aveva avuto assegnato, dalla stessa o da università diverse, un incarico d'insegnamento. I così detti decreti Pedini, e Pedini bis, della fine degli anni 70, ne specificarono meglio caratteristiche e funzioni, di fatto creando una quasi equiparazione con i professori ordinari: illicenziabilità, pensionamento a 70 anni, inclusione ai CdF.

Ora viene la complicazione vera: queste figure non erano affatto incompatibili, ma anzi quasi tutte direttamente e facilmente cumulabili. Persino i professori ordinari potevano assumere incarichi, e anzi sistematicamente lo facevano. Ora, se uno ha un po' di dimestichezza con l'analisi combinatoria, può farsi agevolmente un'idea di quel che ne derivasse, prendendo queste situazioni a due a due, a tre a tre e così via. Quasi nessuno era una cosa sola, almeno un secondo status non si negava quasi a nessuno. E, in sovrappiù, poteva anche ripresentarsi qualche fantasma dal passato, per cui qualcuno poteva dirti che era "libero docente"[25] ; il che non si poteva immaginare come legasse con tutto il resto. O poteva dirti che era professore aggregato, qualità recuperata molti anni dopo con semantica tutta diversa. Tanto per chiarezza: all'epoca significava un docente che, pur non avendo vinto un concorso, era stato "ternato"[26] , e aveva avuto poi la cattedra con un provvedimento di legge; mentre attualmente è il titolo ufficiale che spetta per legge ad un ricercatore per l'anno accademico durante il quale gli viene affidato un corso ufficiale.

Bene, verrebbe da fare dell'ironia, dal che ci trattiene la gravità dell'argomento, cioè l'organizzazione (si può dire così? Mah....) dell'istruzione superiore e della ricerca di una delle prime dieci economie del mondo. Noi non siamo certo ammiratori dell'ordine militaresco, né condividiamo la forte propensione di non pochi colleghi ad una gestione fortemente piramidale dell'università; ma anche al caos ci dovrebbe essere un limite di buon senso, se non di ragione: ci si immagini un esercito organizzato così, e l'armata Brancaleone assurgerebbe immediatamente a modello di efficienza e di rigore.

A questa epoca di enorme confusione mise fine, almeno sulla carta, la legge 382/80. Non che una confusione del genere potesse essere definitivamente risolta in un sol colpo, ma indubbiamente la razionalizzazione fu molto drastica, le figure di docenza intrapresero la via della logica *reductio ad unum*, molte anomalie e molti accumuli, spesso contraddittori, di funzioni, furono eliminati. Da qui allora conviene partire, per impostare un'analisi meno faceta e più costruttiva.

[25] La libera docenza era un titolo abilitativo, non più vigente nell'ordinamento universitario italiano dal 1970, il cui conseguimento autorizzava il titolare (libero docente) all'insegnamento, a titolo privato, in università e istituti di istruzione superiori.

[26] Ai tempi, la commissione poteva valutare fino a tre concorrenti come "idonei"; mentre uno solo era il vincitore della cattedra, gli altri due venivano chiamati appunto "ternati".

La Legge 382/80

La 382/80 introdusse due sostanziali novità, intese a razionalizzare la situazione caotica sopra descritta:

a) ricondurre ad un unico ruolo i professori universitari;

b) istituire un nuovo ruolo, quello di Ricercatore a Tempo Indeterminato (RTI), che potesse svolgere analoga pulizia nell'ampio e variegato campo delle figure, diciamo così, collaterali.

Con il provvedimento b) si volle fare affluire, tramite un meccanismo denominato "giudizio di idoneità", in un'unica categoria, dunque, borsisti, assegnisti, contrattisti, assistenti di qualsiasi tipo, e tutti quei docenti che, pur titolari di corsi ufficiali, non fossero in grado di sostenere una abilitazione nazionale, in tutto simile, per lo svolgimento, ai concorsi a cattedra. Come è noto, i RTI sono stati posti ad esaurimento, in seguito, dal Ministro Moratti, esaurimento accelerato dalla successiva 240/10. Esula da questo testo porre la questione se sia un bene o un male che esistano figure con carichi di quasi esclusiva ricerca e con compiti didattici marginali. Ci limitiamo a notare che la figura del così detto "Research Professor" è ben presente in ordinamenti di Paesi che ci vengono continuamente proposti a modello da imitare.

Tuttavia la tendenza del sistema a continuare ad interpretare le situazioni nuove mediante i vecchi paradigmi ha fatto sì che sui compiti dei ricercatori permanesse una certa confusione, testimoniata dal mancato varo, nel corsi di più di due decenni, di una legge che definisse il loro stato giuridico. All'epoca della prima applicazione della norma in esame, le idoneità si svolsero su base locale, e si tramutarono in una specie di sanatoria totale (ovvero ope legis appena mascherata), che ottenne appunto almeno il risultato della reductio ad unum di una pletora di figure, funzioni, persone, la cui provenienza era del tutto diversa e variegata. Ma, al di là di questo, risulta evidente che la Legge in oggetto intendeva questa figura come il canale privilegiato di reclutamento per il futuro.

Veniamo ora al più rilevante in questo contesto punto a). La legge fa costantemente riferimento ad un unico ruolo di professore. Già nell'abbrivio, l'art. 1 recita nel titolo:

"Ruolo dei professori universitari",

e prosegue dichiarando unico il ruolo, anche se articolato in due fasce:

"Il ruolo dei professori universitari comprende le seguenti fasce:

a) professori ordinari e straordinari;

b) professori associati."

Di seguito, sancisce la *"uguale garanzia di libertà didattica e di ricerca".*

All'art. 5 – Norme particolari per l'assegnazione di contingenti di posti" la norma poi prevede, per l'assegnazione dei posti di professore ordinario, una riserva di assegnazione ulteriore di un 20 per cento a favore dei professori associati che abbiano maturato nove anni di insegnamento in una certa disciplina, o gruppo di discipline, anche nella precedente qualità di professori incaricati. Si noti bene che tale quota risulta aggiuntiva, cioè ad incremento del piano quadriennale di sviluppo prevista dal precedente art. 2.

Già questi richiami mostrano in modo evidente che il Legislatore considerava le due fasce due momenti consecutivi e consequenziali dello stesso ruolo. Inutile commentare il fatto che tanto la riserva di assegnazione che i concorsi biennali rimasero lettera morta, per quello strano destino che accomuna così tante leggi italiane.

Ad abundantiam, la legge contiene la più lapalissiana riprova che l'intento del Legislatore è quello di istituire il Ruolo Unico. Dopo avere specificato la normativa relativamente alla distinzione tempo-pieno/tempo-definito, e avere minuziosamente dettagliato i diritti e i doveri, sempre facendo esplicito riferimento ai soli ordinari, ed avere quindi definito in modo assai preciso, negli artt. 10 – 19, lo stato giuridico dei professori ordinari, nel passare al Capo III relativo agli associati, dopo gli art. 20 e 21 sulla dotazione organica e sulla copertura di posti, la legge recita testualmente:

"Articolo 22 – Stato giuridico dei professori associati

Lo stato giuridico dei professori associati è disciplinato dalle norme relative ai professori ordinari."

Riteniamo che di fronte alla conclusione che qui il Ruolo Unico è esplicitamente e inconfutabilmente sancito anche Monsieur de La Palisse surclassato non potrebbe non convenire.

Quanto queste evidenze siano state osteggiate dalle baronie accademiche nel prosieguo è ben noto. Al di là del mero esercizio del potere, si hanno infatti evidenti ricadute economiche di questa identità di ruolo, specie in quei comparti dove gli interessi economici si sommano a quelli di puro riconoscimento morale. Così si spiega che, per fare un esempio, alla Università La Sapienza di Roma, dove esiste la facoltà di giurisprudenza probabilmente più affollata di docenti d'Italia, il numero dei professori associati sia zero. Precisamente zero. Perché un avvocato che può definirsi chiarissimo prof al

pari del barone rappresenta per quest'ultimo un pericoloso concorrente, soprattutto in quanto sottrae mercato. Allora, se proprio non puoi fare a meno di promuoverlo professore, tanto vale che tu te lo faccia amico portandolo direttamente in prima fascia. Anche questo è un modo per realizzare il Ruolo Unico! Tralasciamo altri esempi, che si potrebbero trarre in grande quantità dal mondo delle facoltà di medicina, e di altre che comunque impattino su interessi economici di rilievo.

Difficile dire se in molti politici sia prevalsa e tuttora prevalga la mancanza di comprensione o la naturale propensione al malaffare; si potrebbe usare la mediana, e vedere un po'. O forse, più mediane, *melius est abundare quam deficere.* Ma senza dubbio la vera lotta alle baronie era già stata fatta e superata per legge, solo che altri interessi non avessero prevalso. E al di là degli slogan ripetuti in modo ossessivo da soggetti eponimi di leggi per loro incomprensibili, siamo convinti che per norme sui concorsi, e calcoli astrusi su improbabili indici bibliometrici, non si ottenga quella moralità che era già nella sostanza delle cose.

La Legge 240 e dintorni

Una delle conseguenze più gravi del mancato rispetto della regolare frequenza dei concorsi per il passaggio di fascia è stato il rafforzamento della percezione, da parte di molti professori di prima fascia, di godere di uno status particolare, favorendo derive verticistiche. L'unitarietà del ruolo docente previsto dalla 382 ha subito così una serie di attacchi non espliciti ma continui e sempre più incentrati sulla creazione di una nicchia di privilegio basata sulla possibilità di controllare le progressioni di carriera altrui. Va infatti notato che, mentre da un lato si eliminava la possibilità per ricercatori universitari (RU) e professori associati (PA) di partecipare alle commissioni di concorso per ricercatore (RU e PA) e associato (PA); invece per la gestione, coordinamento e direzione di progetti di ricerca, per l'affidamento di corsi ufficiali a tutti i livelli, per la partecipazione ad esami, inclusi quelli di laurea e di dottorato, tutte le distinzioni tra ruoli e fasce venivano eliminate. L'unica apparente eccezione a questo andamento è costituita dall'inspiegabile intento di escludere i RU dai conteggi per l'accreditamento dei collegi di dottorato (esiste in tal senso una bozza di decreto ministeriale che circola da mesi). Si potrebbe supporre che possa essere stato proposto per una presunta coerenza con la messa ad esaurimento del ruolo dei ricercatori, o forse anche per il desiderio di chiudere quanti più dottorati sia possibile, tanto il paese non ne avrebbe bisogno.

A livello ministeriale poi, forse attratti dai “risparmi” in termini stipendiali, o forse per una più generale ideologia verticistica che ha permeato molta della politica del centro-destra negli ultimi anni, l’idea di rendere strutturale una geometria piramidale, con un numero ridotto di professori ordinari “a controllo” di ciascun settore scientifico disciplinare, deve essere molto piaciuta, visto che nella ridefinizione dei settori, assieme alla definizione del numero minimo di professori ordinari che giustifica l’esistenza di un settore indipendente, ci si è preoccupati di dare delle proiezioni al ribasso delle numerosità “a regime”. In pratica, è pianificata, in modo implicito, una contrazione nel numero di professori ordinari in ogni settore.

Perché questa riduzione piace a molti professori di prima fascia? I motivi sono in parte evidenti (maggiori capacità di controllo e quindi di potere da gestire in meno persone) e in parte un po’ più nascosti nelle pieghe del disegno complessivo di riforma dell’università radicato nella 240. In un’università molto più verticistica di quella del passato, in cui il rettore diviene sempre più un amministratore delegato, con un CdA molto più controllabile da parte di esterni, una buona struttura piramidale permette maggiore facilità di controllo.

Il sistema piramidale di distribuzione dei poteri all'interno dell'università è stato ed è rispettivamente il fondamento e il collante della contro-riforma incarnatasi nella legge 240.

In un sistema in cui ricercatori, associati e ordinari (e talvolta perfino precari sotto le spoglie di docenti a contratto) condividono la unitarietà della funzione docente, manca il riconoscimento formale di tale unitarietà. A uguali doveri non corrispondono uguali diritti. Il sistema baronale si autorigenera: esso infatti si nutre della segregazione in caste (le fasce della docenza) ed è perpetuato dall'esercito di riserva dei precari; una piccola parte di docenti decide per tutti e decide anche la sua successione.

Questa piccola parte di docenti ha richiesto interventi formalmente legittimati dalla situazione di sofferenza estrema, anzi, per non usare eufemismi, di agonia, a cui l’Università pubblica è stata condotta dagli stessi attori e promotori della controriforma. Interventi, casuali ma forse neanche troppo, ipocriti per non dire fedifraghi, venduti sotto le mentite spoglie del riordino della spesa ma in realtà veri attentati alla Costituzione, che hanno tolto l’ossigeno al sistema istruzione. Un sistema capillare di cui l’Università è parte importante e vitale, che è stato ridotto, come si è detto, a rantolare, al cui capezzale i suoi stessi assassini, adesso travestitisi da crocerossine, si propongono come rianimatori.

Un futuro possibile

L'intervento centrale per neutralizzare questo sistema inefficiente e autoreferenziale di potere è l'introduzione del ruolo unico della docenza. Esso distribuendo il potere decisionale tra tutti i componenti della comunità accademica spezzerebbe la pericolosa oligarchia degli ordinari-baroni.

Si tratta di distribuire la capacità decisionale e il potere di governo ai governati.

Nella complessità di temi e di problemi che investono l'organizzazione dell'istruzione superiore in Italia, un ritorno alla concezione iniziale dell'unità del ruolo docente appare un fondamentale tassello per ottenere molteplici effetti positivi sul sistema.

Sia chiaro e fermo: secondo la tesi che qui sosteniamo il ruolo unico non è e non sarà mai *l'ope legis*! Riconoscere uguaglianza dei diritti nella diversità delle fasce non significa promuovere tutti, senza valutazione, alla fascia superiore. Le progressioni di carriera devono comunque avvenire dopo una indipendente valutazione dell'operato. Senza automatismi né per questo arbitrarietà. È intuitivo che la progressione svincolata dall'acquisizione di prerogative di governo accademico e che ha ricadute solo o quasi solo sul trattamento economico scarica di tensione corporativa la valutazione stessa.

Un Ruolo Unico della docenza universitaria, innestato su una forte e responsabile cultura di valutazione (Ruolo Unico con Valutazione permanente, RUV) permetterebbe di trovare soluzione, in modo semplice, a numerosi problemi lasciati in eredità dai passati decenni di disattenzione verso i problemi di un settore strategico per la crescita e la stessa sopravvivenza del Paese.

Il Ruolo Unico permetterebbe di spezzare uno dei più importanti strumenti di potere accademico, su cui tanti "baroni" fanno affidamento: la possibilità di continuare a controllare le persone, attraverso le carriere, anche dopo l'entrata in ruolo.

Le capacità personali di ricercatori associati e ordinari nulla hanno a che vedere con la fascia di appartenenza, perché tutti fanno lo stesso mestiere; con gli stessi strumenti, metodi, contenuti, finalità. Dunque, che senso ha privare il sistema di governo dell'università della parte più giovane ed entusiasta?

Con il RUV non si farebbe altro che riaffermare la sostanziale unità ed identità delle funzioni di docenza e di ricerca, al contempo fugando, con meccanismi semplici e trasparenti di valutazione periodica (su tutte e due le funzioni) a cui agganciare le progressioni di carriera, ogni tentazione di promozioni indiscriminate.

I dettagli di implementazione e di transizione al nuovo sistema non possono non passare per un'analisi approfondita e soprattutto per un confronto tra le parti interessate.

Il RUV

Tracciamo di seguito i punti essenziali che dovranno caratterizzare il RUV, di modo che – come molte volte anche nel recente passato è accaduto – proposte condivisibili nell'ideazione non vengano stravolte nell'attuazione.

Il ripristino del ruolo unico della docenza non può oggi non tenere conto della realtà e della attuale tortuosità e frammentarietà dei percorsi alle funzione di docente universitario.

Per tale ragione l'istituzione del RUV considera anche le posizioni precarie, cioè i primi passi del giovanissimo studioso verso la ricerca scientifica.

Sono elementi essenziali del RUV:

a) norme e meccanismi efficaci nel contenere la durata del precariato pre-ruolo garantendo al tempo stesso che le diverse posizioni (dottorato e posizioni post-dottorato) risultino effettivamente utili ad acquisire competenze ed esperienza utili per l'accesso al ruolo docente;

b) l'accesso unico al ruolo con percorso di stabilizzazione (c.d. tenure track);

c) il riconoscimento formale e sostanziale, dopo immissione in ruolo, a tutti i professori (docenti) degli stessi diritti e degli stessi doveri, con la sola possibilità di graduazione di alcune prerogative accademiche negli stretti limiti di cui alla successive lettere i) ed l).

d) Il trattamento economico di base statale dovrà comprendente tutto quanto in godimento prima dell'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 e prima del blocco degli scatti stipendiali. Mentre la progressione di carriera (economica e normativa) dovrà essere agganciata alla valutazione periodica permanente (infra lettera h).

e) Il trattamento economico di base del docente deve essere mobile, cioè trasferibile con il docente nel caso di un suo trasferimento di sede. Il trattamento base dovrà essere collegato a una responsabilità didattica chiaramente e precisamente definita a livello nazionale e a una produttività scientifica minima, intesa come media triennale, secondo parametri condivisi dalla comunità scientifica di riferimento (CUN, Società scientifiche); dovrà essere esclusa qualunque funzione normativa dell'ANVUR alla quale potrà essere solo affidato il compito di rilevazione e misurazione.

f) Il trattamento economico aggiuntivo a quello di base può essere previsto, determinato e disciplinato a livello di ateneo nel quantum e nell'an (per es. potrebbe prevedere: maggiore didattica, oppure maggiore ricerca, con o senza funzioni aggiuntive di servizio, ecc.).

g) La valutazione periodica del docente su base triennale dovrà essere commisurata a parametri uniformi su base nazionale (salve le normalizzazioni di contesto e socioeconomiche, anch'esse stabilite a livello nazionale). La valutazione positiva attribuirà un credito accademico.

h) Un'ulteriore valutazione del docente su base locale sarà stabilita e disciplinata da ogni Ateneo e potrà valere al solo fine del trattamento economico aggiuntivo (lett. f).

i) Alcune funzioni e prerogative accademiche di governo possono essere subordinate al graduale raggiungimento di un certo numero di crediti accademici, non superiore a tre.

j) La partecipazione a commissioni di concorso e a commissioni di valutazione è graduata per crediti accademici, potendo cosi escludere solo coloro che non hanno alcun credito.

k) L'età pensionabile dovrà essere stabilità per tutti al compimento della medesima età, senza distinzione dei crediti accademici[27].

Conclusioni

Il modello proposto nel paragrafo precedente potrà forse apparire, a prima vista, nella sua precisione, troppo prescrittivo. In realtà la necessità di definire al meglio anche aspetti che possono sembrare di dettaglio è fondamentale quando il discorso impatta esplicitamente su valori di natura etica e intellettuale: troppo facile altrimenti sarebbe dichiararsi d'accordo sui principi generali, per poi potere praticare, nell'attuazione, l'esatto contrario. L'esempio più lampante è costituito proprio dalla 240/10, la quale è corredata da "principi", ma meglio sarebbe dire "slogan mediatici", del tutto condivisibili, come la mitica "meritocrazia" o l'utopistica "lotta ai baroni"; come non dirsi d'accordo? Salvo poi constatare che i dispositivi dichiarati come efficaci per tali

[27] Il regime transitorio dovrà prevedere la messa ad esaurimento di tutti gli attuali ruoli e il passaggio al nuovo sistema, su base volontaria, dovrà assicurare:

a) che gli appartenenti ai ruoli ad esaurimento non possano assumere cariche di governo né partecipare alle commissioni di concorso e di valutazione;
b) l'invarianza in diminuzione della retribuzione personale in godimento;
c) che i RTI non ancora confermati siano considerati docenti di ruolo immessi nel ruolo unico;
d) ogni accesso ai ruoli universitari ad esaurimento, compreso quelli di RTD di tipo B), tranne il primo accesso, e ogni positivo giudizio di conferma nei ruoli medesimi, attribuiscano un credito accademico;
e) che le idoneità e le abilitazioni attribuiscano ciascuna un credito accademico.

fini perseguono nella realtà non tanto e non solo il mantenimento delle discrasie attuali, ma addirittura le enfatizzano e le peggiorano, a volte fino al livello del paradosso: nessun provvedimento di legge precedente era mai arrivato a favorire alla stessa stregua le baronie, i privilegi e le rendite di spesso ingiustificata posizione.

Noi abbiamo tracciato, con uno sforzo di impegno e serietà e senza alcuna rivendicazione di categoria, un modello logico, giusto e soprattutto praticabile. Ma per maggiore chiarezza vogliamo specificare che riteniamo i punti da a) ad e) dell'elenco sopra citato assolutamente irrinunciabili se si vogliono davvero perseguire gli alti fini del riconoscimento della qualità secondo criteri di eticità. Abbiamo poi voluto mostrare, di seguito, una possibile via attuativa anche a livello di dettaglio, a riprova della fattibilità concreta della proposta.

