

Conclusioni

di Giuseppe Verde

1. Ringrazio molto gli organizzatori del Convegno su *L'università tra sistemi di controllo e attuali processi di riforma* per avermi affidato il compito di trarre delle conclusioni dal susseguirsi di relazioni e interventi che hanno richiamato l'attenzione di noi tutti su un tema di grande interesse.

Il saluto di benvenuto del Magnifico Rettore dell'Università degli studi di Palermo ha richiamato l'attenzione sull'importanza del sistema universitario per lo sviluppo e il progresso del nostro Paese. Una Università che comprende il rilievo delle verifiche e delle valutazioni di tutte le sue attività, e che cerca di comprendere come debba essere reinventato il compito dell'alta formazione in contesti territoriali particolari quali sono quelli dell'Italia meridionale, delle due Isole maggiori (le connessioni tra sistema universitario e insularità sono messe a fuoco nel contributo di Gaetano Armao).

Maria Immordino – nella sua introduzione – ci consegna una precisa indicazione di metodo: abbiamo bisogno di confrontarci in una prospettiva “scevra da posizioni preconcepite e ideologiche” senza scadere in quella ricorrente contrapposizione fra il decisore politico (Governo e Parlamento da una parte e mondo accademico dall'altra). Le direttrici lungo le quali dovrebbe svolgersi il nostro discutere sono in vero segnate dalla Costituzione. Al Testo costituzionale facciamo rinvio per comprendere quali siano i principi e le garanzie dell'autonomia universitaria e anche per definire il campo di operabilità della delega contenuta nella legge n. 167 del 2025.

Come bene evidenziato da Aldo Sandulli, il confronto non ha mancato l'appuntamento con le due “anime” che il Comitato scientifico ha posto al centro dell'incontro promosso nell'Ateneo di Palermo. Da una parte il sistema dei controlli e dall'altra la prospettiva delle riforme del sistema universitario. I due ambiti di riflessione devono considerare che, tra le iniziative di riforma, alcune attengono al segmento più elevato della disciplina dei controlli e riguardano proprio l'Agenzia di valutazione nazionale, chiamata a definire il suo ruolo in contesto nel quale si mol-

tipicano le direttrici alle quali ancorare il controllo e la valutazione del sistema universitario.

Nello svolgimento dei lavori si è avuto modo di accompagnare la riflessione con riferimenti puntuali alle prassi. Nel senso che – si pensi ai contributi delle Professoresse Milioto e Pasciuta – si è cercato di comprendere come un mega ateneo stia vivendo l’impegno per assicurare l’innalzamento della qualità complessiva delle sue attività e analizzare il fenomeno del *gender gap*. Proprio in riferimento a quest’ultimo i dati esposti nella relazione della professoressa Pasciuta lasciano ben sperare: la percentuale di professoresse ordinarie nell’Ateneo di Palermo è pari ora al 33,7%, superando di quasi cinque punti la media nazionale.

Il tentativo di promuovere un avanzamento della qualità interna dell’Ateneo – ci dice la Collega Stefania Milioto – fa riferimento ad un “modello circolare di pianificazione, attuazione, monitoraggio e riesame”, e si basa sulle Commissioni paritetiche, sul Presidio di qualità e sui Nuclei di valutazione. La valutazione esterna chiama in causa l’Anvur, la cui riforma – per come qui ricordata nel contributo di Alfredo Contieri – sembra aver scelto la strada di limitare l’autonomia dell’Agenzia, destinata a prospettarsi come una specie di ufficio esterno del Ministero dell’Università, impegnato ad elaborare logiche premiali nella distribuzione di risorse. Mentre, per quel che concerne il ruolo e le funzioni dei Nuclei di valutazione – oggetto di un approfondimento particolare nella relazione della Collega Caterina Ventimiglia – non posso che richiamare i dubbi esposti attraverso diverse domande avanzate dalla stessa, che non manca di ricordare la produzione alluvionale di circolari, note d’indirizzo, linee guida che finiscono per polverizzare le attività dei Nuclei. Forse la politica dovrebbe mostrare un maggior interesse per il ruolo e le funzioni dei Nuclei che, al momento, sembrano rimanere estranei rispetto alle avanzate prospettive di riforma del sistema universitario. Sembra quasi che il Nucleo di valutazione corra il rischio di smarrire la sua missione principale nel contesto di una pluralità di controlli interni al sistema universitario. In questo senso il contributo di Sabrina Luccarini richiama la nostra attenzione sul rischio di confinare i Nuclei entro il perimetro tipico in cui operano gli organi ispettivi e sanzionatori. Bisogna, invece, comprendere che la verifica del raggiungimento di un indicatore ci invita a “valutarne la significatività e la congruità all’interno del disegno complessivo”. Così facendo, il Nucleo si apprezza come organo capace “di orientare il governo dell’università”,