Bibliografia Capitolo V

1. *ARIENZO A. (2004), Dalla corporate governance alla categoria politica di governance,*
2. *CICCARELLI R., Inizia l'era Gelmini superpoteri ai rettori, "Il Manifesto", 11 febbraio 2011.*
3. *COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995), Our Global Neighborhood, Oxford, O.U.P.*
4. *CONIGLIONE F., Unicuique suum. La nuova mappa del potere nei Consigli di Amministrazione delle università italiane, "Roars", 20 marzo 2012.*
5. *DEAKIND S. / HUGHES A. (1997), Comparative corporate governance: an interdisciplinary agenda, S. Deakin e A. Hughes, Enterprise and Community, Oxford, Basil Blackwell, 1997.*
6. *LOURDES A., ONNIS V., ACIERNO S., Regolamenti di Ateneo, working paper del gruppo regolamenti della Rete 29 aprile.*
7. *MAYER F. (1997), Corporate governance, competition and performance, in Enterprise and Community: New Directions in Corporate Governance, a cura di S. Deakin e A. Hughes, Oxford, Blackwell, 1997.*
8. *MAUGERI M., Urbino va a scuola d'impresa, "Il Sole 24 Ore", 25 Luglio 2012.*
9. *Ministero dell'Istruzione dell'Universita' e della Ricerca, contro Politecnico di Torino, per l'annullamento dell'art. 12, comma 5, del nuovo Statuto del Politecnico di Torino, adottato ai sensi della legge 30.12.201, n. 240 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 284 del 6.12.2011, del Decreto rettorale del 29.11.2011, di emanazione dello Statuto stesso, nonché di tutti gli atti pregressi, connessi, conseguenti e consequenziali. http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Torino/Sezione%201/2012/201200250/Provvedimenti/201200983_01*
10. *VITUCCI F., Il triste destino dei precari dell'università italiana, "Roars", 12 giugno 2012, http://www.roars.it/online/il-triste-destino-dei-precari-della-ricerca-nelluniversita-italiana/.*

CAPITOLO VI

PERCORSI DI ACCESSO, PRECARIATO E QUESTIONE DI GENERE

6.1 Precariato e percorsi di accesso

Pasquale Cuomo[1]

Premessa

La legge 240 del 30 dicembre 2010, cosiddetta Gelmini, impone una trasformazione dello status giuridico della docenza universitaria e non riduce le forme contrattuali che alimentavano un precariato numeroso e atomizzato, ma anzi ne favorisce la "dismissione". Infatti l'effetto incrociato della legge 133 del 6 agosto 2008, la legge di applicazione della programmazione economica e finanziaria 2009-2013, e la legge Gelmini ha avuto l'effetto di ridurre drasticamente i finanziamenti a favore del sistema universitario nazionale che, senza un'inversione di tendenza, vedrà il passaggio in 12 anni da 62.783 a poco più di 40.000 docenti e ricercatori a tempo indeterminato nel 2020[2]. Si tratta perciò di una perdita secca, dovuta ai pensionamenti, di circa 2.000 docenti (ordinari, associati, ricercatori di ruolo) all'anno e perciò di un impoverimento del sistema formativo e della ricerca universitaria, già sottodimensionata rispetto ai paesi europei più sviluppati. Per di più, i pensionamenti colpiscono in maniera disomogenea le varie aree scientifiche culturali, le fasce di docenza e i vari atenei. In questo quadro, le università di antica tradizione sono più colpite da questo fenomeno rispetto a quelle di recente istituzione.

E' evidente perciò che il combinato disposto delle leggi del governo Berlusconi e quelle del governo Monti (i decreti applicativi-peggiorativi della legge 240/2010 e la "cosiddetta" legge di revisione della spesa) colpiscono nel segno,

[1] Storico economico, è stato componente, senza diritto di voto, della Commissione statuto dell'Università di Pisa. É tra i promotori dell'Assemblea Nazionale Università Bene Comune (Unibec: http://unibec.temilavoro.it/).

[2] Elaborazione delle stime di Paolo Rossi http://www.df.unipi.it/~rossi/evoldoc.html e incrociate con le analisi del CUN.

ossia disarticolano il sistema universitario nazionale e ne decretano la condanna a morte per asfissia finanziaria.

I primi ad essere colpiti da questi tagli sono stati i precari della ricerca e della docenza. Per comprendere meglio questa dismissione occorre fare un piccolo excursus su alcune tipologie contrattuali per il personale non di ruolo precedenti la legge Gelmini.

Le forme contrattuali prima della L. 240/2010

A fianco alle due fasce della docenza, professori associati e ordinari, esisteva la categoria dei **ricercatori universitari a tempo indeterminato**, che dopo tre anni dall'entrata in servizio avevano la conferma in ruolo a patto di aver svolto l'attività di ricerca per la quale avevano vinto il concorso pubblico. Quest'ultima categoria, che non è stata mai associata ad una fascia della docenza, è entrata nel mirino del legislatore con i governi Berlusconi, segnatamente il secondo, il terzo e il quarto.

Tuttavia, già una nota del Ministero dell'università e della ricerca del 17 marzo 1997 (governo Prodi), confermata con un'altra nota del marzo successivo, stabiliva che gli atenei potessero stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato per lo svolgimento delle attività di ricerca su programmi specifici e definiti nella durata. La legge 230 del 4 novembre 2005, *Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari*, all'articolo 1 comma 14 affermava che "per svolgere attività di ricerca e di didattica integrativa le Università, previo espletamento di procedure disciplinate con propri regolamenti che assicurino la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti, possono instaurare rapporti di lavoro subordinato tramite la stipula di contratti di diritto privato a tempo determinato con soggetti in possesso del titolo di dottore di ricerca o equivalente, conseguito in Italia e all'estero, o, per le facoltà di medicina e chirurgia, del diploma di scuola di specializzazione[3]. I contratti avevano una durata massima triennale e potevano essere rinnovati per una durata complessiva di sei anni.

Il tipo di contratto per i cosiddetti "ricercatori Moratti", dal nome del ministro di allora, costituivano un'ottima opportunità per garanzie, inquadramento e reddito per i precari impegnati nella ricerca e docenza universitaria, tuttavia la corsa all'abbattimento del costo del lavoro, che allineava tutte le singole università, impose un uso molto limitato, se non raro, di questa tipologia

[3] Potevano concorrere anche gli studiosi che avevano comunque un'elevata qualificazione scientifica, valutata secondo procedure stabilite dall'ateneo. Cfr. Francesco Sinopoli – Francesco Benincasa, *I precari nell'università e nella ricerca. Piccola guida per orientarsi nella giungla dei contratti*, Roma, Edizioni della conoscenza, 2010[2], p. 26.

contrattuale. Si apriva, per di più, il processo di logoramento alla figura del ricercatore universitario a tempo indeterminato, che in qualche maniera veniva messo su di un "binario morto". Infatti, il quarto governo Berlusconi, con il Decreto legge n. 180 del 10 novembre 2008, all'art. 1 comma 3, ribadiva la volontà/possibilità di assumere ricercatori a tempo determinato, istituzionalizzando ancora di più questa figura e creando un'alternativa al ricercatore a tempo indeterminato, favorita dai limiti alle assunzioni e dai tagli di risorse stabiliti dalla legge n. 133 del 2008. Infine, l'introduzione del ricercatore td nel computo dei punti organico, cancellava di fatto la possibilità di chiedere la sostituzione di tutti i contratti precari con quello da ricercatore a tempo determinato. In qualche maniera, una parte della riforma Gelmini era già stata servita surrettiziamente.

Una delle forme contrattuali "precarie" più diffuse è **l'assegno di ricerca**, ovvero l'assegno per la collaborazione ad attività di ricerca, istituito dalla legge n. 449 del 27 dicembre 1997 per le università, gli enti pubblici di ricerca, gli osservatori, l'Enea e l'Agenzia spaziale italiana. La circolare 12 marzo 1998 specificava che l'attività svolta dal titolare dell'assegno deve avere carattere continuativo e non occasionale ed in rapporto di coordinamento con la complessa attività del committente. Questa particolare forma contrattuale ha come oggetto la realizzazione di un programma di ricerca e si dovrebbe svolgere in piena autonomia senza orario di lavoro predeterminato. In realtà questa autonomia non era mai stata rispettata ed anzi, a fianco di carichi didattici sugli assegnisti, nei settori scientifico-applicativi la loro presenza era richiesta nei laboratori tutti i giorni e spesso il loro orario di lavoro era dettato dal tempo-macchina, ossia dai tempi necessari ai macchinari (più o meno sofisticati) per concludere varie fasi di un esperimento. L'assegno di ricerca è sostanzialmente molto simile ad un contratto di collaborazione coordinata e continuativa regolato però da una precisa disciplina.

Gli assegni "pre-Gelmini" avevano una durata non superiore a quattro anni e potevano essere rinnovati nel limite massimo di otto anni. La legge che istituiva gli assegni di ricerca non definiva alcuna durata minima, ma alcune amministrazioni dopo contrattazioni con i sindacati avevano inserito nel loro regolamento una durata minima di 12 mesi. L'attività di ricerca e l'assegno potevano essere sospesi senza retribuzione per il servizio militare di leva (fin quando era obbligatorio), la gravidanza e la malattia. Nella maggior parte dei regolamenti questa interruzione non riduceva la durata complessiva del contratto, ma in alcuni casi questo intervallo non prorogava la scadenza dell'assegno (la L. 240/2010 introdurrà delle modifiche). Inoltre, non era prevista nessuna copertura assicurativa da parte dell'ente o dell'ateneo che erogava l'assegno. Questi ultimi potevano essere banditi su fondi interamente

d'istituto o di ateneo, oppure in cofinanziamento con gli appositi fondi stanziati dal Miur, oppure su fondi esterni stanziati per specifici progetti di ricerca.

I titolari di assegno di ricerca come i collaboratori coordinati e continuativi che compivano ricerche non potevano presentare propri progetti di ricerca e *non avevano accesso in prima persona a bandi di finanziamento* (fondi Prin, Miur, Unione Europea, ecc.), che erano riservati al personale dipendente dell'istituzione che ha beneficiato del finanziamento e ne ha anticipato l'erogazione. Questo divieto non era specificato in nessun documento ufficiale e rappresentava una prassi consolidata, superata soltanto per l'accesso ai fondi per i giovani ricercatori.

Insieme agli assegnisti, la ricerca nelle università italiane è stata condotta anche da una pletora di **ricercatori precari che avevano un contratto di collaborazione coordinata e continuativa o addirittura una prestazione d'opera occasionale o non occasionale**. Il censimento di queste figure professionali è sempre stato molto difficile perché spesso erano legate a fondi di ricerca di un docente o di un dipartimento universitario e, perciò, la gestione è sempre stata molto opaca. I Co.co.co sono una forma contrattuale molto usata anche per i tecnici e gli amministrativi all'interno delle università, supplendo con costi minori per l'amministrazione (ma con maggior sfruttamento), al lavoro dei dipendenti subordinati che hanno delle retribuzioni regolari e con tutte le tutele e le garanzie. L'esplosione dei Co.co.co e successivamente dei Co.co.pro è d'altra parte, da più di un decennio, l'immagine più rappresentativa dello sfruttamento e del precariato in vari settori produttivi privati e nelle amministrazioni pubbliche.

Non esiste una definizione dettagliata della collaborazione coordinata e continuativa ad eccezione del richiamo contenuto all'art. 409, comma 3 del codice di procedura civile, che disciplina un'opera o un servizio svolto personalmente e senza vincolo di subordinazione[4]. Questa ambiguità normativa fece si che negli anni venisse utilizzata sempre di più la collaborazione coordinata e continuativa per mascherare rapporti di lavoro subordinato pur essendo un contratto di lavoro autonomo. Nel pubblico impiego e, in particolare, nelle università e negli enti pubblici di ricerca, con il blocco delle assunzioni imposto nel 2001, c'è stato un continuo abuso di queste forme contrattuali, anche perché prevedono il pagamento di contributi previdenziali più bassi rispetto a quelli previsti per i lavoratori dipendenti (26,72 contro il 33%), quindi sono molto convenienti per le amministrazioni, ma non per i lavoratori.

[4] F. Sinopoli – F. Benincasa, *I precari nell'università e nella ricerca* cit., p. 35.

Si deve anche evidenziare che se nel privato la prova della subordinazione in un processo di lavoro può comportare l'assunzione a tempo indeterminato, nel pubblico impiego in virtù dell'articolo 97 della Costituzione, che prevede il concorso come presupposto per l'accesso ai ruoli delle amministrazioni, il giudice che riconoscesse l'esistenza di un lavoro dipendente mascherato da Co.co.co, può soltanto disporre il riconoscimento delle prestazioni di fatto, ossia far saldare a favore del lavoratore la differenza contributiva e retributiva tra ciò che ha percepito e ciò avrebbe dovuto esigere se fosse stato correttamente inquadrato secondo il contratto collettivo nazionale del settore di appartenenza. Quindi il "collaboratore" non soltanto non verrebbe assunto ma, per di più, vedrebbe non rinnovato il suo contratto di collaborazione.

Un'altra forma contrattuale abusata nelle università è stata quella della collaborazione occasionale o prestazione d'opera occasionale, che si definisce per differenza rispetto alle collaborazioni coordinate e continuative mancando del requisito della continuità. Il versamento dei contributi previdenziali è previsto soltanto nel caso il cui reddito annuo per lo svolgimento di tali attività occasionali sia superiore a 5.000 euro. Si tratta spesso di un pagamento *lump sum*, anche perché molte amministrazioni tendono a dimenticare la soglia dei 5.000 euro e a tentare di convincere i precari a firmare una dichiarazione fasulla, che li induce a rinunciare ai contributi previdenziali, che graverebbero per 2/3 al committente e per 1/3 al lavoratore. Accanto a questa prestazione d'opera c'è quella "non occasionale", che prevedendo il regime fiscale della partita iva, consente un enorme risparmio per i committente-datore di lavoro. E' utilizzata soprattutto nei settori scientifico applicativi per quanto riguarda i lavori in "conto terzi", ovvero quando la committenza è esterna all'ateneo, normalmente rappresentata da aziende private o pubbliche.

Un ulteriore forma di "pagamento" per l'attività di ricerca sono le **borse di studio**, che non sono un contratto di lavoro. La legge istitutiva dell'assegno di ricerca avrebbe dovuto abolirla, ma non è avvenuto e le borse di studio hanno continuato ad essere utilizzate perché sono economicamente più convenienti per le amministrazioni rispetto agli assegni di ricerca. Si rifanno alla legge 398 del 30 novembre 1989, nella quale si prevedeva che le università possano conferire borse di studio ai dottori di ricerca per attività di ricerca post-dottorale. In realtà c'è stato un abuso di questo strumento e le borse di studio sono state usate anche per altri motivi. La legge Gelmini ha abolito le borse di studio post-doc, che tuttavia, sono state surrettiziamente reinserite dai singoli atenei e regolate da apposite normative emanate dai senati accademici.

Un'altra aberrazione del sistema è stato il **proliferare della docenza universitaria a contratto**, che normalmente consiste in una prestazione d'opera o collaborazione coordinata e continuativa. La disciplina sui professori

a contratto era regolata inizialmente dagli articoli 25 e 100 del DPR 11 luglio 1980, n. 382. Questa disciplina è stata successivamente modificata dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, la quale consentiva attraverso un decreto rettorale la stipula di contratti di diritto privato anche per l'attivazione di corsi ufficiali non fondamentali. Successivamente, il Decreto ministeriale del 21 febbraio 1998, n. 242 ha regolamentato su scala nazionale gli incarichi di insegnamento nelle università fissando in cinque anni più uno (dopo il primo) l'eventuale durata del mandato. L'effetto di questa norma è stata dirompente, soprattutto dopo la riforma dei cicli di studio, perché ha comportato che tutti gli insegnamenti previsti dai piani di studio dei vari corsi di studio possano essere affidati con lo strumento del contratto di diritto privato. *Insegnamenti non soltanto opzionali, ma anche fondamentali o caratterizzanti di singoli indirizzi di studio*. In altre parole si suppliva al pensionamento dei docenti universitari, non attraverso il reclutamento di altri professori, ma attraverso l'incarico a precari sotto pagati. La retribuzione media negli anni 2000 era di 2.500 euro lordi a semestre. Inoltre, con il Ddl Moratti n. 3.497, convertito nella legge 43/2005 sullo stato giuridico della docenza si ripropose la figura del professore a contratto/incaricato, riaffermando il ruolo che questa figura aveva avuto nelle università fino all'inizio degli anni Ottanta. Infine, il Decreto ministeriale 8 luglio 2008, ministero Gelmini, che applicava l'articolo 1, comma 10, della legge 230/2005 permetteva alle università di conferire incarichi d'insegnamento gratuiti. *Una vera aberrazione, sanata in qualche modo dalla legge Gelmini, che non ha proibito però l'adozione di incarichi di insegnamento retribuiti 1 euro a semestre (0,91 netti), come nel caso dell'università di Sassari.*

La base formativa di tutti i precari della docenza e della ricerca universitaria è il Dottorato di ricerca, che non è un contratto di lavoro ma un percorso di studio di alcuni anni (quasi sempre tre), finalizzato alla formazione all'attività di ricerca. La carta europea dei ricercatori (poco letta in Italia) definisce il dottorato come il primo gradino della ricerca scientifica. La riforma Gelmini assimila invece i dottorandi agli studenti e, purtroppo, questa interpretazione limitativa è accettata da gran parte del corpo docente e dalla Crui. Vi si accede, una volta in possesso della laurea, mediante un concorso pubblico disciplinato dalle singole università.

La borsa di studio è assoggettata alla gestione separata dell'Inps per le prestazioni coordinate e continuative, pur non costituendo un vero e proprio rapporto parasubordinato. La disciplina relativa al dottorato è in gran parte sancita dai regolamenti dei singoli atenei, ai quali si deve fare riferimento. Allo stato attuale, in Italia, il titolo di dottore di ricerca ha valore quasi solo per accedere alla carriere universitaria o negli enti pubblici di ricerca, mentre all'estero è un titolo spendibile in un ampio spettro di professionalità pubbliche

e private. Questa differenza non è soltanto frutto di un'arretratezza culturale italiana, ma anche del livello di scarso investimento in ricerca da parte delle imprese private e pubbliche e, perciò, dipende anche dalle mancate scelte di politica economica e di specializzazione industriale che i "ceti dirigenti" hanno colpevolmente evitato di compiere da almeno trenta anni.

La legge 240/2010 e alcuni esempi pericolosi

Uno delle principali "innovazioni" della legge Gelmini, che impone un salto all'indietro di trenta anni, è la messa ad esaurimento della figura del ricercatore a tempo indeterminato e **l'introduzione di due figure di ricercatori a tempo determinato**.[5] L'articolo 24 disciplina questa nuova figura e, al comma 3, la prima categoria di ricercatori è quella *sub* lettera *a)* che avrà un contratto per tre anni, prorogabile per soli due, senza nessuna possibilità di accesso ai ruoli della docenza. Dopo aver svolto i tre anni da ricercatore *sub a*), o di tre anni di assegno di ricerca (vinto prima dell'approvazione della legge 240), si potrà accedere ai contratti disciplinati dalla lettera *b)*, di una durata di tre anni e con la possibilità di avere la *tenure track*, ossia l'inserimento nell'organico di ruolo dell'ateneo, se i ricercatori abbiano superato l'abilitazione scientifica nazionale e se l'università ha le risorse disponibili accantonate nella programmazione triennale. In altre parole, i ricercatori *sub b)* sono e saranno pochissimi perché in un periodo di ristrettezze finanziarie e di tagli progressivi alle risorse destinate al sistema universitario, gli atenei preferiscono ricorrere a quelli di tipo *a)*, che gli permette di utilizzare finanziamenti esterni e di non legarsi a rigide programmazioni di bilancio.[6]

Bisogna sottolineare inoltre che le nuove figure di ricercatori a tempo determinato sono obbligati ad un *impegno didattico fino ad un massimo di 350 ore annue, con un evidente perdita di significato, non solo lessicale, della funzione del ricercatore*. Infine, l'ultimo comma della disposizione che regola la nuova figura del ricercatore a tempo determinato stabilisce che i suddetti contratti non danno luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli.[7]

La prima **Abilitazione scientifica nazionale** è in corso in questi mesi (le domande dovevano pervenire entro il 20 novembre 2012) e, al di là delle

[5] Va segnalato che la messa ad esaurimento dei ricercatori di ruolo era stata prevista dalla legge Moratti, n. 230 del 2005, che tuttavia fissava il 2013 come termine ultimo per poter bandire concorsi per ricercatori a tempo indeterminato.

[6] I ricercatori alla lettera b) hanno anche diritto ad un aumento stipendiale rispetto a quelli alla lettera a), che può arrivare fino al 30% in più. Va da se che le università, in questo periodo di austerità, propendano per i ricercatori "meno onerosi".