che dovrebbe elaborare annualmente una relazione pubblica da trasmettere all'esterno dell'Ateneo (primo destinatario l'Anvur). Tra le funzioni del Nucleo non vanno dimenticate quelle che attengono alla valutazione della didattica, su cui si sofferma il contributo di Nicola Gullo. La valutazione della didattica attraverso l'accertamento delle opinioni espresse dagli studenti attiva una procedura complessa che coinvolge il Nucleo e il Consiglio di corso. Nicola Gullo si sofferma sui punti di forza e di debolezza del sistema e non manca di evidenziare quali siano gli aspetti problematici di un sistema di valutazione che può spingersi fino all'accertamento degli obblighi dei docenti. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che proprio gli obblighi relativi allo svolgimento di un determinato numero di ore di didattica configurano una prestazione legale capace di integrare una vera e propria mancanza del docente suscettibile di rilievo disciplinare.

2. Su un versante diverso è destinato ad operare il Collegio dei Revisori che – nella densa relazione di Alberto Rigoni – ha un ruolo del tutto particolare: “opera nel silenzio”, “non appare” ma svolge un ruolo “fondamentale” per il funzionamento dell'Università. Quest'ultimo profilo è stato richiamato nella introduzione della Presidente Anna Luisa Carra la quale, nel menzionare l'art. 5, primo comma, lett. b) della l. 240 del 2010, ci ricorda che l'obiettivo di assicurare il rispetto dell'equilibrio economico-patrimoniale si persegue grazie attraverso il Collegio dei Revisori, la cui presidenza è affidata ad un magistrato della Corte dei conti.

Il Collegio dei revisori concorre, quindi, a garantire la qualità sostanziale di ogni Ateneo ... pubblico statale che, sul piano della formazione accademica, giornalmente sperimenta la difficoltà di comparare i propri costi con quelli sofferti dagli Atenei telematici. Tanto le spese del personale docente, che quelle per le attrezzature didattiche sono molto diverse. Sono del tutto condivisibili le considerazioni svolte dal Presidente Rigoni rispetto al futuro del sistema universitario, in ragione dei dati riguardanti il rapporto Fondo di finanziamento ordinario degli Atenei – Pil. È chiaro che le riforme in discussione avranno delle ricadute sulla gestione degli Atenei per i quali i Consigli di amministrazione potrebbero veder ridotte le loro capacità gestionali. In questo senso si auspica un'apertura a fondi di finanziamento privati e una particolare gestione delle carriere dei docenti

universitari che, se immaginata solo nella prospettiva dei costi, tende a privilegiare un percorso privilegiato per i docenti interni, il cui costo è certamente inferiore rispetto all'assunzione di un soggetto non strutturato nell'Ateneo.

Accanto alle questioni da ultimo ricordate si colloca la delicata vicenda dei controlli riguardanti la prevenzione della corruzione. Il tema è stato affidato a Claudia Tubertini la cui relazione ha il pregio di inquadrare le politiche anticorruzione nel contesto dei principi costituzionali riferibili all'Università. Il punto d'avvio è rappresentato dalle caratteristiche dell'organizzazione amministrativa universitaria fortemente influenzata dal valore costituzionale dell'autonomia di cui all'art. 33 Cost. Anche per questo settore dell'ordinamento vale la regola della separazione fra politica e amministrazione che a sua volta discende dal principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. per come attuato attraverso il d.lgs. 165 del 2001. È chiaro che tutto ciò rinvia alla previsione di un Nucleo, di un Collegio di revisori, dei rispettivi ruoli degli organi di governo (Rettore, Senato accademico e Consiglio di amministrazione) e chiama in causa il Direttore generale dell'Ateneo. Il contesto al quale si fa riferimento rinvia all'Autorità nazionale anticorruzione ed ai suoi piani per come veicolati attraverso l'adozione da parte ministeriale di appositi atti di indirizzo. È noto che gli Atenei si sono dotati di codici etici e codici di comportamento che, nelle loro rispettive strutture, rinviano ancora una volta ai controlli interni come momento di verifica delle attività amministrative universitarie.