[7] Roberta Calvano, *Problemi costituzionali della riforma dell'università di cui alla legge n. 240 del 2010*, in «Diritto e società», n. 4, nuova serie, 2011, p. 793. Il saggio pone diversi dubbi sulla costituzionalità della legge Gelmini.

polemiche sui modi, sui metodi e sulle antinomie dell'Anvur (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca), si tratta di uno delle varie battaglie tra poveri che la legge Gelmini ha introdotto. Da una parte, infatti, ci sono le legittime aspettative di progressione di carriera dei ricercatori a tempo indeterminato, ai quali la legge riserva il 50% del totale delle risorse disponibili per i primi sei anni dall'entrata in vigore della legge. Dall'altra, c'è una pletora di precari che sono stati tagliati fuori dalla possibilità di concorrere al ruolo di ricercatore a tempo indeterminato e che sono stati "espulsi" dagli atenei a causa dei tagli progressivi iniziati con la legge 133 del 2008. Infatti le risorse liberate dal pensionamento di circa 2.000 docenti e ricercatori l'anno, a causa del *turnover* inizialmente bloccato al 20% nel 2012-2013 e successivamente ancora più eroso dal Decreto legislativo n. 49 del 29 marzo 2012 (uno dei decreti applicativi della Gelmini), dalla cosiddetta "revisione della spesa", sono di fatto assorbite dal Tesoro e non riallocate al sistema universitario nazionale per il reclutamento.[8] Di fatto si è stravolto lo status giuridico del ricercatore e si sono peggiorati i vizi e le manchevolezze dell'accademia italiana.

La legge Gelmini ha riformato anche l'assegno di ricerca, che può avere una durata compresa tra uno e tre anni ed è rinnovabile e non cumulabile con borse di studio a qualsiasi titolo conferite. In questa maniera la precarietà è stabilità *de facto* nelle università italiane, infatti **dopo il dottorato di ricerca si possono sommare fino a 12 anni di lavoro precario senza alcun diritto di inserimento in pianta stabile nell'organico docente degli atenei. Ossia ai 3 anni di assegno, si possono aggiungere i 3+2 di ricercatore *sub a*) e in seguito i 3 anni di ricercatore *sub b*) senza neanche avere la garanzia di una *tenure track* data la scarsità di risorse**. E' evidente che il tanto sbandierato ringiovanimento del corpo docente è una favola propagandistica narrata sulla pelle di migliaia di ricercatori precari. Per di più, l'articolo 22 della legge 240/2010 garantiva maggiori garanzie alle donne in maternità che stessero svolgendo un assegno di ricerca, tuttavia queste tutele sono destinate a rimanere sulla carta. Infatti la legge stabilisce che nel periodo di astensione obbligatoria per maternità, l'indennità corrisposta dall'Inps sia integrata dall'università fino a concorrenza dell'intero importo dell'assegno di ricerca. In un periodo di crisi economica, di tagli ai trasferimenti alle università e di calo di immatricolazioni (quindi di contribuzione studentesca), gli atenei stenteranno a selezionare delle donne per i pochi assegni di ricerca a disposizione, con buona

[8] Il decreto ministeriale 22 ottobre 2012, n. 297, che fissa i criteri e il contingente assunzionale (*sic*) delle Università statali per il 2012, ha drammaticamente evidenziato la politica restrittiva che deriva dalla legge 240/2010, ma che è stata esaltata e aggravata dal governo Monti.

pace della valutazione basata sul merito e sulle capacità, imponendo una brutale discriminazione di genere.[9]

I vincitori dei pochi assegni di ricerca e dei pochissimi posti da ricercatore a tempo determinato godranno comunque di notevoli vantaggi rispetto alla massa di ricercatori precari (in rapida diminuzione) che dovranno accontentarsi di borse di studio, contratti di ricerca (surrettiziamente adottati, seppure siano stati aboliti, come la borsa post-doc) e dei tirocini pagati una miseria.[10] Quello che emerge dall'applicazione della legge Gelmini è un comportamento schizofrenico degli atenei. Da una parte, la legge gerarchizza il controllo ministeriale sulle università, ne ossifica l'architettura e il funzionamento, impone un rigido controllo patrimoniale, finanziario e contabile, ne disciplina il decadimento culturale e scientifico. Dall'altra, alcuni rettori, che hanno visto i loro poteri aumentati, si sono sbizzarriti nella compilazione degli statuti e dei regolamenti generali di ateneo, con il risultato di modellare le varie università secondo le loro volontà.[11] Una specie di ritorno al medioevo con uno scontro/incontro tra l'imperatore (il Miur), che cerca di disciplinare e abolire l'autonomia universitaria, e i podestà di comuni riottosi (i rettori), che approfittano delle modifiche di legge per costruire un modello gerarchico di accademia.

Le altre novità imposte dalla legge Gelmini sono quelle relative ai contratti d'insegnamento, che prevedono l'abolizione delle prestazioni a titolo gratuito, ad eccezione di quelli stipulati con lavoratori autonomi in possesso di un reddito annuo non inferiore a 40.000 euro lordi.

In ogni caso, anche nel primo anno successivo all'introduzione della legge 240/2010 la funzione fondamentale dei docenti e ricercatori precari risulta evidente dai dati del Miur (vedi tab. 1).

Un modello che potrebbe preconizzare quello che sta accadendo nelle università pubbliche italiane potrebbe essere rappresentato dall'Istituto italiano di tecnologia di Genova (Iit). Una struttura fortemente voluta dall'allora Ministro dell'economia e finanze, Giulio Tremonti, e che ha avuto dal

[9] Una tale politica era stata introdotta surrettiziamente dall'Università di Firenze e revocata soltanto recentemente dal Senato accademico dell'Ateneo Toscano http://coordinamentoprecariuniversita.wordpress.com/2012/12/28/una-vittoria-degli-assegnisti-delluniversita-di-firenze/.

[10] Non è stato risolto dalla legge il problema dei ricercatori a tempo determinato introdotti dalla legge Moratti, lasciati anch'essi su un binario morto.

[11] I criteri di scelta e la composizione delle Commissioni statuto di alcuni atenei sembrano dar ragione ad una vecchia ipotesi di Montesquieu enunciata ne *L'Esprit des lois*, in cui si sottolineava la natura costitutivamente democratica dell'estrazione a sorte *versus* quella aristocratica rappresentata dalla "scelta".

Docenti a contratto	42.649
Collaboratori linguistici	381
Personale impegnato in attività di tutorato	21.968
Borse di studio	4.773
Borse post-doc	515
Assegni di ricerca	18.300
Co.co.co	7.964
Ricercatori a tempo determinato	1.609*
Formazione specialistica medici	27.834
Altro	618
Totale	126.611

Tab. 1: La creatività e la quantità dei contratti per precari impiegati nelle università italiane nel 2011. Elaborazione di Ilaria Agostini da dati Miur, statistica, rilevazione 2011 e da cercauniversità.cineca.it*

dicembre 2005 Vittorio Grilli come presidente della Fondazione istituto italiano di tecnologia.[12]

La scelta del "legislatore" (desumibile dalla legge 24 novembre 2003 n. 326 di conversione del D.L. 30 settembre 2003 n. 269) è stata quella di dar vita ad una fondazione disciplinata dagli art. 14 e seguenti del codice civile e, al tempo stesso, sorretta da risorse pubbliche, con configurazione di un proprio assetto ordinamentale. L'istituzione dell'Iit come fondazione conferma, infatti, la scelta – ormai consolidata – di conferire a soggetti operanti nella realtà pubblica configurazioni giuridiche assai diversificate a prescindere dalla tipologia dei poteri esercitati o delle finalità di interesse generale da perseguire. Lo statuto della Fondazione stabilisce come organi: Consiglio, Presidente, Direttore scientifico, Comitato esecutivo e Collegio sindacale. Lo statuto attribuisce al Consiglio della Fondazione la competenza a deliberare i regolamenti di funzionamento generale, mentre il Comitato esecutivo emana e modifica le linee guida ("*policies*" operative) che costituiscono una sorta di dettagliati sub-regolamenti settoriali disciplinanti, concretamente, l'attività dell'ente. Il Direttore generale, non più componente del Comitato esecutivo, assiste – su invito del Presidente – alle relative sedute. Il modello amministrativo della Fondazione disciplina, in particolare, la funzione del Direttore generale, responsabile delle aree amministrazione, finanza e controllo oltreché delle materie espressamente delegate dal Comitato esecutivo ed attribuisce al Direttore scientifico, nel rispetto delle previsioni statutarie, il generale

[12] Il Direttore generale del Mef si è dimesso dalla carica poco dopo la sua nomina a Viceministro dell'economia del governo Monti.

	2007	2008	2009
Tempo indeterminato			
ricerca	. .	. .	2
amministrazione e gestione	. .	. .	4
Tempo determinato			
ricerca	23	46	78
amministrazione e gestione	14	35	49
Contratti a progetto			
ricerca	65	146	233
amministrazione e gestione	2	2	6
Distacchi da altri enti			
ricerca	. .	1	1
amministrazione e gestione	1	1	1
Totale	105	231	374

Tab. 2: Tipologia contrattuale del personale impiegato presso l'Istituto italiano di tecnologia di Genova. Fonte: Corte dei Conti, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti* cit., n. 11, 2011, p. 37.

coordinamento e responsabilità delle strutture scientifiche e amministrative della Fondazione.

Non può non notarsi nell'architettura del *Government* una notevole somiglianza con quella imposta al sistema universitario nazionale dalla legge 240/2010 e, in particolare, ai poteri del Direttore generale che, a differenza del vecchio direttore amministrativo, diventa uno degli organi di governo dell'ateneo. Si aggiunga anche che: tutti i rapporti di collaborazione attivati dalla Fondazione sono caratterizzati da un trattamento economico determinato in parte in misura variabile secondo la produttività, qualità e quantità della prestazione. Una norma che anticipa le parti della legge Gelmini che modificano lo status giuridico dei docenti e attribuiscono lo scatto stipendiale triennale dei professori e ricercatori al giudizio delle singole università (art.6, comma 14 e art.8).

Tuttavia se alle università pubbliche si applica una "guerra della fame", non altrettanto è avvenuto all'Istituto italiano di tecnologia. Infatti, il Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modifiche in legge 6 agosto 2008, n. 133) ha disposto la soppressione della Fondazione Iri, prevedendo che, a decorrere dal 1° luglio 2008, le dotazioni patrimoniali e ogni altro rapporto giuridico della stessa, fossero devolute alla Fondazione Istituto italiano di tecnologia. Si è trattato di un apporto patrimoniale di € 79.344.184, in

obbligazioni a scadenza tra il 2010 e il 2014, e di disponibilità liquide per € 50.995.795, per un totale di € 130.339.979.[13]

Come si nota dalla tabella 2, a fronte di questi dati patrimoniali, l'Iit aveva in servizio nel 2009 soltanto 374 unità, con una scarsissima presenza numerica di personale a tempo indeterminato e la grande preponderanza del personale con contratto a progetto, che potrebbe purtroppo rappresentare un modello (mutando le dimensioni e i numeri) sul genere di contratti da applicare nelle università.

Come invertire la rotta e bloccare il declino dell'università

Nello scenario globale tutti i paesi industrializzati investono in sapere, formazione e ricerca per uscire dalla crisi. Già nel 2000, il Consiglio Europeo di Lisbona prevedeva come primo obiettivo dell'UE il "passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di Ricerca e Sviluppo" entro il 2010. In seguito, nel marzo 2010, al secondo punto della strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'Europa verso il 2020, il Presidente José Manuel Durão Barroso fissava l'obiettivo di investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S) al 3% del PIL delle Nazioni. Eppure l'Italia continua a rinunciare agli investimenti in questi settori.

Mentre la Germania - pur facendo una manovra di tagli alla spesa sociale e avendo già raggiunto l'obiettivo del 3% del Pil destinato a R&S - aumenta il budget per istruzione e ricerca di 13 miliardi di euro, e la Francia di 30, l'Italia procede nella più grande e sistematica operazione di distruzione della scuola, dell'università e della ricerca pubblica. Se già nel 2005, cinque anni dopo la definizione degli obiettivi di Lisbona, investiva circa l'1% del PIL in R&S, nel 2011 ha investito lo 0,56%. In questo modo, oltre a determinare una dequalificazione complessiva della didattica e della ricerca, oltre a costruire una scuola ed un'università sempre più classiste e non certo meritocratiche, oltre a provocare un'espulsione di massa dei lavoratori precari che in questi anni hanno permesso il funzionamento del nostro sistema formativo, il Governo italiano pone un'ipoteca pesantissima sul futuro del paese. Investire, infatti, in formazione e ricerca oggi significa attivare un moltiplicatore di ricchezza che va a beneficio di tutta la società, significa promuovere uno sviluppo di qualità che è forse l'unica via di uscita dalla crisi.

[13] Corte dei Conti, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto italiano di tecnologia per gli esercizi 2008 e 2009*, n. 11, 2011, pp. 29-30.

Occorre perciò ripartire dalle risorse e da uno stanziamento “straordinario” pubblico al sistema dell’università e della ricerca, seguito da un aumento progressivo fino a giungere al 3% del Pil, ovvero gli standard fissati dall’Unione Europea. E’ perciò necessario rivedere la disciplina di bilancio disposta in via sperimentale dal decreto legislativo n. 49/2012, come proposto dalle organizzazioni sindacali, di categoria e studentesche in molte audizioni parlamentari e dibattiti pubblici.

Il primo passo da compiere è una **valorizzazione del Dottorato di ricerca**, un titolo non spendibile in Italia, al contrario di quello che avviene del resto del mondo. Il dottorato dovrebbe essere riformato nella prospettiva del riconoscimento del dottorando come “ricercatore in formazione”, superando l’attuale condizione di ambiguità che ne rende il ruolo più vicino a quello di uno studente post-laurea, come viene disciplinato dalla legge Gelmini. Ne consegue che ai dottorandi dovrebbero essere riconosciuti i diritti legati al proprio percorso di studio e formazione (mobilità, supervisione, qualità dell’offerta formativa, accesso alle strutture didattiche dell’ateneo) e, allo stesso tempo, i diritti legati al proprio lavoro di ricerca (riconoscimento economico dei lavori e dei progetti ai quali si prende parte, sicurezza delle attività di ricerca, diritti di malattia e maternità).

Deve essere ***cancellata la figura del dottorando senza borsa*** e, in particolare, sarebbe necessario valorizzare il titolo di dottore di ricerca anche al di fuori del percorso universitario, dando attuazione all’articolo 4, comma 7, della legge 3 luglio 1998, n. 210, sulla valutabilità dei titoli di dottorato di ricerca ai fini dell’ammissione a concorsi pubblici per attività di ricerca non universitaria; e all’articolo 17, comma 111, della legge n. 127 del 1997 che prevede che le norme per l’accesso alla pubblica amministrazione vengano integrate dal riconoscimento delle professionalità prodotte dal dottorato di ricerca. In altri termini, il titolo di dottore di ricerca deve essere valutato anche nel “metodo”, oltre che sul “merito”, come avviene negli altri paesi europei.

L’altro punto nodale è la riforma dello stato giuridico dei docenti e ricercatori e del “pre-ruolo” dei ricercatori precari. Bisognerebbe ripensare l’attuale stato giuridico della docenza universitaria, riorganizzandolo intorno ad un ruolo unico cui accedere attraverso concorso. Il personale in ruolo ha pari funzioni didattiche, scientifiche e gestionali dell'ateneo. Gli avanzamenti devono avvenire sulla base di valutazioni individuali. In questa maniera gli attuali ricercatori in esaurimento, i professori di I e II fascia, a domanda, entrerebbero nel ruolo unico, eliminando la guerra tra fasce.

Diventa perciò necessario **definire un chiaro percorso pre-ruolo, limitato nel tempo, che recepisca quanto stabilito dalla Carta Europea dei Ricercatori**. Il

dottorato – o un percorso equivalente - deve essere primo momento di formazione alla ricerca universitaria e deve costituire una qualifica fondamentale per accesso in ruolo. Ciò comporterebbe quindi la cancellazione di tutte le attuali figure da ricercatore a tempo determinato che sarebbero sostituite da:

a) da un primo triennio da docente non confermato nel quadro dello stato giuridico cui accedere per concorso. La conferma al termine del triennio dovrebbe essere effettuata con valutazione da parte della struttura presso la quale si è svolto il triennio pre-ruolo.

b) in alternativa al punto precedente, un'unica figura di docente a tempo determinato triennale pre-ruolo. Il numero dei contratti attivati annualmente deve essere rapportato alla programmazione triennale di reclutamento degli atenei. L'accesso in ruolo, al termine del triennio, si svolgerebbe attraverso concorso nazionale.

A questo proposito sarebbe opportuno istituire un sistema di borse di studio connesse "esclusivamente" a programmi di mobilità nazionale e internazionale per i giovani ricercatori, con un monitoraggio continuo al fine di evitare l'uso scorretto dell'attribuzione di questo strumento, che diventerebbero un'alternativa "meno onerosa" al percorso pre-ruolo, alimentando perciò la precarietà. A tal fine non avrebbe più senso la figura dell'assegnista di ricerca, che dovrebbe essere cancellata.[14]

L'ultimo tassello per riattivare il sistema universitario nazionale è il recupero di un processo di assunzioni ordinato e ciclico, ossia un reclutamento programmato in ragione delle esigenze scientifiche e didattiche del sistema universitario che non solo copra il 100% delle unità di personale cessato, ma che permetta anche il recupero di tutte le risorse resesi disponibili in modo da consentire investimenti sostanziali sul personale. Diviene perciò impellente avviare ad un piano per il reclutamento straordinario per l'accesso nel nuovo ruolo unico della docenza e sbloccare gli aumenti stipendiali congelati dagli interventi del precedente governo e prevedere il recupero, al pari di quanto accade per i magistrati, degli aumenti ad oggi persi.

Soltanto con questo programma di cambiamenti e finanziamenti alle università italiane si può invertire la tendenza al declino scientifico e culturale avviata con la manovra Tremonti del 2008, accelerata dalla "controriforma" Gelmini e peggiorata dalla gestione Profumo. Altrimenti in pochi anni e in controtendenza rispetto agli obiettivi Europa 2020, ci ritroveremo un sistema universitario impoverito, poco più di 40.000 docenti e ricercatori, con la

[14] Devo a Sandro Arienzo, che sta conducendo le trattative al tavolo intersindacale, alcune delle indicazioni soprascritte e a Michele Filippini alcune valutazioni di merito.

riduzione drastica dell'offerta didattica e delle possibilità di esercitare programmi di ricerca avanzati e non condizionati da *lobbies*. Di conseguenza avremmo un paese socialmente, economicamente più povero e meno civile, con buona pace della nostra Costituzione.

6.2 Precariato della ricerca e questione di genere

Enrica Asquer[15]

Il richiamo alla questione del *genere*, come lente di indagine e di analisi della situazione universitaria italiana, nonché come sprone alla formulazione di proposte di riforma, è prezioso. Il tema del "soffitto di cristallo" è tristemente noto: le donne delle generazioni odierne sono cresciute in un'atmosfera di totale parità, in famiglia, nella scuola, all'università, e la comparsa di un invisibile e indicibile ostacolo alla piena realizzazione di sé nelle fasi successive del proprio percorso rappresenta per qualcuna un'amara scoperta, per qualche altra un elemento di colpevolizzazione profonda, per i più qualcosa che non si può nemmeno tematizzare.

Un bilancio di genere dell'università italiana

Un primo approccio alla questione, piuttosto semplice e noto, ha a che fare con un *"bilancio di genere"* di tipo quantitativo dell'università italiana.

In base ai più recenti dati elaborati dall'Ufficio Statistica del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per l'a.a. 2009-10, si sfiora la parità di genere alla base della struttura dei ruoli accademici (ricercatori), ma si segnala invece una brusca inversione di tendenza in corrispondenza delle fasce intermedie e alte (professori associati e ordinari). Nelle università statali, in particolare, se le donne rappresentano il 34,3% del personale di ruolo, le ricercatrici sono il 45,4% del totale dei ricercatori, ma soltanto il 34,2% degli associati e il 19,2% degli ordinari. Nelle università non statali, dato altrettanto interessante, la presenza femminile è ancora più bassa in generale (32,1%) e l'andamento piramidale persiste: le donne rappresentano il 41,5% dei ricercatori, il 30,2% degli associati e il 18,6% degli ordinari [16].

È senz'altro interessante poi dare uno sguardo alla nuova figura del Ricercatore a Tempo Determinato, istituito dalla legge 240/2010: da fonti Cineca, risultano

[15] Ricercatrice precaria di storia contemporanea e storia delle donne in età contemporanea presso l'Università di Firenze e di Sassari, membro della redazione di «Genesis. Rivista della Società Italiana delle storiche» e di «Snodi. Pubblici e privati nella storia contemporanea», si occupa principalmente di storia sociale e culturale dell'Italia contemporanea con un'ottica di genere. Ha partecipato al coordinamento milanese dei "Diversamentestrutturati" ed è membro del circolo SEL zona 1 Milano.

[16] Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica e per la Ricerca, Ufficio II, Il personale docente di ruolo nelle Università, in «Notiziario Statistico», 3/2010, Tav. 2, p. 3. Consultabile on-line al sito: http://statistica.miur.it/data/notiziario_3_2010.pdf (ultimo accesso 22 ottobre 2012).

attualmente 1202 RTD negli atenei statali italiani, di cui circa 540 donne (il 44,9%) [17].

La questione del bilancio di genere ha dei risvolti cruciali non soltanto in rapporto alla segregazione sessuale nei ruoli della docenza, ma incide fortemente anche sulla presenza femminile, scarsissima, negli organi decisionali degli atenei, con inevitabili ricadute anche sugli orientamenti delle scelte didattiche e di ricerca, e contravvenendo peraltro alle sollecitazioni presenti all'interno della Carta europea dei ricercatori: *«I datori di lavoro e/o i finanziatori dovrebbero mirare ad un rappresentativo equilibrio di genere a tutti i livelli del personale, ivi compreso quello che esercita funzioni di supervisione e manageriali. Tale obiettivo dovrebbe essere conseguito sulla base di una politica di pari opportunità al momento dell'assunzione e nelle seguenti fasi della carriera senza, tuttavia, che questo criterio abbia la precedenza sui criteri di qualità e competenza. Per garantire un trattamento equo i comitati di selezione e valutazione dovrebbero vantare un adeguato equilibrio di genere»*[18]. Per fare un esempio, in Italia sono soltanto 5 le donne che ricoprono la carica di Rettore, su un totale di 81[19]. E, a proposito di comitati di selezione e valutazione, la questione della rappresentanza di genere mostra la criticità dei recenti provvedimenti riguardanti il reclutamento (legge 240/2010 e relativi decreti attuativi). La restrizione ai soli ordinari della facoltà di presenziare nelle commissioni che saranno a breve sorteggiate per l'Abilitazione Scientifica Nazionale implica che i commissari verranno individuati proprio in quella fascia della docenza in cui si evidenzia la più grave sotto-rappresentazione delle donne: tutto ciò potrebbe agire innanzitutto nei termini di una sottovalutazione del valore di ricerche connotate da una sensibilità specifica per le questioni di genere medesime, che, come peraltro nel più ampio contesto accademico italiano, potrebbero finire per risultare ancora una volta come questioni "marginali" e "settoriali", incidendo così profondamente sull'epistemologia stessa della ricerca scientifica e sulla sua capacità di fornire strumenti di lettura critica della realtà.

Alla base dello squilibrio osservato, ai vertici della carriera universitaria come negli organismi decisionali, è possibile individuare condizionamenti molteplici, legati innanzitutto alla questione dei diritti sociali dei lavoratori e delle lavoratrici, specialmente nelle fasce dei non strutturati.

---

[17] Elaborazione mia su dati Cineca, cercauniversita.cineca.it

[18] Commissione Europea, Directorate General for Research, Human Resources and Mobility (Marie Curie Actions), Carta Europea dei ricercatori. Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori, 2005, p. 19, reperibile on line al sito http://ec.europa.eu/eracareers/pdf/eur_21620_en-it.pdf (ultimo accesso 22 ottobre 2012).

[19] Dati della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, cfr.: http://www.crui.it/HomePage.aspx?ref=902 (ultimo accesso 22 ottobre 2012).

L'andamento a piramide rovesciata e quindi il restringimento massiccio della presenza femminile in corrispondenza dei ruoli di associato e ordinario, è evidentemente da mettersi in relazione, oltre che con una profonda questione culturale, con le persistenti carenze che si riscontrano, nella società come dentro l'istituzione universitaria, nei diritti e nella dotazione di quei servizi sociali fondamentali per correggere l'asimmetria di genere tuttora alla base della vita familiare in Italia: la questione degli asili nido dentro le strutture universitarie è solo uno dei riferimenti cruciali ad altrettanto necessarie politiche di riequilibrio di genere. Più in generale, l'estrema precarietà del mondo universitario, dal punto di vista contrattuale, incide profondamente sulle scelte di vita dei ricercatori e delle ricercatrici, specie in relazione alla procreazione. A riprova di quanto sia incisivo questo problema, i dati di una ricerca recentemente condotta sui comportamenti riproduttivi delle ricercatrici precarie (dottorande, assegniste e borsiste) evidenziano un tasso di fecondità pari a 0,2 figli per donna all'età di 35 anni, mentre alla stessa età il dato medio nazionale è di 1 figlio per donna[20]. Di nuovo, quindi, le donne, e i loro compagni, si dibattono nella scelta tra la rinuncia alla genitorialità oppure la specializzazione interna alla coppia, con una tendenza delle donne a fare un passo indietro rispetto ai propri obiettivi professionali, come mettono in evidenza alcune ricerche [21].

Flessibili/Precarie [22]

Veniamo ora ai vissuti e, in particolare, alle vite precarie che molti di noi conducono.

Il lavoro di ricerca è un mestiere che necessariamente deve essere flessibile ma che in maniera altrettanto stringente non deve essere precario. La sovrapposizione indebita tra flessibilità e precarietà si paga a carissimo prezzo, e sono gli studi di genere ad illuminare con drammaticità questo aspetto. Proverò a raccontarlo, partendo proprio da una sensibilità corroborata dalla storia delle donne, uno degli ambiti dei miei studi, e da una riflessione sull'esperienza storica del neofemminismo italiano degli anni Settanta, che molto ha riflettuto sulla categoria del "tempo per sé" e sulle implicazioni profonde, ancorché del tutto mancate, di un obiettivo di ridefinizione

[20] M. Breschi, A. Fornasin, L. Grisotto, Carriere scientifiche e scelte riproduttive: percorsi alternativi? Risultati di un'indagine sui lavoratori atipici in ambito universitario, in «Congiuntura», Osservatorio permanente dell'economia del Friuli Venezia Giulia, Udine 2006, pp. 33-51.

[21] Simonetta Piccone Stella, a cura di, Tra un lavoro e l'altro. Vita di coppia nell'Italia post-fordista, Carocci, Roma 2007; Rita Palidda, Diversamente atipiche. Disuguaglianze di genere e costi della flessibilità, in «Genesis. Rivista della Società Italiana delle Storiche», 1-2/2008, pp. 15-40.

[22] Prendo in prestito il titolo del numero 1-2/2008 di «Genesis» dedicato al lavoro.

complessiva dei tempi sociali [23]: alla luce di un diritto al tempo per sé, ad una vita normale, dove ci sia spazio per tutto e dove, soprattutto, non sia obbligatorio scegliere tra parti, tutte preziose, di sé e dei propri desideri.

In questo senso, dunque, l'ottica di genere serve per postulare i problemi in modo del tutto differente.

Sulla flessibilità. Il ricercatore, per la natura stessa del suo mestiere, per nutrire i suoi interessi e le sue conoscenze, per raccogliere le sue fonti e costruire reti, ha bisogno di viaggiare, di essere mobile sul territorio. Spesso ci troviamo a non avere radici. Io per emanciparmi e trovare la strada migliore per me, ho lasciato la mia isola, la Sardegna, per trasferirmi a Firenze quando avevo 18 anni e non avevo chiaro quasi nulla di ciò che avrei vissuto dopo. Il mio percorso di emigrazione è peraltro molto diffuso e si inserisce nel quadro di un trend generale di rafforzamento dei percorsi emancipativi delle giovani donne del Sud, fondato sul binomio forte tra emigrazione (con tutto ciò che comporta in termini di crescita, adattamento, spiazzamento, moltiplicazione dei mondi possibili dell'esperienza) e istruzione di alta qualità.

Questo percorso, che pure mi rende oggi, a trentadue anni, senza radici, è stato cruciale e sento la necessità di valorizzarlo, di riconoscermelo, so che non deve essere un tabù. Ho cambiato poi città ancora una volta e oggi vivo in un luogo, Milano, dove ho opportunità di ricerca, accesso agli archivi e ai materiali che mi servono per il mio mestiere di storica, una vita culturale e sociale dinamica e viva, che nutre la mia fantasia e il mio lavoro intellettuale.

Questo status, tuttavia, e qui cominciano i lati negativi, non mi viene riconosciuto e non viene quindi agevolato dalla legge in nessun modo.

Per curarmi, ad esempio, avrei bisogno di avere, nella sede che scelgo, un medico di base. Ma la parola base dice tutto… Ho lasciato la Sardegna, ma continuo a risiedere lì, perché altrimenti gli aerei per tornare dalla mia famiglia mi costerebbero troppo. Senza la residenza o senza un lavoro con regolare contratto a Milano non ho nessun diritto. Eppure, ho una casa con regolare affitto e pago la tassa dei rifiuti e sono una cittadina attiva. Quando alla Asl mi hanno spiegato come funziona, avevo una risposta per ogni voce richiestami, ma nessuna certificazione a mio vantaggio: *«Lei studia?»,* è stata la domanda; *«Sì studio, eccome, ma non ho la ricevuta delle tasse universitarie, perché sono laureata e ho anche un dottorato di ricerca, se è per quello!». «Lei allora lavora?»*; *«Sì, eccome se lavoro, ma non ho nessun contratto regolare*

[23] L. Balbo, Time to care. Politiche del tempo e diritti quotidiani, Franco Angeli, Milano 1987; Ead., Tempi di vita. Studi e proposte per cambiarli, Feltrinelli, Milano 1991; C. Leccardi, La reinvenzione della vita quotidiana, in T. Bertilotti, A. Scattigno, a cura di, Il femminismo degli anni Settanta, Viella, Roma 2005, pp. 99-117; F. Lussana, Il movimento femminista in Italia. Esperienze, storie, memorie, Carocci, Roma 2012, pp. 142-150.

all'università di Milano, perché il mio lavoro a Milano è in biblioteca e nessuno mi rilascia certificato di questo. Sono una ricercatrice però, e una cittadina». Ma non posso curarmi. Che è solo il simbolo di quanto io non possa…prendermi cura di me.

L'estrema rigidità e, insieme, la totale invisibilità del precariato incide dunque sulla mia persona, a partire innanzitutto dalla qualità della vita che posso svolgere, a partire da quella sensazione di vivere in trincea che non mi abbandona mai.

Un altro esempio di questa rigidità sta nella tipologia e nell'interpretazione di certi contratti di ricerca. Molte formule contrattuali (quella degli assegnisti ad esempio, sempre più in un futuro legati a forme di finanziamento extra-universitario locale, connesse a istituzioni del territorio) si avvicinano pericolosamente a tipologie più adatte ai lavoratori amministrativi. Il lavoro di ricerca non è un lavoro amministrativo, ed è un contro senso richiedere al ricercatore una presenza fissa nel territorio dell'ente che lo finanzia. Quali sono gli orari d'ufficio di un ricercatore? Quale il luogo d'elezione del suo fare ricerca? Il localismo in cui si avvita la ristrutturazione dell'università italiana non è la migliore soluzione alla crisi dell'università pubblica, ma è piuttosto, mi pare, un rimedio peggiore del male. A ciò si aggiunga, naturalmente, che i progetti richiesti per vincere devono mostrare, sempre di più, delle ricadute sul territorio, con grave detrimento del valore di libertà della ricerca speculativa.

Sulla precarietà. A ciò si aggiungono poi i mali della precarietà. Mali che divorano, in primo luogo sul piano dell'identità e del riconoscimento. L'incapacità di riconoscersi come portatori e portatrici di un mestiere è una delle possibili ricadute con cui bisogna fare i conti quotidianamente dentro se stessi. E questo mi sembra dipenda innanzitutto dal fatto che il contratto a tempo indeterminato nella percezione sociale diffusa è ancora la forma che dà patente di "lavoratore" al lavoratore. E, si badi bene, la mia proposta non è il superamento di questa percezione sociale, che mi pare ancora preziosa per certi versi, ma la separazione tra flessibilità e precarietà. Tutti gli effetti benefici della mobilità non richiedono affatto come precondizione la precarietà lavorativa e contrattuale. Anzi, la continuità di pagamento e di rapporto professionale, sono elementi altrettanto necessari al ricercatore per svolgere bene il suo lavoro di ricerca, non dovendosi preoccupare continuamente e ossessivamente di elaborare progetti su progetti, senza alcuna coerenza e profondità, dequalificandosi e dequalificando la stessa ricerca. Senza contare i mille lavori che si è costretti a fare per sopravvivere, con ricadute sulla concentrazione, sulla tenuta fisica e sulle scelte di vita. A questo proposito, la Carta europea dei ricercatori afferma che i datori di lavoro *«dovrebbero offrire condizioni di lavoro che consentano sia alle donne sia agli uomini di conciliare*

famiglia e lavoro, figli e carriera. Si dovrebbe inoltre prestare particolare attenzione agli orari di lavoro flessibili, al lavoro part-time, al tele-lavoro e ai periodi sabbatici, nonché alle disposizioni finanziarie e amministrative necessarie per regolamentare questo ventaglio di possibilità» [24]. E, invece, il tempo della vita quotidiana di ricercatori e ricercatrici precarie dell'università sembra non bastare mai, non avere scansioni interne, sfuggire a qualsiasi pretesa di un tempo per sé, invaso dalle necessità competitive, dai sensi di colpa, un tempo spesso domestico, in cui lo stesso spazio confinato dalle mura casalinghe diventa luogo di lavoro, continuo, incessante.

La precarietà e la indebita sovrapposizione tra questa e la flessibilità, ci infragilisce anche nella rivendicazione di ciò che ci spetta, incidendo anche sulla nostra ricattabilità, alimentando in noi stessi la convinzione che l'unico modo per andare avanti sia vincolarci a rapporti asimmetrici che spesso irrigidiscono il nostro percorso e certo non lo migliorano sul piano scientifico, rendendolo poi non spendibile su altri fronti, esterni al circuito di potere in cui siamo cresciuti o su cui investiamo. Da questo punto di vista, è indubbio il peggioramento portato dalle recenti riforme universitarie, con l'introduzione della nuova figura del RTD (non tenure track, perché di questo c'è ben poca traccia). I diritti, la continuità di finanziamento, sempre di più si assoceranno all'aver superato i concorsi da associato e ordinario, a chissà quale età anagrafica, e coincideranno dunque sempre di più con il risultato di una competizione premiale tra individui, una ricompensa per la bravura dimostrata, e non la base, la precondizione per una competizione ad armi pari, dove la bravura sia effettivamente il frutto del lavoro serio del ricercatore, non il risultato della sua capacità di lobby o della sua capacità di resistenza al rischio socio-economico, di fatto coperto per alcuni dall'esistenza di una famiglia alle spalle. Di fatto, tra gli aspetti svalutanti della precarietà c'è anche questo: il senso di colpa e la convinzione che la mancata bravura, la mancata maturità scientifica, siano la giustificazione sufficiente per vivere una vita impossibile, per "meritarsi" un assegno o un piccolo contratto senza diritti e certezze, piuttosto che un contratto strutturato in modo coerente con ciò che si è chiamati a fare e coerente con l'esigenza di una vita dignitosa.

Tutto questo ha evidentemente un importante risvolto in termini di genere, perché segnala il potenziale riprodursi di forti disuguaglianze tra i generi, ma anche il riproporsi di schemi di ruolo rigidi, cristallizzati, insormontabili, che finiscono per comprimere desideri e possibilità di liberazione delle soggettività di tutti/e, nonché per invertire quelle pratiche di solidarietà e complicità che l'amore di coppia oggi sembra presentare.

[24] Carta Europea cit., p. 18.

Le più recenti indagini statistiche sull'uso del tempo nella vita quotidiana evidenziano la persistenza di forti asimmetrie di genere nella gestione della domesticità e del cosiddetto "lavoro di cura". Rispetto a questa realtà, il senso di colpa e le difficoltà di auto-riconoscimento di cui parlavo, in termini di auto-valutazione scientifica, può darsi che incidano alla lunga di più sulle donne, maggiormente escluse in prospettiva dalle posizioni stabili e apicali, quelle meglio pagate, e quindi costrette anche ad adattamenti pragmatici, basati sulla necessaria presa d'atto della maggiore convenienza economica di dedicare più tempo al resto, che non alla ricerca. Sotto questo profilo, inoltre, la storia dei modelli offerti dalle generazioni precedenti non aiuta: dinanzi alla scelta della maternità, ad esempio, le ricercatrici sono spesso sole, prive di modelli di riferimento in un contesto accademico in cui le donne realizzate, tra quelle delle generazioni precedenti, sono assai poche e, quelle poche, spesso lo sono a prezzo di rinunce estreme compiute nei decenni passati, a differenza dei colleghi uomini, portatori di una "doppia presenza" assai meno costosa, perché in larga parte poggiante sulle spalle di mogli e compagne. C'è, sotto questo profilo, una differenza di genere che angoscia e turba profondamente le giovani donne, poste dinanzi alla scelta della maternità, pratica innovativa ma anche, e ancora, drammaticamente avvolta da un alone di colpevolezza. Guardando il bicchiere mezzo pieno, proprio da queste giovani donne arriva la rivendicazione forte di un lavoro universitario diverso, qualitativamente più efficace, economicamente sostenuto e valorizzato, protetto nei diritti e innovato nelle pratiche, ancorato saldamente alla produzione di un sapere che nutra uno sguardo critico sul mondo.

Bibliografia Capitolo VI

1. *R. CALVANO, Problemi costituzionali della riforma dell'università di cui alla legge n. 240 del 2010, in «Diritto e società», n. 4, nuova serie, 2011.*
2. *Cineca, Dati statistici http://cercauniversita.cineca.it/*
3. *Coordinamento precari universitari http://coordinamentoprecariuniversita.wordpress.com/2012/12/28/una-vittoria-degli-assegnisti-delluniversita-di-firenze/*
4. *Corte dei Conti, Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto italiano di tecnologia per gli esercizi 2008 e 2009, n. 11, 2011.*
5. *Miur, Dati statistici, università http://statistica.miur.it/normal.aspx?link=ref_universita*
6. *P. ROSSI, Evoluzione della docenza universitaria http://www.df.unipi.it/~rossi/evoldoc.html*
7. *F. SINOPOLI, F. BENINCASA, I precari nell'università e nella ricerca. Piccola guida per orientarsi nella giungla dei contratti, Roma, Edizioni della conoscenza, 2010.*

CAPITOLO VII

VALUTAZIONE

7.1 La valutazione del sistema universitario

Tiziana Drago[1] e Isabella Gagliardi[2]

La valutazione costituisce il nodo centrale di ogni riforma del sistema universitario. Non a caso i vari ministri dei governi di sinistra e di destra - da Berlinguer a Mussi, da Gelmini a Profumo - hanno sempre sorretto le loro ipotesi "riformiste" sui pilastri del merito, manipolando più o meno abilmente alcuni principi (e termini) del lessico politico contemporaneo che sono ormai divenuti senso comune: valutazione, meritocrazia, efficienza, autonomia, tra i tanti.

Se, tuttavia, la valutazione della ricerca costituisce in linea teorica l'unico argine alla logica autoreferenziale delle corporazioni accademiche (come principio ispiratore di una riforma democratica dell'università, criterio di progressione di carriera in luogo dell'*ope legis*, momento fondante per il giudizio sui singoli studiosi e sulle strutture), la questione è, nel dettaglio, molto più complessa di quanto possa apparire.

E infatti il contenuto reale della tenace ideologia del merito può essere valutato negli effetti pratici sin qui prodotti, dal momento che l'idea e l'applicazione di regole "meritocratiche" sono ben lungi dall'essere una novità: le gerarchie

[1] Ricercatrice di Lingua e Letteratura greca presso l'Università di Bari. Si occupa di letteratura erotica antica, epistolografia e mimo (con particolare attenzione alle strategie allusive e alle dinamiche intertestuali). Ha pubblicato contributi monografici e saggi apparsi su riviste italiane e straniere. Per la collana "Focus" (Guida Editore) ha pubblicato un volume sulla mobilitazione dei ricercatori e delle ricercatrici contro la "riforma Gelmini" dell'Università («*Preferisco di no*». *I ricercatori 'indisponibili' e la 'riforma epocale'*, Napoli 2012). Collabora alla rivista «Roars» e al quotidiano «il Manifesto» ed è tra i promotori dell'Assemblea Nazionale Università Bene Comune (Unibec: http://unibec.temilavoro.it/?p=79).

[2] Ricercatrice in Storia Medievale presso l'Università degli Studi di Firenze, si occupa di storia dei movimenti religiosi e di storia di formazione delle coscienze. È stata portavoce del Coordinamento dei Ricercatori dell'Ateneo Fiorentino dal 2008 al 2010, rappresentante di Ateneo in Rete 29 Aprile ed è tra i promotori dell'Assemblea Nazionale Università Bene Comune (Unibec: http://unibec.temilavoro.it). Si è occupata di Valutazione nel proprio Ateneo ed è impegnata sul fronte dell'Open Access; ha lavorato per l'istituzione del repository istituzionale ad accesso aperto dell'Ateneo fiorentino che è stato ufficialmente varato il 25 ottobre 2012 e che sarà operativo dal 2013.

politiche, amministrative, universitarie, industriali, si sono riprodotte inalterate proprio sulla base di quei rapporti di fedeltà e ossequio che la meritocrazia prometteva di scardinare. Occorre dunque riconoscere che, nei fatti, l'epica meritocratica ha spesso funzionato, sotto le spoglie di una indiscussa "legittimità", in senso esattamente contrario, e cioè come fucina di clientelismo.