Siamo grati ad Alessandro Morelli perché ci invita a leggere l'art. 33, comma 6, della Costituzione nel contesto dei "principi fondamentali che connotano la forma di Stato e che contribuiscono a definire il paradigma dell'autonomia". L'indicazione metodologica consente di cogliere le implicazioni dell'autonomia universitaria rispetto al tema generale dell'istruzione e dell'alta formazione, la sua importanza rispetto alla formazione professionale e al conseguente inserimento nel mondo del lavoro. Per questa via è agevole cogliere il nesso con il principio personalista (art. 2 Cost.) e con il valore dell'uguaglianza (art. 3 Cost.). Morelli ci ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha considerato la riserva di legge di cui all'art. 33 Cost. come "aperta", finendo per ammettere – a certe condizioni – il ricorso ad un'attività normativa secondaria. In sintesi, l'autonomia universitaria avrebbe potuto essere intesa in modo sostanzialmente diverso da ciò che è stato, finendo per consegnare un modello di università

definito verticistico e aziendalistico. Si tratterebbe – secondo Alessandro Morelli – di una linea di tendenza confermata nella legge n. 240 del 2010 e che ispirerebbe le prospettive di riforma del reclutamento, della *governance* e dello status giuridico dei docenti universitari.

Lo status giuridico dei docenti universitari è un tema delicato oggetto di diversi interventi del legislatore nei quali è possibile cogliere una certa indicazione di fondo sul ruolo della docenza universitaria. Il punto di partenza è dato dal confluire di due libertà: quella del singolo docente e quella della istituzione nella quale egli è tenuto a svolgere le sue attività. Un certo fascino (e forse anche un po' di malinconia) suscita il richiamo alla riflessione che tra 800 e 900 accompagna la definizione del ruolo del docente universitario e la natura degli istituti scientifici di cui si occupa W. von Humboldt. Su quelle intuizioni si costruisce la disciplina dello *status* giuridico dei docenti universitari che oggi risulta disciplinata da leggi nate in contesti ordinamentali diversi e tutte (in una certa misura) vigenti, anche se la legge “non è più la sede in cui si consolidano le garanzie e le libertà costituzionalmente riconosciute al professore universitario”. La riforma universitaria del 2010 (l. 240) ha cercato di valorizzare l'autonomia degli Atenei e ha ritenuto che lo *status* del docente dovesse essere sottoposto a regole nuove più stringenti, finendo così per escludere che il ruolo in questione possa rivendicare un trattamento giuridico particolare. Da qui la produzione di numeri e verifiche che riguardano tutti gli aspetti della prestazione accademica sempre più oggetto di disposizioni statutarie e regolamentari. Proprio lo *status* giuridico dei docenti universitari è oggetto della delega contenuta nella legge di semplificazione del 2025, il che lascia immaginare che questo delicato settore sarà oggetto di una riforma che – ci si augura – possa sciogliere alcuni dei nodi che permangono nel sistema.

I nodi a cui ho fatto cenno sono lucidamente indicati nella relazione di Ruggiero Dipace che, dopo aver richiamato la Strategia europea per l'università, si sofferma sul sistema di finanziamento, sulla *governance*, sulla didattica mista e digitale e sul reclutamento dei docenti universitari. La disciplina del finanziamento si segnala per l'individuazione di una quota vincolata che nel tempo è cresciuta, determinando nei fatti una specie di “eterogoverno” degli Atenei, il quale incide pesantemente sul valore dell'autonomia. Anche la previsione di una c.d. “quota premiale” produce effetti distorsivi e, per come viene a determinarsi, incrementa il divario tra Atenei che insistono su territori diversi. In particolare, le università

del Sud del Paese corrono il rischio di essere private delle precondizioni necessarie per competere su questo delicato settore. Il problema finisce per incidere sul principio di uguaglianza e potrebbe amplificare le disuguaglianze fra Atenei sempre più ricchi e Atenei sempre più poveri. Sul versante della *governance* si registra una sostanziale opzione per un modello manageriale che è il prodotto ultimo di un finanziamento che, incrementando le quote vincolate, affida agli Atenei compiti meramente esecutivi delle politiche di sviluppo del sistema universitario.

3. I lavori del convegno hanno offerto spunti molto interessanti soprattutto in ragione delle riforme che sul finire della legislatura potrebbero maturare.

Il lettore mi perdonerà se cedo alla tentazione di svolgere alcune considerazioni personali sollecitate dalle relazioni in precedenza richiamate. Le mie osservazioni si concentrano su (a) i profili del reclutamento e su (b) alcuni aspetti della disciplina dello status giuridico dei docenti.

Per quel che concerne il reclutamento le mie perplessità attengono alle modalità di avvio della carriera accademica. Tra il 2010 e il 2026 sono state introdotte diverse tipologie contrattuali e ognuna di esse presenta caratteristiche tipiche e prevede retribuzioni diverse per chi esercita la medesima prestazione.