Un approccio non pregiudiziale al tema non può, dunque, rinunciare, in via preliminare, a una critica (nel senso etimologico di "giudizio", dal greco κρίνω = "giudico") dei concetti di "merito" e "valutazione", al fine di allontanare con fermezza ogni declinazione mistificante dei due termini.

In primo luogo, andrà osservato che il principio del merito è, come ogni sistema di misura, relativo e arbitrario (sottratta all'aggettivo qualsiasi valenza negativa), manipolabile da parte della gerarchia che ne stabilisce i criteri[3] . Del tutto ovvio che questa gerarchia consideri, oggi come ieri, la riproduzione del proprio sistema di valori come il più eccellente dei risultati e bolli come "non meritevole", tutto ciò che da questo obiettivo tenda a discostarsi. L'adattamento allo spirito dei tempi e alle compatibilità economiche del mercato del lavoro (considerato arbitro indiscusso delle necessità del mondo della formazione) fa sì che il merito si configuri sostanzialmente come processo di conservazione e di adeguamento, sanzionatorio di qualsiasi principio critico: è infatti nella natura di ogni esercizio della critica ripensare e discutere le unità di misura, di giudizio e di valutazione.

È bene dunque diffidare della pretesa neutralità di ogni ideologia del merito; un insieme di regole meritocratiche non potrà mai prescindere da due domande: merito per chi? Merito secondo chi?

Alla considerazione della "non neutralità" del concetto di merito è strettamente connessa la cautela con cui occorre definire i criteri di valutazione della ricerca scientifica: un criterio di giudizio rigoroso impone che criteri valutativi credibili siano desunti a partire dalla sostanza e dagli statuti disciplinari della materia da sottoporre a valutazione (e non viceversa); qualora, infatti, i criteri di valutazione adottati non interpretino correttamente la natura degli oggetti da valutare, ma poggino su criteri estrinseci agli stessi oggetti, viene legittimato di fatto un atteggiamento di valutazione punitivo, incapace di incentivare alcun circolo virtuoso.

Consideriamo queste osservazioni preliminari all'analisi della situazione attuale e all'indicazione di elementi di proposta.

[3] Riportiamo, condividendola integralmente, l'acuta analisi di M. Bascetta, Un merito senza talento, «il Manifesto» 2/12/2009.

La valutazione è il cuore dell'ultima riforma sull'università, la cosiddetta "riforma Gelmini" (legge 240/2010): pur di raggiungere il traguardo dell'approvazione della legge e garantire uno scalpo di credibilità a una maggioranza in grave crisi di direzione politica, il governo Berlusconi non esita a cavalcare la retorica "modernizzatrice" della meritocrazia, inizialmente supportato dal consenso di un'opinione pubblica incline alle generalizzazioni e plasmata da campagne di stampa che hanno costruito intorno all'università il mito della corruzione clientelare e dei privilegi [4].

Le 'nuove' regole meritocratiche costituiscono, dunque, un nucleo fortemente ideologizzato, che ben si presta a catturare un facile consenso a priori, perché si basa su un principio di ovvietà, apparentemente non partigiano: chi non sarebbe d'accordo a premiare il merito? A impegnarsi nell'elaborazione di criteri 'obiettivi' di valutazione? A passare a un vaglio di maggiore ricezione internazionale la produzione scientifica del Paese? È come dire di essere a favore della pace nel mondo: siamo tutti pacifisti (persino chi pratica politiche di colonialismo imperialista si definisce tale); la differenza sostanziale si gioca evidentemente sui sistemi adottati per garantire la pace. E non è certo questione di poco conto.

In più, nel nostro Paese, una tara antica del discorso pubblico e dell'intervento politico rincorre soluzioni mirabolanti per risolvere problemi complessi. La pozione magica ha riguardato spesso l'università, *corpus vile* per gli esperimenti più azzardati. Non si può tacere, infatti, che il disegno strategico "modernizzatore" e "meritocratico" del governo Berlusconi venga da lontano: ha alle spalle anni in cui i riformatori "di sinistra" hanno gettato le basi per la creazione di quel rapporto tra università e sistema delle imprese, formazione e interessi privati, merito e "apertura al territorio" che da Luigi Berlinguer a Mariastella Gelmini, costituiscono il catechismo della "Riforma" [5]. E poco importa che la genesi dei famosi «sprechi» (sedi universitarie tutt'altro che "virtuose", periferiche e dequalificate, e i miraggi professionali dettati dalla moda del momento e incarnate nella riforma del 3+2), vada individuata proprio in quei presupposti riformisti[6].

Ma alla prodigiosa formula del merito, Maria Stella Gelmini prima, Francesco Profumo poi, attribuiscono un inedito rilievo mediatico e politico, grazie anche al supporto dei vari *opinion makers* che discettano dalle colonne della stampa *mainstream* («Corriere», «Sole24ore», «Repubblica», in testa).

---

[4] Per un'analisi dettagliata dell'intero processo si rinvia a «Preferisco di no». I ricercatori 'indisponibili' e la 'riforma epocale', a cura di T. Drago, Napoli 2012, 13-26.

[5] Citiamo qui le parole di M. Bascetta, Guardatevi dalla sinistra, «il Manifesto» 30/11/2010.

[6] Rinviamo alle osservazioni espresse, da ultimo, in T. Drago, Come può un ricercatore votare Pd?, «il Manifesto» 31/10/2012.

Non stupisce, dunque, che un'aspettativa palingenetica saluti l'intenzione di sottoporre a giudizio l'attività di ricerca svolta nell'arco di sei anni (dal 2004 al 2010) dai singoli ricercatori e di stilare una classifica degli atenei e dei dipartimenti che funzioni come criterio di allocazione delle risorse: la cosiddetta Valutazione della qualità della ricerca (=Vqr). E analogo entusiasmo suscita l'affidamento della complessa macchina valutativa all'Agenzia nazionale della valutazione della ricerca (= Anvur) [7] .

Come spesso accade, però, l'apparente candore nasconde in realtà un disegno ben preciso e un grande spreco di retorica copre un altrettanto grande schematismo di analisi.

L'obiettivo esplicitato riguarda la possibilità di allocare maggiori risorse alle sedi universitarie più meritevoli, così che le risorse premino il merito. In realtà, in un quadro di forte contrazione dei finanziamenti pubblici per l'università, in parte compensata da un drastico aumento delle entrate legate alla contribuzione studentesca (la solita formuletta bocconiana, recepita da una parte consistente del Partito Democratico: più tasse e crediti d'onore assegnati in base al reddito)[8], i criteri di distribuzione delle risorse dovrebbero essere determinati di fatto, a partire dal 2013, dalla competizione fra atenei (il "finanziamento competitivo" delle università).

Per di più, l'eredità Gelmini per premiare il merito contiene indicatori assai discutibili, taluni contrari al buon senso (come la velocità degli studenti nel superare gli esami, incentivo evidente a valutazioni di favore più che a una organizzazione efficiente), altri volutamente canaglieschi (come l'adozione di criteri definiti dopo il periodo di valutazione, in modo da avere già i numeri per sapere chi premiare).

Inoltre, al di là della *ratio*, esplicita o recondita, il processo appare viziato, sin dall'inizio, da gravi anomalie.

L'Anvur, organismo ideato già dal ministro Mussi, riceve dalla ministra Gelmini, nel decreto con cui dà il via all'esercizio di valutazione, anche l'indicazione delle modalità e dei criteri di giudizio: i valutatori, dunque, si insediano e stabiliscono le regole e i parametri con cui saranno valutati tutti gli altri. La bizzarria di questa procedura è un *unicum* (o un *monstrum*) nel panorama internazionale: in tutti i Paesi che si sono dotati di un sistema di valutazione, non è mai il ministro (la politica) – tanto meno se di chiara e riconosciuta incompetenza –

[7] L'eccitazione è quella delle grandi scoperte: basti citare l'entusiasmo espresso da Simonetta Fiori sulle colonne de «la Repubblica» 4/2/2012.

[8] Andrà ricordato che un articolo del decreto del governo Monti sulla spending review, rigettato dai senati accademici delle università di Bari e Torino, cancella il limite del 20 per cento nel rapporto tra le tasse e il finanziamento che lo stato eroga agli atenei.

ad indicare a un organismo tecnico criteri e modalità di valutazione [9]; né è mai l'organismo tecnico a redigere una classifica delle università "di serie A, B o Z", in base alla quale determinare la ripartizione dei fondi. E invece, compito dichiarato dell'Anvur, attraverso l'esercizio della Vqr, è quello di disegnare una ben precisa cartografia universitaria tale da istituire una netta distinzione tra "research university" e "teaching university", differenziando le università adibite al conferimento della laurea triennale da quelle dove si possano conseguire i titoli più alti, e decretando, infine, una redistribuzione dipartimentale che prelude a dismissioni (la chiusura di alcune sedi) [10].

Tutti compiti che l'alacre Anvur si appresta a portare a termine e che invece rientrerebbero in una precisa assunzione di responsabilità politica da parte del nuovo ministro Profumo subentrato alla Gelmini.

Non si può, infatti, configurare come 'tecnica' la scelta di disegnare un sistema con pochi atenei di eccellenza (con finanziamenti più cospicui e un'intensa attività di ricerca), collocati nelle aree ricche e produttive del Paese, verso cui convogliare i giovani più brillanti e, ovviamente, benestanti, nettamente differenziato da un più elevato numero di atenei di serie B, destinati a svolgere solo didattica di base, senza disponibilità alcuna per la ricerca, riservati a quanti potranno permettersi non più che questo [11].

È evidente che il meccanismo, nel suo complesso, non mira certo a motivare comportamenti virtuosi da parte di tutti in un'ottica di responsabilità e di coesione solidale del sistema universitario nazionale, ma a scatenare la competizione selvaggia "dell'ognuno per sé" o, meglio ancora, *mors tua vita mea* (le risorse elargite – in riduzione – si sposteranno dagli uni agli altri): l'esatto contrario dell'idea di crescita culturale di un Paese come processo collettivo, la negazione dell'idea di investimento come investimento sociale e la configurazione di un modello complessivo che, sotto le bandiere del "merito", stabilizza e inasprisce gli strumenti di ricatto e di disuguaglianza che disciplinano la società.

Le gravi irregolarità e i difetti di funzionamento della colossale macchina Vqr riguardano anche altri aspetti sostanziali: li riassumiamo brevemente, rinviando

[9] Vd. lettera di A. Baccini a «la Repubblica» 11/2/2012.

[10] Vd. le esplicite dichiarazioni del coordinatore della Vqr, Sergio Benedetto, nell'intervista rilasciata a Simonetta Fiori («la Repubblica», 4/2/2012).

[11] A tale sistema di 'premi'e 'punizioni' è, nei fatti, demandata l'abolizione del valore legale del titolo di studio: a compimento del processo della Vqr, potrebbe verificarsi che la laurea di un mediocre studente di un'università di serie A (con ogni probabilità appartenente a una famiglia facoltosa in grado di assicurare i costi di trasferimento in una città lontana e il pagamento di tasse alte) valga più di quella di uno studente eccellente in una università di serie B. Come ha di recente rilevato Gianfranco Viesti (Riparliamo di università, «il Mulino» 6 febbraio 2012), «se è certo che questo gioverebbe ad alcune sedi, è assai probabile che sarebbe una pessima scelta per l'interesse nazionale».

il lettore, per un'analisi più dettagliata, alle rigorose osservazioni fornite dal sito roars (http://www.roars.it/online/ redazione.roars@gmail.com) e da Francesco Sylos Labini sul suo blog del "FattoQuotidiano".

Il meccanismo di costituzione dell'Anvur

- l'agenzia, che si pretende indipendente, è costituita da membri di nomina ministeriale, 'autocandidati': l'autocandidatura è, peraltro, avvenuta prima che fossero stati definiti parametri e criteri di valutazione [12];
- l'organismo è esentato da ogni passaggio di valutazione e giudizio, dunque dallo stesso criterio di merito che brandisce. Non solo. L'agenzia, che deve occuparsi della valutazione *ex-post*, partecipa anche alla definizione dei criteri *ex-ante*; l'assenza di ogni elemento esterno di controllo è peraltro assicurato dalla completa esautorazione del Consiglio Universitario Nazionale (CUN), chiamato ad esprimere un parere sui criteri di valutazione solo dopo cinque anni di applicazione degli stessi.

Il criterio gerarchico (e seniorile) che ha condotto alla scelta dei valutatori

I sette membri del Consiglio direttivo dell'Anvur sono tutti professori ordinari (davvero in Italia non esistono figure di ricercatori o professori associati di riconosciuta autorevolezza scientifica?), per di più con un'età media stimabile intorno ai 57-60 anni: è certo una scelta poco in linea con le retoriche di "rinnovamento" del governo Monti [13], che esclude nei fatti rappresentanza alle generazioni di studiosi e studiose più giovani, «le stesse che si trovano in larga parte a sostenere i danni di una conduzione impropria e dequalificata dell'istituzione; la circostanza appare tanto più significativa se si considera quanto riforme universitarie, previdenziali e del mercato del lavoro, innovazione tecnologica e delle modalità di apprendimento, crisi sociali e finanziarie abbiano modellato in profondità gli ultimi tre decenni e stabilito rilevantissime differenze giuridiche, economiche e culturali tra generazioni» [14].

Si tratta di membri che spiccano per requisiti di "eccellenza"? Può darsi! Ma il loro percorso di accreditamento è quantomeno ambiguo e dunque sospetto.

---

[12] Sull'impossibilità per l'Anvur di garantire terzietà e indipendendenza, vd. M. Castagna, «l'Unità» 7/9/2012.

[13] Vd. intervista rilasciata da Mario Monti a Claudio Tito («la Repubblica», 4/2/2012, p. 3), in cui il presidente del Consiglio manifesta (con sottinteso polemico e moralizzatore) l'intenzione di porre fine alla governance dei professori negli atenei. Sulla questione si rinvia a A. Figà Talamanca, The impact factor in the evaluation of the research, «Bulletin du Groupement International pour la Recherche Scientifique en Stomatologie et Odontologie», Vol 44, 1, 2002. Si veda anche http://siba2.unile.it/sinm/4sinm/interventi/fig-talam.htm e i diversi contributi pubblicati sul sito roars.

[14] Riprendiamo, qui e nei punti successivi, qualcuno degli ottimi argomenti esposti da M. Dantini sul suo blog: L'Anvur e il "merito". Retoriche del commissariamento (5/2/2012).

L'orientamento di management aziendale introdotto dall'Agenzia per la valutazione degli atenei

Missione dell'Anvur (mai esplicitata e mai discussa) non è quella di accompagnare il merito all'interno delle università, ma quella di disegnare una gerarchia tra atenei. I procedimenti di valutazione prescindono "dall'eccellenza" - o dalla negligenza – individuale, ma distribuiscono premi e restrizioni di finanziamento all'unico corpo collettivo del dipartimento: al di là della perdita di valore, all'interno del processo valutativo, del *curriculum* scientifico e dell'innovatività delle ricerche dei singoli ricercatori (che si troveranno ad essere favoriti o discriminati in base all'appartenenza ad un determinato dipartimento piuttosto che sulla scorta di *performance* individuali), il limitarsi della valutazione a dati aggregati finirà con l'occultare le responsabilità reali della dequalificazione di una struttura e penalizzare i singoli sulla base di negligenze altrui.

Si tratta, né più né meno, dell'introduzione del modello aziendale all'interno delle università e dell'importazione di logiche aliene a un organismo che presiede alla formazione e alla ricerca pubbliche (la scarsa uniformità dei due sistemi è evidente: un po' come intervenire su un'appendicite usando le istruzioni contenute in un manuale per frigoriferi). E tuttavia, anche nel caso in cui non si voglia rinunciare alla logica aziendale, vien fatto di chiedersi se si possa modificare la *governance* di un'azienda -l'università, in base alla discutibile assimilazione - solo commissariando, senza considerare altre opzioni (ad esempio, la valorizzazione o l'attrazione di nuovi talenti verso posizioni di decisione e responsabilità).

Un ultimo, vistoso "conflitto di interesse": i membri dell'Anvur sono chiamati a commissariare un'azienda da cui essi stessi provengono, e da cui traggono o hanno tratto legittimità; ma nelle aziende non è un organismo terzo a fungere da "liquidatore"?

Inattendibilità scientifica dell'utilizzo di un sistema di valutazione fondato sui soli indici bibliometrici

La valutazione proposta dall'Anvur si basa in maniera preponderante su strumenti in grado di fornire risposte di tipo aritmetico e quantitativo.

E tuttavia,

- gli indici bibliometrici non fanno conto delle inevitabili fluttuazioni statistiche (derivanti da differenti consuetudini scientifiche fra differenti settori scientifico-disciplinari e pertinenti al numero medio di firmatari, numero medio

di citazioni, *impact factor* delle riviste...). Tali criteri, acriticamente accolti dall'Anvur, sono stati ampiamente dibattuti e finanche negati dalla comunità scientifica internazionale, del cui parere si dovrebbe fare adeguato conto, sia pure nella piena coscienza della 'relatività' che connota i sistemi valutativi in rapporto alle realtà socio-culturali di cui sono espressione [15].

- i periclitanti criteri bibliometrici ai quali l'Anvur si affida non sono stati pensati in origine con l'obiettivo di valutare i prodotti della ricerca, bensì di orientare gli acquisiti di libri e riviste scientifiche da parte delle biblioteche universitarie: si tratta di criteri offerti da imprese private e multinazionali come Thomson Reuters e Elsevier (in più, l'acquisto dei dati bibliometrici è avvenuto, da parte dell'Anvur, con l'impiego di fondi pubblici). In altre parole, un colpo mortale all'università e a una quota parte dell'editoria italiana: la strada maestra per la cancellazione dei piccoli e medi editori scientifici di qualità reale e per il potenziamento di alcuni grandi gruppi editoriali.

La penalizzazione della ricerca di base (teorica) e delle discipline umanistiche

Il processo valutativo così come concepito dall'Anvur favorisce una modifica del sistema in senso aziendale e decide il potenziamento delle strutture che forniscono servizi alle imprese (politecnici, aree tecnologiche e mediche), penalizzando notevolmente le materie umanistiche e teorico-scientifiche, che non prevedano ricadute aziendali immediate[16].

La dicotomia che la riforma ha avviato e che l'Anvur incentiva non è tanto quella tra discipline scientifiche e discipline umanistiche (o ricerca scientifica e ricerca umanistica) quanto quella tra ricerca di base (teorica) e ricerca applicata[17]. L'orizzonte culturale dei ministri Gelmini e Profumo e quello dei tecnici della valutazione - peraltro ereditato dal ministro Berlinguer – esprime la preoccupazione continua dell'«esperienza»; il che comporta la rinuncia alla costruzione logica del pensiero e all'astrazione. Così che alcuni saperi rischiano di essere tagliati fuori dal circuito vitale degli investimenti: il passato, non essendo immediatamente utile, non serve. Se tutto deve essere pratico, empirico, spendibile, in quale ottica è più possibile concepire la storia, la

[15] La 'tossicità' degli indicatori bibliometrici è ormai nota non solo agli scienziati, ma anche ai vertici politici internazionali (assai istruttiva è la lettura di Numeri malvagi, un articolo di D.N. Arnold e K.K. Fowler, apparso nel marzo 2011 nelle Notices of the American Mathematical Society).

[16] Il caso della matematica e della fisica è segnalato, molto autorevolmente, dal matematico Timothy Gowers dell'Università di Cambridge (medaglia Fields: il Nobel dei matematici), che da anni svela l'inganno sistematico perpetrato, in buona o in cattiva fede, da chi lavora alacremente per "riformare" il sistema formativo e della ricerca nella direzione sopra citata. Gowers ha dato l'avvio ad una intelligente e caustica dimostrazione di come un simile modo di procedere nei confronti della scienza sia la negazione del metodo scientifico a tutto vantaggio degli oligopoli editoriali internazionali (cfr. http://thecostofknowledge.com).

[17] Si rinvia alle osservazioni che A. Dal Lago ha espresso su «il Manifesto» 15/9/2010 (p. 5).

letteratura, il cinema? E, in ultima analisi, l'intera dimensione dell'immaginario?[18]

Già negli anni Novanta del XX secolo, Jean Claude Guedon chiariva una volta per tutte quali giganteschi interessi economici si nascondessero dietro ai sistemi di valutazione di cui andiamo discutendo[19] . Giganteschi interessi che collidono tragicamente con i presupposti stessi dell'avanzamento scientifico. Senza scienza non è data alcuna tecnica: eppure questo elementare assunto di buon senso appare completamente negato dalla prassi e dall'ideologia di quanti hanno fatto della tecnocrazia (espressione delle lobby economiche finanziarie) la loro religione.

La vistosa sotto-rappresentazione in seno all'Anvur delle competenze umanistiche (storiche, sociali, giuridiche, letterarie, filologiche)

È lecito chiedersi quale sia il vero punto di vista dei membri dell'Anvur sulle *Humanities* (quello dei ministri Gelmini e Profumo è ben noto...): se non esistono garanzie di rappresentanza di tutte le competenze disciplinari, l'Anvur non si espone al sospetto di perseguire un recondito intento di egemonia politico-culturale, con annesso proposito di dispersione di competenze e comunità di opinione?

L'impostazione valutativa della Vqr è stata, peraltro, confermata dall'avvio della procedura per l'abilitazione scientifica nazionale, procedura che coinvolge ancora l'Anvur, previo ampliamento abnorme delle prerogative iniziali dell'Agenzia.

E infatti, con il "Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e seconda fascia dei professori universitari", il Ministero delega l'Anvur a individuare e applicare gli indicatori di merito (le "mediane") per i candidati commissari e gli aspiranti candidati, tanto per i "settori bibliometrici" quanto per quelli "non bibliometrici".

---

[18] Vd., da ultimo, T. Drago, Da politici e televisione l'ideologia del sapere "utile", «il Manifesto» 8 dicembre 2012.

[19] Vd. J.C. Guedon, La planète cyber. L'Internet et le cyberespace, Paris 1996, volume assai fortunato, che ha conosciuto diverse "versioni" e traduzioni in varie lingue: cfr., ad esempio, In Oldenburg's Long Shadow: Librarians, Research Scientists, Publishers, and the Control of Scientific Publishing: (http://www.arl.org/resources/pubs/pubsorderform.shtml), tradotto in italiano a cura di M.C. Pietavolo-B. Casalini-F. Di Donato, col titolo Per la pubblicità del sapere. I bibliotecari, i ricercatori, gli editori e il controllo dell'editoria scientifica, Pisa 2004; dello stesso autore vd. anche Open Access. Contro gli oligopoli nel sapere, Pisa 2009.

Il criterio della mediana, che ha sostituito i parametri del CUN (soglie assolute relativamente basse utili ad escludere chi non ha maturato un numero sufficiente di titoli per conseguire l'abilitazione scientifica), stabilisce che per ottenere l'abilitazione alla fascia di docenza superiore, il candidato deve esibire un indicatore bibliometrico (il numero di articoli su rivista scientifica, per esempio) superiore a quello della metà dei docenti della fascia di docenza cui aspira attualmente in servizio.

E tuttavia, come ha chiarito Giuseppe De Nicolao sul sito roars (*La leggenda delle mediane fluttuanti*), l'applicazione di questo criterio:

a) tradisce lo spirito della legge 240/2010 in quanto trasforma l'attestazione di una qualificazione scientifica, che si riferisce a un giudizio di maturità scientifica espresso in termini assoluti, in un giudizio di natura comparativa formulato non tra candidati, ma tra candidati e docenti già in servizio.

b) avrebbe richiesto che le informazioni fossero state attinte non - come è stato fatto - dal sito Cineca su cui ciascun docente è libero di inserire o meno informazioni più o meno corrette, bensì da un'efficiente anagrafe nazionale della ricerca, l'Anagrafe nominativa dei professori ordinari e associati e dei ricercatori delle pubblicazioni scientifiche prodotte (= ANPRePS). Impossibile, altrimenti, come gli eventi hanno ampiamente dimostrato, venire a capo delle classificazioni delle differenti tipologie di pubblicazioni nei diversi settori scientifico-disciplinari (monografie, curatele, capitoli di libro, recensioni, note a sentenza e così via).

c) è smentito da un vasto consenso internazionale sull'inadeguatezza degli indicatori bibliometrici (numero di articoli, citazioni e parametri derivati) ai fini della valutazione individuale.

E infatti, se pure si può comprendere l'utilità empirica dell'impiego di parametri oggettivi di valutazione della ricerca, bisogna avere ben chiara la grande rozzezza dei risultati che possono essere prodotti da tutte le procedure che mirano a fornire soluzioni di tipo aritmetico ad un problema che non è quantitativo, ma qualitativo e valutarne con estrema cautela gli esiti.

I parametri quantitativi mantengono una loro solidità solo se un discorso complesso viene arbitrariamente semplificato: ed è una semplificazione –e un mero espediente statistico– considerare indici di citazioni, *ranking* di riviste e *impact factor* come lo strumento prioritario per valutare i singoli studiosi o gli atenei e stilarne più o meno utili e opinabili classifiche.

Se l'applicazione di questi indicatori appare discutibile per le cosiddette 'scienze dure', lo è, a maggior ragione, per i saperi umanistici, i più refrattari all'adozione di un sistema di misurazione oggettivo della produzione scientifica.

Né è possibile (in quanto scientificamente errato oltre che palesemente contrario ad ogni buonsenso) applicare un metodo valutativo standardizzato – quello mutuato dalle scienze esatte– ad ambiti del sapere differenti, ignorando le differenze strutturali, costitutive, epistemologiche, fra i diversi campi disciplinari, nel loro diverso rapporto con le rispettive tradizioni scientifiche.

Nonostante tutte le rassicurazioni in senso contrario [20], l'Anvur continua ad affidare il giudizio della ricerca nelle 'aree non bibliometriche' a un "mix valutativo": criteri 'interni' di giudizio (il sistema della *peer-review*, ovvero la valutazione effettuata da un "pari", un esperto in grado di entrare nel merito di una pubblicazione) integrati da parametri oggettivi (il *ranking* di riviste per cui, a seconda della graduatoria stilata dall'Agenzia di valutazione, lo stesso saggio viene giudicato in maniera diversa - e dunque indipendentemente dal suo contenuto - a seconda della rivista in cui appare). La questione non è di poco conto, dal momento che la distinzione tra la serie A, B e C delle riviste viene effettuata dall'Anvur, con la consulenza di fantomatici "esperti della valutazione della qualità della ricerca" e delle società scientifiche nazionali, sulla base di parametri standard pomposamente detti "rigore delle procedure di revisione e diffusione" e "impatto nelle comunità degli studiosi del settore", corrispondenti in realtà ai soliti requisiti dell'*abstract* in inglese, dei *referees* anonimi e del comitato scientifico internazionale. Anche in questo caso, dunque, i parametri "estrinseci" spiazzano quelli "intrinseci": si tratta - per usare un'immagine quotidiana - di giudicare della bontà di una marmellata basandosi solo sulla sua confezione.

Al di là dei vincoli di setta e di collusione reciproca che possono influire sulla formulazione della classifica di merito[21], per capire quanto fuorviante sia l'adozione di criteri così palesemente estrinseci, basta osservare che sono già state segnalate (dai sociologi, da autorevoli italianisti, dalla Società italiana di filosofia teoretica, dai filosofi politici) numerose distorsioni per cui in molti casi la fascia A viene attribuita a riviste, spesso di area anglosassone, che non rappresentano affatto il più alto livello della ricerca; al contrario, non compaiono - perché ignorate e considerate di rango inferiore - riviste estremamente interessanti, quelle che negli ultimi anni hanno smosso qualcosa nella palude culturale italiana. Il perché è presto detto: l'*initial list* è compilata con gli stessi criteri di discipline nelle quali l'internazionalizzazione è considerata un fattore da valutare in positivo; ma questa scelta penalizza aree come lo studio di letterature nazionali dove l'internazionalizzazione non esiste (né ha ragione di esistere, dal momento che l'oggetto di studio della disciplina è appunto nazionale).

[20] Vd. M. Giaveri, «il Manifesto» 9/5/2012.
[21] Questo aspetto è stato ben illustrato da A. Dal Lago, «il Manifesto» 16/5/2012.

Anche senza entrare nel merito delle questioni opportunamente sollevate dall'Associazione Italiana Costituzionalisti[22], molte altre osservazioni si potrebbero fare [23]: la possibilità, niente affatto remota, che riviste periferiche o "militanti" ospitino saggi di grande valore scientifico e dunque il sospetto che un criterio burocratico di valutazione escluda l'idea stessa di ricerca come novità e come 'rottura' dei canoni e dei filoni tradizionali di studio; ma preme rilevare che, al di là di ogni giaculatoria di rito, questo tipo di valutazione lancia una sfida mortale alle materie umanistiche nel momento stesso in cui pretende di sovrapporre l'esperienza della semplificazione (indici e algoritmi) alla cultura della complessità, le conoscenze digitalizzabili alla problematizzazione teorica, la computazione di dati al gesto interpretativo, la simultaneità globale ai tempi lunghi della riflessione, le logiche autoritarie alle pratiche di condivisione e di persuasione.

E seppure le discipline umanistiche per guadagnarsi dignità e rispetto da parte dei tecnocrati (Confindustria, Anvur, ministro Profumo) abdicassero alla propria identità più profonda –quella connaturata a una lunga tradizione di pensiero critico e astratto–, ne uscirebbero fatalmente sconfitte, oltre che svilite e snaturate, in una impari gara con chi gestisce aziende, ripara macchine, cura malattie.

Problemi analoghi l'operato dell'Anvur rischia di evidenziare in relazione all'ennesima funzione di cui è stato caricato: la valutazione del nuovo sistema di accreditamento dei corsi di studio (= AVA)[24] .

Anche in questo caso, ci sentiamo di ribadire che qualunque sistema di valutazione che si limiti a verifiche automatiche di indicatori numerici e non preveda la valutazione nel merito di ogni singolo corso di studio (con monitoraggio complessivo del sistema e programmazione volta a razionalizzare e incrementare l'allocazione delle risorse), da parte di valutatori competenti - come descritto negli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* - non produrrebbe alcun miglioramento della qualità e dei risultati, ma si configurerebbe come un esercizio burocratico

[22] I Costituzionalisti hanno impugnato l'allegato B del regolamento 7 giugno 2012 n. 76, dove si stabiliscono i criteri per calcolare e valorizzare le famose "mediane". Sulla base di un principio basilare dell'ordinamento giuridico e dello Stato di diritto ("La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo": art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile), il ricorso contesta l'uso, per la selezione, di un criterio "quantitativo" (il numero di articoli pubblicati nell'ultimo decennio in riviste collocate nella classe A) applicato "retroattivamente" (la classificazione delle riviste avverrebbe ora, ma su di essa si baserebbe la valutazione degli scritti pubblicati nello scorso decennio).

[23] Rinviamo alle osservazioni già espresse in T. Drago, Il sacro fuoco della valutazione, «il Manifesto» 16/5/2012.

[24] Ci riferiamo alla documentazione sinora prodotta dall'Anvur e, in particolare, ai contenuti riportati nel documento approvato dal Consiglio direttivo il 24 luglio 2012 (Autovalutazione, valutazione e accreditamento del sistema universitario italiano):
http://www.anvur.org/sites/anvur-miur/files/ava_documentofinale_0.pdf.

inutile e dannoso. Tanto più in un periodo di notevole riduzione delle risorse e forte limitazione del *turn over*.

Sintetizzando, dunque, il tipo di valutazione sinora proposto (tanto nella Vqr quanto nella procedura per l'abilitazione scientifica nazionale e, presumibilmente, per l'AVA), oltre ad aver evidenziato notevolissime inefficienze organizzative (basti pensare alla revisione, più volte effettuata, delle mediane), rileva:

a) una strategia di differenziazione competitiva delle università e l'introduzione di criteri (arbitrari) in grado di gerarchizzare l'assegnazione dei pochi fondi statali, che restano l'unica fonte, ancorché in progressivo prosciugamento;

b) la progressiva dismissione economica da parte di governi che già da tempo hanno deciso di abbandonare l'università;

c) procedimenti di valutazione che non incoraggiano "l'eccellenza" individuale né colpiscono la negligenza ("l'improduttività") dei singoli, piuttosto distribuiscono premi e restrizioni di finanziamento all'unico corpo collettivo del dipartimento.

E per di più:

1) avviene per via gerarchica senza alcuna condivisione da parte della comunità degli studiosi e delle studiose;

2) contiene una serie di discutibili indicatori quantitativi spacciati per misura di qualità (per gli atenei: esami superati, dispersione, sbocchi occupazionali, brevetti; per i singoli studiosi: indici di citazioni, *ranking* di riviste e *impact factor*);

3) crea standardizzazione e mortifica il talento;

4) fa sì che sia l'attività scientifica ad adattarsi alla valutazione e non quest'ultima a riflettere la realtà;

5) nega il carattere collettivo della produzione del sapere [25].

La strada sinora percorsa dall'Anvur è dunque, a nostro avviso, quella sbagliata.

Per chi pensa che l'università e il sapere siano "beni comuni", il "merito" e la valutazione sono questioni estremamente serie, che vanno studiate a lungo e con rigore e non possono certo essere liquidate con delle *boutades*.

Piuttosto che procedere a una risibile valutazione degli studiosi e degli atenei, mutuando il ranking dei tennisti agonisti, appare quanto mai necessario provare a pensare un'altra valutazione, che non si risolva in una 'competizione a premi', ma consenta di individuare, in modo problematico e condiviso, punti

[25] Concordiamo, nell'individuazione di questi nodi di criticità, con l'acuta sintesi di M.R. Marella, Svuotiamo la Gelmini "dal di dentro", «il Manifesto» 15/1/2011 e on-line: http://www.libreriadelledonne.it/news/articoli/Manif150111b.htm.

di forza e criticità della complessa stratificazione della geografia accademica italiana, con le sue dinamiche fisiologiche e le sue indubitabili patologie.

Occorrerebbe, in particolare,

a) smembrare l'Anvur in diverse agenzie indipendenti, una per ogni compito (VQR, Abilitazioni e AVA almeno);

b) scomporre nel dettaglio i diversi criteri suggeriti per ogni settore scientifico disciplinare dall'Anvur, sottoponendoli a vaglio rigoroso e condiviso da parte della comunità scientifica degli studiosi e delle studiose;

c) rivendicare la piena dignità metodologica e disciplinare delle discipline umanistiche e della ricerca teorica in generale e contrastare i sempre più disastrosi interventi per disconoscerne gli spazi e la funzione;

d) attribuire in generale maggiore rilievo al fatto che le pubblicazioni su riviste siano state oggetto di referaggio (*peer review*), cioè siano state valutate da colleghi anonimi (con autore anonimo al *referee*), ma il cui nome è reso pubblico ex post, in modo che ciascuno si assuma pubblicamente la responsabilità dei propri giudizi: questa pratica introdurrebbe un elemento di eticità notevole;

e) valutare l'"internazionalizzazione" non a senso unico: sarebbe importante valorizzare maggiormente la capacità attrattiva che le riviste italiane esercitano nei confronti degli studiosi stranieri;

f) predisporre un terreno franco in cui la scienza possa esprimersi e comunicare con l'esterno senza diventare ostaggio degli interessi editoriali delle multinazionali, propugnati sotto la maschera dello scientismo efficiente - efficiente ma di certo non efficace - attraverso la creazione di *repositories* liberamente accessibili secondo lo schema dell'*open access* o ricorrendo a licenze *creative commons*. Ciò consentirebbe di contrapporre la pratica del "comune" alla logica della privatizzazione della ricerca voluta dalla legge 240 e di condividere i risultati delle ricerche che si svolgono come singoli e come dipartimenti; in più, agevolerebbe una valutazione permanente e trasparente, garantendo quella disseminazione del sapere che, almeno a parole, la comunità europea sembrerebbe caldeggiare. La pubblicazione in *open access* dei lavori di ricerca contribuirebbe a costruire quel carattere collettivo del sapere che le spetta *iuxta propria principia*, quel valore 'comunitario' che viene già garantito alla didattica nel momento in cui le lezioni universitarie sono aperte a chiunque voglia ascoltarle. Questa strategia, che sottoporrebbe a giudizio le campagne di delegittimazione sistematica dell'università e della ricerca pubbliche, consentirebbe di rilanciare l'idea di 'investimento' come investimento sociale e la possibilità di concepire la crescita culturale di un Paese come processo collettivo.

Bibliografia Capitolo VII

1. *BACCINI A., lettera a «la Repubblica» 11/2/2012.*
2. *BASCETTA M., Un merito senza talento, «il Manifesto» 2 dicembre 2009.*
3. *BASCETTA M., Guardatevi dalla sinistra, «il Manifesto» 30 novembre 2010.*
4. *CASTAGNA M., Abilitazione scientifica verso la bocciatura, «l'Unità» 7 settembre 2012.*
5. *DAL LAGO A., Con o senza Gelmini resta il problema, «il Manifesto» 15 ottobre 2010.*
6. *DAL LAGO A., La follia della valutazione, «il Manifesto» 16 maggio 2012 (= Follie Anvur, «Roars» 20 maggio 2012: http://www.roars.it/online/follie-anvur/).*
7. *DANTINI M., L'Anvur e il "merito". Retoriche del commissariamento, in http://micheledantini.micheledantini.com/tag/sergio-benedetto/ 5 febbraio 2012.*
8. *DE NICOLAO G., La leggenda delle mediane fluttuanti, «Roars» 17 settembre 2012: http://www.roars.it/online/la-leggenda-delle-mediane-fluttuanti/).*
9. *DRAGO T. (a cura di), «Preferisco di no». I ricercatori 'indisponibili' e la 'riforma epocale', Napoli 2012.*
10. *DRAGO T., Il sacro fuoco della valutazione, «il Manifesto» 16 maggio 2012 (= «Roars» 1 settembre 2012: http://www.roars.it/online/il-sacro-fuoco-della-valutazione/).*
11. *DRAGO T., Come può un ricercatore votare Pd?, «il Manifesto» 31 ottobre 2012 (= «Roars» 4 novembre 2012: http://www.roars.it/online/puo-un-ricercatore-votare-pd/).*
12. *DRAGO T., Da politici e televisione l'ideologia del sapere "utile", «il Manifesto» 8 dicembre 2012.*
13. *FIGA' TALAMANCA A., The impact factor in the evaluation of the research, in «Bulletin du Groupement International pour la Recherche Scientifique en Stomatologie et Odontologie», 44, 1, 2002. (= http://siba2.unile.it/sinm/4sinm/interventi/fig-talam.htm).*
14. *FIORI S., Daremo le pagelle ai professori per fare la classifica delle università, «La Repubblica» 4 febbraio 2012.*
15. *GIAVERI M., Una valutazione non arbitraria, «il Manifesto» 9 maggio 2012.*
16. *GUEDON J.C., La planète cyber. L'Internet et le cyberespace, Paris 1996, in Oldenburg's Long Shadow: Librarians, Research Scientists, Publishers, and the Control of Scientific Publishing: http://www.arl.org/resources/pubs/pubsorderform.shtml = Per la pubblicità del sapere. I bibliotecari, i ricercatori, gli editori e il controllo dell'editoria scientifica, trad. it. a cura di M.C. Pietavolo-B. Casalini-F. Di Donato, Pisa 2004.*
17. *GUEDON J.C., Open Access. Contro gli oligopoli nel sapere, Pisa 2009.*
18. *MARELLA M.R., Svuotiamo la Gelmini "dal di dentro", «il Manifesto» 15 gennaio 2011 (on-line: http://www.libreriadelledonne.it/news/articoli/Manif150111b.htm).*
19. *SYLOS LABINI F., Valutazione della ricerca e arbitrarietà delle scelte, in blog «FattoQuotidiano» 1 dicembre 2011 http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/12/01/valutazione-della-ricerca-e-arbitrarieta-delle-scelte/174303/*
20. *SYLOS LABINI F., Quando la valutazione è una questione di network, in blog «FattoQuotidiano» 29 dicembre 2011: http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/12/29/quando-la-valutazione-e-una-questione-di-network/180557/*
21. *SYLOS LABINI F., Chi non vuole valutare la ricerca?, in blog «FattoQuotidiano» 15 maggio 2012: http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/05/15/vuole-valutare-ricerca/229763/*

22. *SYLOS LABINI F., Anvur, scienza di regime, in blog «FattoQuotidiano» 3 luglio 2012: http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/03/anvur-scienza-di-regime/282295/*

23. *SYLOS LABINI F., Da Gelmini a Profumo, la politica contro l'università e la ricerca, in blog «MicroMega» 12 novembre 2012:*

    http://blog-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2012/11/12/francesco-sylos-labini-da-gelmini-a-profumo-la-politica-contro-l'universita-e-la-ricerca/

24. *TITO C., Intervista a Mario Monti, «la Repubblica» 4 febbraio 2012.*

25. *VIESTI G., Riparliamo di università, «il Mulino» 6 febbraio 2012.*

L'Agenzia Nazionale di Valutazione

Giorgio Parisi[1]

L'ANVUR è l'agenzia nazionale per la valutazione dell'università. Fu istituita nel 2006 la governo Prodi con la finanziaria 2007 (ministro per la ricerca Scientifica Fabio Mussi). I ritardi nell'approvazione del regolamento e della sua conferma da parte del consiglio di stato fecero sì che l'ANVUR non potesse partire durante il governo di centro sinistra. Successivamente la Gelmini mise i provvedimenti riguardanti l'ANVUR in animazione sospesa e dopo grandi indecisioni ripartì con la sua messa in opera. Alla fine l'ANVUR è diventata operativa nella primavera del 2011.

L'ANVUR ha come compiti istituzionali la valutazione della ricerca e della didattica italiana, inoltre le è stata anche assegnata la determinazione dei criteri per la formazione delle commissioni per concorsi a cattedra e per la selezione di candidati. Il modo in cui l'ANVUR ha eseguito quest'ultimo compito è stato oggetto di numerose polemiche sia sulla stampa, che in altri sedi, ma non ne voglio parlare per non mettere troppa carne sul fuoco. Dirò solo che l'uso delle valutazioni automatiche (bibliometriche) applicate ai singoli individui è estremamente pericoloso e dovrebbe essere assolutamente evitato come criterio singolo. Ovviamente le informazioni bibiometriche sulla singola persona possono essere correttamente utilizzate in maniera non automatica da umani e contribuire a formare un giudizio finale, ma non è questo il modo in cui si sta procedendo per le valutazioni per le abilitazioni. Sono in fortissimo disaccordo su come è stata impostato tutto il problema delle abilitazioni, che è uno dei peggiori retaggi della legge Gelmini.