Un punto critico attiene – dal mio punto di vista – al precariato che assomma al dottorato di ricerca un periodo eccessivamente lungo. Non credo sia sostenibile un avvio di una carriera che per dieci anni circa renda il soggetto interessato privo di un ruolo di riferimento. Altro aspetto decisivo attiene al profilo retributivo che dovrebbe essere più incoraggiante. In buona sostanza l'avvio della carriera universitaria dovrebbe riguardare candidati e candidate fortemente appassionati, con un'elevata preparazione e con capacità culturali non comuni. Si può chiedere a questi o queste aspiranti un periodo di instabilità così lungo con retribuzioni non particolarmente interessanti se rapportate alle alternative offerte dal mercato?

Il sistema dell'abilitazione scientifica nazionale con le sue mediane ha privilegiato una dimensione quantitativa della produzione scientifica a discapito della qualità e della profondità. Troppo spesso i c.d. giovani in formazione vengono incoraggiati ad aggiungere al proprio *curriculum* scritti brevi a carattere prevalentemente descrittivo, ma che “servono”

per raggiungere le mediane. I dottorati di ricerca incorrono addirittura in penalità se i partecipanti ai corsi non pubblicano gli esiti delle ricerche. Ma si dimentica che per alcuni ambiti scientifici ci vuole del tempo per riflettere e l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di destinare il triennio alla preparazione della tesi di dottorato. In questa prospettiva è certamente auspicabile che possano essere anticipati alcuni dei risultati della ricerca senza con ciò lanciarsi nella produzione di scritti su temi completamente diversi da quelli oggetto della ricerca principale.

Lo svolgimento della carriera sembra essere in procinto di abbandonare il meccanismo dell'abilitazione scientifica nazionale. Comprendo come sia difficile rinvenire un punto di ragionevole equilibrio. Il disegno di legge esitato nel dicembre scorso dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati (A.C. 2735) prova a superare le criticità che hanno accompagnato il sistema dell'abilitazione per come definito nella legge Gelmini e poi attuato attraverso i regolamenti dei singoli Atenei. Il punto di equilibrio sarebbe dato dai meccanismi di formazione della commissione incaricata del reclutamento (alta valenza scientifica dei commissari per 4/5 sorteggiati) e dalla possibilità di indicare un profilo scientifico culturale della figura professionale richiesta dal dipartimento. Quest'ultimo aspetto per risultare convincente dovrebbe essere legato ad un impegno culturale del dipartimento definito per tempo con una certa precisione. Non si tratta di identificare un profilo concorsuale ricopiandolo dai temi oggetto degli scritti dell'aspirante interno alla struttura. Ma proprio il profilo del "costo" del docente finisce per essere decisivo. È chiaro che la vittoria di un interno produce un costo per la struttura molto inferiore rispetto a quello da sopportare nel caso di vincitore o vincitrice proveniente da altro Ateneo o in precedenza non strutturato presso nessuna università. In un contesto di contrazione del FFO è difficile immaginare che il sistema possa conquistare quel senso di apertura di cui gli Atenei avrebbero un gran bisogno. A me pare che il punto di equilibrio non risulti al momento raggiunto nelle proposte all'esame della Camera dei deputati.

Lo *status* giuridico dei docenti risulta disciplinato da troppe disposizioni presenti in atti normativi diversi. Oggi la prevalenza è accordata ai regolamenti degli Atenei che si occupano di tutto senza darsi cura di capire se l'ambito materiale su cui si interviene sia per caso disciplinato da atti normativi primari. Si registrano da troppo tempo incertezze riguardanti gli aspetti più diversi. Un tema da sempre dibattuto attiene alle

attività svolte dal docente a tempo pieno con regolamenti che incidono sulle facoltà del professore o della professoressa universitaria, finendo per trattare in modo diverso soggetti che svolgono la medesima prestazione di lavoro. Ma questa è solo una delle questioni dibattute. Si pensi che, dal punto di vista del computo degli scatti stipendiali, esistono tabelle retributive diverse fra docenti reclutati prima della riforma Moratti (2005) e poi della riforma Gelmini (2010). Ho verificato che le differenze stipendiali a parità di classe si aggirano su circa 10.000 euro all'anno e ciò a fronte di un ormai generalizzato carico didattico che i regolamenti degli Atenei stimano in 120 ore per tutti i docenti.

Credo che il sistema universitario meriti di essere ripensato immaginando interventi di miglioramento effettivo che liberino le potenzialità presenti nelle strutture troppo spesso mortificate sotto il peso di una burocrazia del tutto inutile.

Le note appena svolte non hanno la pretesa di stilare un elenco esaustivo delle criticità. Alcuni aspetti sono rimasti necessariamente in ombra (si pensi per esempio alla responsabilità disciplinare o alla valutazione dei prodotti della ricerca), e di questo mi scuso con il lettore, al quale non mancherà di cogliere la ricchezza degli spunti presenti in tutti i contributi degli Studiosi e delle Studiose che sono stati raccolti in questo numero monografico.