In teoria le valutazioni della ricerca e della didattica effettuate dall'ANVUR non dovrebbero restare in cassetto, ma dovrebbero essere alla base di variazioni nella ripartizione dei fondi universitari. Mentre è evidente che le capacità di fare della buona didattica e della buona ricerca dipendono notevolmente dalla situazione pregressa edall'ambiente circostante all'università, un'influenza della valutazione sui finanziamenti può essere estremamente utile per stimolare le università a curarsi di più del funzionamento dei suoi servizi e diventare meno autoreferenziale. L'università è molto variegata, dipartimenti ben funzionanti coesistono insieme a strutture traballanti che devono essere chiuse: esiste un gran numero di docenti che considera questo lavoro una sinecura accanto a quelli che lavorano tutti i giorni dalle nove del mattino alle sette di sera e che non staccano nemmeno nei fine settimana.

La valutazione può essere un'operazione di verità che permetta all'università di prendere atto dei suoi pregi e difetti e a evidenziare sacche di malcostume. Tuttavia la valutazione per essere avere i suoi effetti deve essere autorevole, imparziale e deve essere accettata come giusta. Il fatto che in molti aree disciplinari la valutazione dell'ANVUR non venga ritenuta avere queste caratteristiche indispensabili, ci sono forti critiche sulla composizione stessa dei gruppi di valutatori, è per me fonte di grave preoccupazione.

La valutazione della didattica universitaria è estremamente importante ma è difficile da farsi centralmente: per il momento l'ANVUR sta studiando come effettuarla. Al contrario la

[1] Professore Ordinario di Fisica presso l'Università La Sapienza di Roma. Ha scritto circa seicento articoli scientifici e contributi a congressi ed è autore di quattro libri. Nella sua carriera scientifica si è occupato prevalentemente di fisica teorica, affrontando argomenti molto diversi, quali la fisica delle particelle, la meccanica statistica, la fluidodinamica, lo studio delle proprietà dei materiali, la costruzioni di calcolatori ad uso scientifico. Ha ricevuto la medaglia Boltzmann (1992) e la medaglia Max Planck (2011). Presiede il Gruppo di Esperti Valutatori (GeV) che si occupano della valutazione d'Area 2 nell'ANVUR.

valutazione della ricerca sta andando avanti a gran carriera. Come sta procedendo questa valutazione? Io vorrei provare a rispondere parzialmente a questa domanda, ma vorrei avvertirvi il mio punto di vista è di parte in quanto sono presidente del Gruppo di esperti Valutatori (GeV) che si occupano della valutazione d'Area 2, fisica, (il CUN ha diviso tutto il sapere in 14 aree). In ogni caso la mia risposta sarà una descrizione sommaria di come procedono i lavori in questa area: non ho informazioni sufficientemente precise ed imparziali per le altre aree. Inoltre alcune aree si basano fondamentalmente sul parere di revisori, mentre altre aree (tutte quelle scientifiche) si affidano prevalentemente alla bibliometria. La differenza nella qualità della valutazione tra aree diverse potrebbe essere drammatico: a mentre è relativamente facile valutare oggettivamente una ricerca scientifica, le cose diventano molto più difficili quando si passa a discipline diverse, economia storica, che sono anche più interessanti e rilevanti dal punto di vista politico.

Attualmente è all'ordine del giorno la valutazione della ricerca per il settennio 2004-2010. Ogni ricercatore di ruolo universitario ha dovuto inviare tre prodotti (sei per i dipendenti degli enti) della sua ricerca scientifica (articoli su rivista, libri, brevetti…). Questi prodotti devono essere valutati per arrivare a una valutazione dell'università cui il ricercatore afferisce. Al momento attuale si prevede che la valutazione dei singoli lavori debba rimanere riservata (fuori dal GeV) e comunicata solo all'autore (o agli autori). Al contrario sarà pubblica la valutazione complessiva riportata da ciascun'università: infatti, la valutazione non ha come oggetto i singoli ricercatori (valutarli su tre prodotti non ha senso) ma le università.

Queste sono le previsioni. Ovviamente non è detto che sarà così. I file con le valutazioni di tutti i lavori area per area circolerà tra un gran numero di persone, che devono approvare le valutazioni, e fughe di notizie sono facili (Wikileaks). Inoltre non è detto che il TAR non forzi la riservatezza che si propone l'ANVUR, un'università mal valutata potrebbe chiedere l'accesso agli atti ed ottenerlo.

Il numero di prodotti coinvolti è estremamente alto: quasi duecentomila prodotti (16450 per la fisica). Metà di questi prodotti saranno valutati inviandoli a revisori esterni (che dovrebbero restare anonimi), l'altra metà verrà valutata guardando la qualità delle riviste e il numero di citazioni che ciascun lavoro ha ricevuto (una misura dell'impatto del singolo lavoro).

In molte aree non ha senso contare le citazioni, non ci sono gli strumenti disponibili e una parte importante dei prodotti sono libri. In queste aree il 100% dei prodotti sarà valutato da umani. In altre aree dove il numero di citazioni è un parametro significativo, solo il 25 per cento circa dei prodotti sarà valutato da umani e il restante 75 per cento sarà valutato in maniera automatica tenendo conto anche della data di pubblicazione e del campo scientifico cui il prodotto appartiene.

Per arrivare a effettuare questa valutazione, l'ANVUR ha selezionato 450 persone che formano i 14 GeV (uno per ciascun'area CUN) e il loro presidente. Mentre in alcune aree queste nomine non hanno provocato polemiche, in altre aree ci sono state alcune accese contestazioni. Infatti, non deve sfuggire che in certe discipline ci sono scuole diverse di pensiero, l'una contro l'altra armata, che non si fanno sfuggire la possibilità di fare lo sgambetto a vicenda: in questi casi la valutazione diventa molto problematica in quanto la scelta del revisore determina in maniera quasi automatica la valutazione finale.

È difficile dire che cosa succederà. Tutte le persone con cui sono a contatto, (i membri del mio GeV e i presidenti degli altri GeV) sembrano lavorare in maniera determinata ad arrivare a una valutazione la più possibile oggettiva. Quando i lavori saranno terminati sarà necessario

fare una valutazione del processo di valutazione per capire se ci sono state delle criticità. Un primo controllo sarà la coerenza delle valutazioni basate sul numero di citazioni e quelle fatte dagli umani, controllo che dovrebbe essere già presente nella relazione finale che dovrà essere fatta alla fine.

Se la graduatoria delle università per la ricerca in ciascun'area CUN sarà vicina a quello che è il sentimento comune, probabilmente non si saranno fatti molti errori, se invece ci saranno molte discrepanze bisognerà capirne l'origine. In ogni caso si tratta di un esperimento estremamente interessante, fatto su una scala molto più ampia di quella di altri paesi, e solo dopo la fine del processo (primavera 2013) si potrà incominciare a cercare di capire se questo mostruoso ciambellone è riuscito con il buco. Bisognerà fare una valutazione estremamente attenta di tutto il processo di valutazione: una valutazione distorta (per interessi personali, per lotte accademiche o per insipienza dei valutatori, poco importa) produrrebbe automaticamente distorsioni inaccettabili sulla ricerca favorendo in maniera arbitraria un settore o una linea di pensiero rispetto ad altri.

Dieci tesi contro l'ANVUR

Piero Bevilacqua[2]

I. E' preliminare rammentare una banalità storica, ampiamente obliata in tempi nei quali si celebra il cosiddetto "merito" come una scoperta recente, la ricetta per rendere più equa ed efficiente la nostra società. Dovrebbe esser noto,infatti, che tutti gli ambiti della vita sociale, pubblica e privata, l'intera macchina dell'istituzione statale in età contemporanea, si sono organizzati sulla base della certificazioni di competenze dei singoli. Lavoratori, tecnici, impiegati, funzionari, dirigenti,liberi professionisti, ecc tutti svolgono il loro compito sulla base di un sapere acquisito che viene in vario modo accertato e valutato. I docenti universitari hanno svolto per diversi secoli il loro lavoro di studiosi e di insegnanti non per nomina reale, né grazie ai buoni uffici di qualche lobby della finanza, ma unicamente in base a valutazioni di merito effettuate da verificatori di pari competenza. Le stesse scienze si sono evolute sulla base di critiche e valutazioni continue all'interno delle comunità di appartenenza. L'Anvur (Agenzia Nazionale del sistema universitario e della ricerca) è una creazione nuova ed estranea a questo modello e alle istituzioni valutative che lo hanno fin qui retto. Era nata per offrire al potere pubblico criteri di valutazione della produzione scientifica degli atenei e si è trasformata in un sistema panottico, che vuole sottoporre a vigilanza e a criteri di misurazione generali e standardizzati l'intero universo del sapere. Essa è una parto della cultura neoliberista, che ha in sé, come cercherò di mostrare, i germi nascosti di una cultura del controllo, le ambizioni di una pianificazione totalitaria. Anche quando tanti suoi membri in buona fede non ne sono consapevoli. D'altronde, chi affonda un coltello nella carne non taglierà di meno per il fatto che ignora la legge della impenetrabilità dei corpi. Seleziono qui alcune ragioni che consigliano la chiusura dell'Agenzia su cui esiste ormai ampia letteratura.

II. Come tutte le innovazioni neoliberistiche di questi anni, l'Anvur vuole trasferire e applicare in un nuovo ambito procedure e controlli già sperimentati altrove, in genere nel mondo della produzione. E' il modo molecolare con cui il capitalismo si annette nuovi territori, rimasti relativamente autonomi rispetto al processo della sua valorizzazione, per renderli più pienamente assoggettati alle sue finalità. E' in fabbrica, infatti, che si valuta la qualità finale del prodotto con criteri necessariamente massificati, dovendo certificare la qualità di merci seriali e standardizzate. Ma la cultura e la scienza si esprimono in una varietà incommensurabile di forme, linguaggi, valori. Per essere pienamente valutate, le realizzazioni scientifiche, culturali, artistiche necessiterebbero di criteri analitici tanto numerosi quante le singole opere da esaminare.

III. L'Anvur spinge irresistibilmente verso la misurazione quantitativa dei "prodotti". Nel linguaggio ministeriale, significativamente, ora si chiamano così i titoli scientifici. A ciò inducono il sistema ed i numeri. Il presidente di uno dei "Gruppo di Esperti Valutatori" dell'Anvur, il fisico Giorgio Parisi, dichiara esplicitamente: «Il numero dei prodotti coinvolti è estremamente alto: quasi duecentomila prodotti.»[3] Bene. Come si fa ad entrare nel merito

[2] Professore ordinario di Storia contemporanea presso l'Università La Sapienza di Roma. Nel 1986 ha fondato con altri studiosi L'Istituto Meridionale di Storia e Scienze Sociali (Imes) , che tuttora presiede. Dal 1987 al 2004 ha diretto Meridiana, rivista di storia e scienze sociali. Tra le sue opere più note: Le Campagne nel Mezzogiorno tra fascismo e dopoguerra: il caso Calabria (Einaudi, Torino 1980), Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento ad oggi (Donzelli, Roma 1993), Venezia e le acque: una metafora planetaria (Donzelli, Roma 1995), Demetra e Clio. Uomini e ambiente nella storia (Donzelli, Roma 2001), La terra è finita. Breve storia dell'ambiente (Laterza, Roma-Bari 2006).

[3] Contributo precedente in questo stesso testo (NdR)

valutativo di ogni singola opera? Possiamo giudicare un testo di filosofia (ma anche un saggio di fisica) dal dorso della rivista che lo ospita? Come sapevano e sanno gli esperti che lavorano da una vita a questi temi (da Aldo Visalberghi a Tullio De Mauro a Sabino Cassese) non c'è valutazione possibile senza giudizio. Senza analisi competente e interpretazione di merito dei singoli testi. Diversamente si avrà una misurazione estrinseca, puramente quantitativa, volta ad accertare se le merci uscite dal processo produttivo hanno difetti di fabbricazione o sono vendibili.

IV. L'Anvur prosegue le ossessioni del riformatore neoliberista: la volontà di puntare sul momento finale, "produttivo" e quantitativo tanto della ricerca che del processo formativo. Il sistema del 3+2, accompagnato dalla valutazione con crediti numerici, serve ad accelerare la produzione di esami in serie (e quindi di lauree in serie). Il contenuto, la qualità dell'apprendimento sono interamente ignorati e ridotti al calcolo delle ore presunte di studio per preparare gli esami. Ora, analoga e sproporzionata enfasi si pone sul momento finale della valutazione, sull' ultimo tratto del percorso. Ma che senso ha creare una torre di Babele burocratica, premiare e punire, quando i riformatori da decenni non fanno nulla per favorire la qualità della ricerca, sia in termini di finanziamento, che di innovazione nei contenuti, nel rapporto tra discipline, nelle forme dell' organizzazione? Un senso c'è, in prospettiva, per chi vuol vederlo. Si vogliono concentrare i finanziamenti in pochi "centri d'eccellenza" e lasciare il resto al proprio destino. I sommersi e i salvati. Il fine è una *spending review* e la concentrazione delle risorse sulle istituzioni ritenute utili per la cosiddetta "crescita del Paese". Un'idea di crescita e di Paese rozzamente utilitaristica, che distilla i cascami ultimi e fallimentari della cultura neoliberistica.

V. L'Anvur è un mostro burocratico che tende a ingigantirsi. Oggi sappiamo che i sistemi quanto più si fanno grandi e complessi tanto più diventano ingovernabili, inefficienti, occasione di spreco. Sembra un paradosso: il credo neoliberista predica la guerra contro le burocrazie, ma esso promuove la creazione di nuove e confuse macchine amministrative. La spiegazione è evidente: la necessità di trascinare in una logica di efficienza produttiva mondi multiformi e singolari, quello dei saperi e delle culture, spinge il legislatore a costruire sempre nuovi dispositivi, procedure, gabbie per assoggettare a criteri seriali e standardizzati di valutazione ciò che per sua natura tende a sfuggirvi. E' evidente che il sistema policentrico, diffuso, decentralizzato dei concorsi tradizionali (con tutti i suoi limiti, ed entro storture e contraddizioni antiche) sfuggiva almeno all'elefantiasi e alla valutazione bibliometrica e seriale.

VI. L'Agenzia è costosa. Secondo un calcolo accurato di Giorgio Sirilli del 4 aprile 2012, apparso sulla rivista on line *Roars*, lo stato spende almeno 300 milioni di euro l'anno per tenere in piedi una simile struttura. Che tanto danaro venga impiegato per una macchina inefficiente destinata a valutare la ricerca , mentre si sottraggono le risorse ai ricercatori che la realizzano, è qualcosa di più che un paradosso.

VII. La valutazione centralizzata crea una distorsione grave della ricerca, perché gli studiosi tenderanno a subordinare i criteri liberi e universali dei loro studi agli schemi estrinseci dei valutatori. Ha osservato Sabino Cassese, una delle massime autorità del diritto amministravo: i «ricercatori hanno già cominciato ad apprestare e a presentare le proprie ricerche in funzione delle misurazioni e presto saranno pronti anche a ricercare in funzione delle misurazioni (come lo studente che si prepara in vista delle domande del professore, e non in funzione di uno studio approfondito ed intelligente della materia)»[4]. Su questa strada il

[4] Roars del 19.11.12. Al testo di Cassese si rinvia per altri elementi di critica che qui non possono essere toccati.

momento della valutazione diventerà la linea guida degli studi e delle indagini delle prossime generazioni e la libera creatività della ricerca, l'esplorazione di ambiti e mondi ignoti, sarà castrata sul nascere. Sull'avvenire del sapere grava l'ipoteca di un'automutilazione della mente degli studiosi, che introietteranno gli schemi unilaterali dei valutatori come una prescrizione pianificatoria imposta dall'alto.

VIII. L'Anvur creerà una alterazione grave del mercato editoriale. Già oggi chi in Italia scrive saggi, poniamo, di storia o in genere di scienze sociali (ma anche di critica letteraria o filologia) è limitato nella possibilità della loro pubblicazione. E' assai difficile corredare di tabelle, apparati di note, grafici, ecc. dei saggi in forma di libri, costosi da vendere, e sperare di vederseli pubblicati da case editrici di prestigio: quelle premiate dall'Anvur. Da noi non esistono le *University Press* e gli studiosi debbono subordinare le loro ambizioni espositive all'angustia del mercato editoriale. Ma il premio valutativo che l'Anvur dà a certe case editrici e a certe riviste strozzerà più di quanto già non sia il mondo editoriale, creando situazioni di monopolio, generando lunghissime "liste d'attesa" , soprattutto di giovani studiosi che devono pubblicare i loro lavori.

IX. Ma noi sappiamo quel che già accade dove il sistema Anvur è applicato da tempo, come come ad es. nel Regno Unito e altrove. Per pubblicare, i ricercatori ormai pagano. Si è così creato un intreccio perverso tra pubblicazioni, carriere, bussines delle riviste scientifiche. Siamo ormai in presenza di una "bolla delle pubblicazioni". In questo sistema – ha ricordato Valeria Pinto «le pubblicazioni sono prima di tutto "quasi monete": unità di conto per carriere, finanziamenti, classifiche e crescono in "masse finanziarie" tali che nessuno può più credibilmente leggerle»[5].Un nuovo spettro si aggira per l'Italia: una nuova sorgente di illegalità e corruzione di cui non si avvertiva il bisogno.

X. La volontà da parte del legislatore di creare un sistema di valutazione nazionale degli atenei è in sé ineccepibile. Le risorse messe a disposizione dalla collettività devono dalla stessa collettività potere essere monitorate e controllate, naturalmente con istituzioni apposite. L'Anvur non possiede la trasparenza necessaria a tale scopo, né è stata costruita con procedure visibili e generalmente accettate di democrazia. Ma i criteri ai quali si ispira non sono in grado di assolvere a un compito nazionale di tale natura e portata. Non si può valutare astrattamente il "merito" di una Università solo dalle ricerche dei suoi docenti, dal prestigio delle pubblicazioni che essi vengono producendo, dalla qualità didattica,ecc. Sono dati importanti, ovviamente, ma occorre intanto una valutazione storica dei percorsi dei vari atenei. La Sapienza di Roma ha secoli di storia e di tradizione accademica alle spalle, che le danno un vantaggio di partenza incommensurabile rispetto, poniamo, all'Università della Calabria, che ha solo 40 anni di vita. Ma che cosa si giudica come meritoria della produzione scientifica delle varie Facoltà? L'ideologia dominante risponde: quelle ricerche che mostrano una evidente utilità economica, capace di giustificare e incoraggiare gli investimenti pubblici. Ma l'Università del Molise, o quella di Foggia, possono essere giudicate solo per questo? O non anche per il fatto che danno a un territorio marginale d'Italia una nuova vitalità culturale e civile (in parte anche economica) e quindi svolgono un compito che sfugge agli schemi valutativi dell'Anvur, e che la collettività dovrebbe premiare? Per valutare i meriti degli atenei, basta molto meno di un pachiderma come l'Anvur. Sarebbe sufficiente un organismo più snello nel quale siano presenti con trasparenza le varie componenti dell' Università e dello Stato e tra queste anche i rappresentanti delle regioni.

[5] Valutare e punire, Cronopio 2012

CAPITOLO VIII

SEL – ELEMENTI DI PROGRAMMA

I sette capitoli precedenti attraversano i temi che riteniamo fondamentali per comprendere lo stato delle Università e degli Enti di Ricerca in Italia e provare ad immaginare una uscita dal percorso distruttivo disegnato per queste Istituzioni negli ultimi 15-20 anni. I contributi raccolti, le analisi e le soluzioni proposte dalle associazioni e da singoli docenti, studenti, ricercatori, esperti costituiscono per noi le fondamenta di un *cantiere delle idee*, un'area di interlocuzione che non si deve limitare a questo libro bianco, ma deve proseguire e rafforzarsi nei prossimi mesi ed anni.

Consideriamo i limiti oggettivi che hanno caratterizzato gli ultimi anni: associazioni e movimenti, privi di sponda istituzionale, vedono la propria azione indebolita e alla lunga spesso inefficace. Dal versante opposto, i partiti odierni –spesso incastrati nella ricerca del consenso a breve termine o negli equilibrismi interni– non riescono da soli ad avere la forza sufficiente a promuovere ed imporre scelte e trasformazioni radicali come quelle proposte nelle pagine di questo libro bianco. Si tratta quindi di lavorare insieme.

Come parte di questa interlocuzione e basandoci sul lavoro interno al partito portato avanti nel corso degli ultimi due anni, in quest'ultimo capitolo proviamo a delineare un quadro di quali dovranno essere le nostre priorità dell'agire politico. Non una sintesi, quindi, dato che questa va cercata insieme, ma una proposta di agenda da adottare con il prossimo Governo: una "road map" che rilanci il ruolo dell'università e della ricerca nel nostro paese, restituendo loro la funzione di motore di sviluppo e mobilità culturale, sociale ed economica.

A quale scopo?

Il susseguirsi delle riforme negli ultimi anni ha sistematicamente perseguito l'obiettivo di indebolire e controllare le istituzioni pubbliche dedicate alla formazione e alla ricerca. Ciò è stato reso possibile da una dura campagna di

disinformazione a mezzo stampa[1], che si è poi concretizzata con una serie di azioni coordinate: tagli ai finanziamenti, impoverimento del personale con il blocco del turnover, leggi oscure e contrastanti, revisione degli statuti in senso autoritario, meccanismi mortificanti contro i precari.

Si usa lo schiacciasassi offerto dal taglio dei fondi per affondare Università e Enti di Ricerca, consolidando gruppi di potere interni, limitando l'accesso alla formazione con l'aumento indiscriminato delle tasse, spostando il potere dagli organi di indirizzo scientifico e politico democraticamente eletti (Senato accademico e Consiglio scientifico) ad organi di mera gestione economica (Consiglio d'Amministrazione), peraltro spesso costituiti attraverso nomina diretta da parte del Rettore (nelle università) o dei Ministeri competenti (negli enti di ricerca).

In questo quadro, si inseriscono da alcuni mesi le nuove forme di pseudo-valutazione punitiva regolate dal Governo Monti in sostanziale continuità con il precedente Governo Berlusconi. Il ministro Profumo ha fatto tesoro dell'esperienza Gelmini, usando la retorica della meritocrazia e lo strumento della indicizzazione dei parametri bibliometrici per favorire alcuni paradigmi teorici in ambito soprattutto economico e legislativo. Il meccanismo è concepito per orientare la carriera e gli studi dell'accademia verso alcune posizioni (guarda caso coincidenti con l'ideologia liberista propria dei sostenitori del Governo), favorendo il pensiero unico e incidentalmente facendo danni in pressoché ogni disciplina.

In decenni di disastri normativi, questa è la vera novità imputabile al governo tecnico.

La domanda che possiamo porci è: a chi giova la disgregazione dell'alta formazione e della ricerca italiana? Quale vantaggio potrebbe avere un qualsiasi Stato nel cercare in modo così spasmodico di ridurre il numero di laureati, spingere i ricercatori ad emigrare[2], bloccare la mobilità sociale in un paese già cristallizzato, interrompere una ricerca già scarsamente finanziata, sia essa in ambito scientifico o umanistico, sia pura che applicata, rinunciando alla possibilità di produrre tecnologia e servizi di qualità?

Quale tipo di modello hanno in mente per il Paese, mascherandolo malamente per un modello anglosassone (ovviamente all'italiana, in modo da prendere solo il peggio di quel sistema)? Non si tratta di una domanda retorica, se consideriamo che le scelte in questo stesso settore compiute da altri Paesi

[1] Una semplice guida ai fattoidi in corcolazione (e ai dati reali, con le relative fonti) è reperibile qui: "Spesa, risultati, efficienza. Miti, leggende e realtà dell'università italiana" - http://www.roars.it/online/spesa-risultati-efficienza-miti-leggende-e-realta-delluniversita-italiana/

[2] Una delle statistiche più recenti si può trovare qui: http://worldbank.tumblr.com/post/36066670592/the-global-brain-trade

vanno nella direzione opposta[3]. La sensazione è che, a parte aprire il mercato al business della formazione privata, si cerchi di riproporre il modello Marchionne/Mirafiori: instaurare una competizione (internazionale) al ribasso basata su manodopera sotto-pagata e sotto-qualificata, sostituibile in ogni momento (quindi ricattabile), piuttosto che un sistema che produca alta qualità di beni e contenuti e valorizzi le competenze di chi vi lavora. La ricerca e la formazione sono elementi di disturbo in una società concepita per competere a ribasso sul costo dell'unità di lavoro. Una visione miope accettata come "tecnicamente neutra" da buona parte della stampa nazionale italiana.

Ridisegnare la funzione di università e ricerca italiane quindi ha a che vedere con l'idea di Stato che abbiamo e con la strada da percorrere per uscire dalla crisi, al di là della retorica del sempre vago e mai applicato "investire nella ricerca" (quale ricerca? Come investire? Chi finanziare? ecc.).

Ogni crisi nasconde l'opportunità di portare avanti profondi cambiamenti: si tratta di riuscire a interrompere il cambiamento in atto e organizzarne uno diametralmente opposto. Vediamo una ipotesi di come questo possa essere materialmente possibile.

Finanziamenti

Per prima cosa è necessario ripristinare un livello minimo di finanziamenti che permetta il funzionamento. Non esiste merito se non si garantiscono condizioni di partenza uguali per tutti. Un adeguato finanziamento ordinario quindi è condizione essenziale: come ribadito nei capitoli precedenti, la spesa complessiva (pubblica e privata) per istruzione e ricerca universitaria in Italia è pari a circa l'1% del PIL, un dato che ci colloca agli ultimi posti dei paesi OCSE[4].

Nel lungo termine, il livello di finanziamento ordinario deve permettere non solo il funzionamento delle strutture ma anche adeguate risorse per la ricerca e per garantire servizi essenziali agli studenti e alla comunità all'interno della quale l'università o l'ente operino. Nell'immediato, è necessario garantire un finanziamento adeguato che permetta l'eliminazione del blocco del turn-over,

[3] I dati di riferimento per l'UE - a fonte Eurostat - sono ben spiegati nel sito di riferimento della commissione europea: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/R_%26_D_expenditure. I dati definitivi per il biennio 2011-12 non sono ancora disponibili: in questo periodo il dato tendenziale risulterà anche peggiore di quello emerso fino al 2010.

[4] È oggettivamente difficile riuscire a tenere il passo dei tagli che colpiscono il sistema universitario e della ricerca: con il Libro Bianco ormai completo, dobbiamo registrare (come regalo di natale) un ulteriore taglio di 300 milioni di € a fronte dei 400 inizialmente previsti per il fondo ordinario di funzionamento. Il 75% del budget cancellato dall'ultimo voto di fiducia per un governo dimissionario (la chiamano "legge di stabilità"). Questa scelta porterà -come dichiara lo stesso ministro Profumo- almeno la metà degli atenei italiani al fallimento. Quello che succederà dopo, non sembra essere un problema che riguardi il governo (amministrazione controllata? Chiusura? Aumento indiscriminato delle tasse? Difficile prevederlo).

recentemente inasprito dalla *spending review*. I fondi che si rendono disponibili devono essere utilizzati per una quota di almeno il 50% per un piano straordinario di assunzione di ricercatori a tempo determinato con un reale meccanismo di *tenure track*, stanziando da subito i fondi per l'eventuale ingresso in ruolo.

Stante il finanziamento ordinario, devono essere predisposte quote di finanziamento straordinario che permettano vere forme premiali. Vanno inoltre razionalizzate le risorse di finanziamento (europee, nazionali, regionali) in pochi programmi coerenti, in modo che i ricercatori non debbano ritrovarsi a svolgere il ruolo di *"cacciatori di fondi".*

È necessario, inoltre, che lo Stato affronti un problema tipicamente italiano che ci pone come fanalino di coda dell'Europa: la quasi assenza di finanziamenti privati e l'incapacità da parte delle imprese di assorbire le figure a qualifica più alta (dottorati) formate nelle nostre e nelle università estere.

È necessario quindi:

- Favorire la creazione di spin-off dalla ricerca pubblica, creando nuove piccole e medie imprese ad alto contenuto tecnologico e/o culturale, e intrinsecamente dedicate alla ricerca. Si deve prevedere un supporto finanziario e consulenze per semplificare lo start-up e si devono programmare agevolazioni fiscali.
- Puntare a progetti di finanziamento di consorzi misti pubblico/privato, che prevedano un sostanziale co-finanziamento da parte del privato nel supportare la ricerca.
- Garantire agevolazioni fiscali per la promozione di una ricerca genuinamente privata legate a meccanismi di valutazione e controllo.

Il problema della reperibilità dei fondi non è certamente insormontabile: nel 2012, il finanziamento per le università private è stato ulteriormente incrementato, raggiungendo la cifra di circa 90 milioni di €[5]. Di questi, circa 15 per l'Università Bocconi e circa 40 per l'Università Cattolica Sacro Cuore, sempre a Milano (quote che non comprendono finanziamenti derivanti da altre amministrazioni pubbliche: e.g. regioni) [6].

Diritto allo studio

Così come sono necessari adeguati livelli di finanziamento ordinario per garantire il funzionamento delle istituzioni, allo stesso modo è doveroso

[5] Fonte: MIUR http://attiministeriali.miur.it/anno-2012/novembre/dm-21112012.aspx..

[6] Fonte: F. Sylos Labini "Università, la finta eccellenza della Bocconi", Il Fatto Quotidiano 28/12/2012 http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/12/28/universita-la-finta-eccellenza-della-bocconi/456631/.
In versione integrale qui: http://www.roars.it/online/le-imprecisioni-di-alesina-e-giavazzi/

assicurare pari possibilità di accesso ai gradi più alti della formazione, come prescritto dall'articolo 34 della Costituzione, con particolare attenzione nei confronti di coloro che provengono da situazioni di svantaggio economico. Anche per gli studenti non può valere un presunto argomento meritocratico che non tenga conto delle diverse condizioni di partenza e che anzi aggravi le disparità attraverso meccanismi di limitazione degli accessi (numero chiuso).

È necessario innanzitutto provvedere al rifinanziamento del sistema di diritto allo studio, che negli ultimi anni ha subìto drastici tagli (i finanziamenti statali sono tornati a livelli pre-2001, mentre i finanziamenti regionali sono stati pesantemente decurtati a seguito della riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali).

Tra le misure da adottare a livello nazionale vi sono:

- l'aumento delle risorse destinate al diritto allo studio, sia per le borse di studio (tanto per gli studenti dei corsi di laurea che per gli studenti di dottorato -per questi ultimi il vincolo di finanziamento è doveroso-) che per le residenze studentesche: parte delle risorse possono essere recuperate dai benefici impropriamente assegnati a chi non ne aveva effettivamente diritto, attraverso l'incremento dei controlli fiscali;
- la ridefinizione dei livelli essenziali delle prestazioni, recentemente oggetto di uno dei decreti attuativi della riforma Gelmini, prendendo ad esempio le migliori esperienze disponibili sul territorio, ed elevando il grado di omogeneità dei servizi forniti dagli enti regionali;
- l'introduzione di meccanismi di assegnazione dei benefici che permettano di svincolare la possibilità di ottenimento della borsa di studio dalla sede universitaria prescelta, garantendo a monte la copertura totale degli idonei ed eliminando la figura degli "idonei non vincitori";
- la definizione di linee guida sulla contribuzione studentesca che garantiscano la progressività della tassazione in base alle condizioni economico-patrimoniali, che non penalizzino gli studenti fuori corso e che contemplino percorsi di studio part-time per gli studenti lavoratori; bisogna inoltre garantire l'effettivo rispetto dei vincoli di legge (tetto del 20% sul fondo di finanziamento ordinario).

Valutazione e meccanismi premiali

Valutare Università e Ricerca non è un esercizio di stile, ma una esigenza fondamentale per garantire il giusto livello di servizi e migliorare la ricerca. Tuttavia, l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) è stata strutturata in maniera tale da tradire queste necessità: l'ANVUR manca dell'indipendenza necessaria ad una valutazione corretta e indipendente; manca di attendibilità nelle scelte perpetrate riguardo ai metodi

stessi di valutazione; manca di equità nel considerare i differenti ambiti disciplinari, specialmente nei confronti delle discipline umanistiche; manca di apertura verso lo stesso mondo della ricerca, che avrebbe potuto contribuire non poco nel definire meccanismi di valutazione accettabili.

In definitiva, l'azione dell'ANVUR è sostanzialmente ideologica e punitiva, volta a favorire una cerchia ristretta di Università e a lasciar morire di inedia il resto del sistema.

L'ANVUR così come è oggi concepita e costruita può solo essere azzerata, e riscostruita in modo da essere indipendente, equa ed inclusiva. La valutazione deve essere volta a identificare e correggere le criticità del sistema universitario e della ricerca in Italia. Deve permettere di riconoscere e premiare le buone pratiche valorizzando la conoscenza prodotta e i servizi che università e ricerca riversano sulla società.

Alcune proposte per muoversi in questa direzione:

- La valutazione deve essere "top-down": partire dal sistema nel suo complesso, poi le strutture e in ultima istanza (e solo su determinati elementi) le singole persone. Ciò permette di identificare le criticità e proporre azioni correttive adeguate senza criminalizzare i singoli. In ogni caso, chi assume posizioni caratterizzate da potere decisionale deve rispondere del proprio operato.
- La valutazione deve essere declinata su tutti i settori disciplinari tenendone in considerazione le specificità: i soli indici bibliometrici non sono sufficienti a garantire l'equità necessaria. È necessario quindi impostare un sistema che permetta di uniformare/normalizzare gli indicatori bibliometrici quando disponibili e di affiancare valutazioni di merito sulla qualità della produzione scientifica. Inoltre, devono essere prese in considerazione le condizioni al contorno, premiando chi con poche risorse e con etica professionale riesce a produrre buoni risultati.
- La valutazione deve prendere in considerazione i servizi offerti agli studenti e alla società, perché il sistema universitario e della ricerca non sia autoreferenziale.
- La valutazione deve essere aperta e trasparente, garantendo a tutta la comunità scientifica la possibilità di partecipazione a commissioni di concorso e organi di valutazione, rendendo pubblici i criteri di valutazione e accessibili i risultati.

Governance, reclutamento e precariato

Ad oggi le Università italiane sono regolate da un insieme di leggi e riforme più o meno parziali che si sono stratificate negli anni: è necessario quindi compiere uno sforzo per abrogare norme talvolta vecchissime, ma ancora vigenti, dando un riferimento normativo unico e chiaro per tutto il comparto.

L'emanazione di un testo unico su università e ricerca può servire sia a fare ordine nel quadro normativo sia a modificare quegli aspetti più deleteri delle ultime riforme varate che confliggono con la missione attribuita a queste istituzioni.

- Democrazia interna: bisogna restituire potere agli organi democraticamente eletti e dotati delle competenze necessarie per prendere decisioni negli ambiti di ricerca e formazione. Bisogna ampliare la base democratica estendendo il potere elettivo attivo e passivo al personale con contratto a termine che spesso svolge funzioni essenziali senza vedersi riconosciuti nemmeno i più elementari diritti di rappresentanza.
- I CdA devono tornare a ricoprire il ruolo della gestione amministrativa ed economica, al servizio dell'indirizzo scientifico e didattico fissato dagli organi elettivi come Senato Accademico e Consiglio Scientifico: deve essere garantita la trasparenza nella nomina dei membri dei Consigli di amministrazione, impedendo il crearsi di conflitti di interesse con gruppi economici privati.
- E' necessario attaccare i gruppi baronali, ostacolandoli nei loro luoghi di potere, ovvero gestione delle commissioni di concorso e assegnazione/gestione dei fondi. Per vincere questa battaglia, bisogna puntare al ruolo unico della docenza e della ricerca. Nel breve termine è necessario garantire l'accesso ai fondi diretto per i ricercatori assunti con contratti a termine e aprire le commissioni valutatrici a tutti i ruoli (con assegnazione casuale dei membri). Il sistema di reclutamento nazionale definito dalla riforma Gelmini assegna tutto il potere ai soli professori ordinari: questo principio va ribaltato.
- Sulla linea dell'attribuzione di responsabilità proporzionali ai poteri esercitati, bisogna puntare a escludere da qualsiasi ruolo decisionale chiunque abbia esercitato male in passato questo potere, alimentando nepotismo, familismo e clientele. Alcuni -troppi- rettori e docenti universitari hanno macchiato la reputazione dell'intera Istituzione universitaria favorendo l'assunzione di parenti e amici: andrebbero semplicemente interdetti da qualsiasi incarico di responsabilità.

Enti Pubblici di Ricerca

La sovrapposizione parziale esistente in Italia tra Enti Pubblici di Ricerca e Università si riflette nella sostanziale parità di trattamento che i Governi recenti hanno dimostrato nei confronti di queste Istituzioni. Con l'esclusione ovvia del tema legato al diritto allo studio, le analisi fin qui effettuate sui tagli ai fondi, governance verticistica, esclusione dei ricercatori precari, discriminazione di genere, valutazione ecc. sono valide anche in questo campo, così come le soluzioni proposte possono essere facilmente adattate ad ambo i contesti.

Occorre però sottolineare alcune specificità, soprattutto in relazione alla tendenza esibita negli ultimi anni (e ovviamente accelerata con il Governo Monti) alla chiusura, accorpamento e -stando alle dichiarazioni- alle prossime trasformazioni in agenzie dalla natura giuridica non sempre chiara. La logica alla base di queste misure è duplice: da un lato si intende semplicemente risparmiare sul fondo ordinario, accorpando a costo zero o cancellando interi istituti. In questo modo di fatto si "risparmia" sugli organismi direttivi e, in mancanza di una organizzazione scientifica, si rende più farraginoso il lavoro dei ricercatori, peggiorandone la qualità.

Dall'altro lato, si utilizza questa opportunità per comprimere o azzerare l'autonomia di ricerca degli Enti, trasformandoli in agenzie alle dirette dipendenze di un Ministero che porrà di fatto un controllo politico alle linee di ricerca sviluppate. Due casi rendono particolarmente evidente il problema:

- la cancellazione dell'ISAE (dicembre 2010), colpevole di aver sviluppato studi che contestavano i dati offerti dall'allora ministro del tesoro, Tremonti.
- La proposta di confluire in una costituenda "agenzia unica Nazionale" per l'ISFOL, unico ente deputato all'analisi e valutazione delle politiche del lavoro, ovvero dotato di competenze tali da poter fornire dati e modelli di impatto per le recenti riforme (e che spesso ne ha anticipato l'inefficacia o gli effetti negativi per lo Stato).

Non deve sorprendere che un Governo che si considera neutrale e tecnico, porti avanti una serie di misure a evidente danno dell'autonomia di ricerca di enti che si occupano proprio dell'analisi avanzata dei dati. Fa parte della retorica della tecnica neutrale il fatto che vi sia una unica soluzione ai problemi complessi. Occorre invece ribadire l'esatto contrario: solo la terzietà dell'organizzazione che porta avanti gli studi, la sua indipendenza dal potere politico e la valutazione posta nelle mani della stessa comunità scientifica possono garantire la qualità della ricerca.

In conclusione, è un fatto che gli Enti di Ricerca si siano sviluppati in modo molto disordinato, in buona parte questo fenomeno è stato causato dalla ricerca spasmodica di fondi esterni (che porta a ridisegnare il focus delle proprie ricerche a cicli continui) e dall'indirizzo assegnato dai ministeri di competenza. E' necessario quindi inserire gli Enti in un progetto che li porti sotto la guida del MIUR, volto non al mero risparmio del singolo posto, ma a liberarne le energie: un progetto che non è possibile concepire senza il coinvolgimento attivo della comunità scientifica e che vada nella direzione di garantire la totale autonomia della ricerca nei confronti dei poteri politici. Ogni altra soluzione è in ultima analisi a danno della ricerca italiana e quindi a danno dello Stato.

L'UNIVERSITA' CHE VOGLIAMO

"...Contro la crisi dell'università pubblica da tempo voci isolate o minoranze combattive hanno manifestato il proprio dissenso e avanzato proposte. Ora però si tratta di una lotta per la sopravvivenza: la riduzione dei fondi, le misure che rendono pressoché impossibile l'inserimento dei giovani studiosi nel sistema di ricerca, la privatizzazione delle università, rappresentano le armi di un'eutanasia annunciata.

Contro queste misure il mondo universitario si sta ribellando. Dopo anni di torpore e silenzio gli studenti hanno ritrovato la voglia e la forza di manifestare. Una contestazione in difesa del proprio futuro, che si esprime in un'insofferenza di fronte al progressivo abbandono dell'università pubblica a favore di quella privata e in un tentativo di autoriforma degli studi superiori.

Il disagio della condizione in cui versa l'università e il declino cui viene sospinta sono le ragioni che hanno spinto alcuni docenti a riflettere sul presente (criticando le misure adottate o in via di definizione), ma anche a rivendicare un possibile futuro per la formazione pubblica (esaltando il ruolo della conoscenza e del sapere sia per la formazione della personalità dei singoli sia per la costruzione di una democrazia realmente pluralista)... la denuncia delle scellerate politiche adottate (non solo dalla destra) nei confronti dell'università pubblica si collega alla convinzione che la formazione pubblica e il sapere critico sono un patrimonio essenziale; un patrimonio che la nostra Costituzione sottrae alla disponibilità di chi governa. Un'altra università pubblica è dunque certamente possibile: nel solco della Costituzione e in nome della libertà della cultura e della ricerca."

da MANIFESTO PER L'UNIVERSITA' PUBBLICA
di Gaetano Azzariti, Alberto Burgio, Alberto Lucarelli, Alfio Mastropaolo