

**IL SISTEMA UNIVERSITARIO NELLE
ANALISI DEL
CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE
2017-2019**

30 gennaio 2019

Indice

Una premessa	p. 2
I. I saperi accademici e il funzionamento del sistema universitario	p. 5
<i>a) Per una classificazione culturalmente appropriata</i>	p. 5
<i>b) Le innovazioni possibili</i>	p. 6
II. L'offerta formativa universitaria	p. 9
<i>a) Il sistema delle classi di corso di studio e i corsi di laurea a orientamento professionale</i>	p. 9
<i>b) Corsi di studio internazionali</i>	p. 11
<i>c) Oltre i corsi di studio: l'offerta formativa per la formazione insegnanti e le professioni educative</i>	p. 12
III. L'Università e il Patrimonio Culturale	p. 15
IV. Il reclutamento e i suoi modelli	p. 17
<i>a) L'Abilitazione Scientifica Nazionale</i>	p. 17
<i>b) L'immissione in ruolo: le scelte degli Atenei</i>	p. 19
<i>c) Gli altri reclutamenti</i>	p. 21
V. Le risorse	p. 25
<i>a) L'analisi del contesto</i>	p. 25
<i>b) Criteri di distribuzione del FFO</i>	p. 27
<i>c) Il fabbisogno finanziario</i>	p. 29
<i>d) I Progetti di ricerca di interesse nazionale</i>	p. 30

Una premessa

Il Consiglio Universitario Nazionale intende qui rappresentare e sottoporre all'attenzione e alle riflessioni delle comunità scientifiche e accademiche nonché delle sedi istituzionali competenti quelle che si sono affermate e continuano a proporsi tra le principali questioni aperte del nostro sistema universitario nel corso del biennio gennaio 2017 - gennaio 2019. Non tutte le problematiche per le quali il sistema universitario attende soluzioni e risposte saranno dunque fatte oggetto di considerazioni dedicate in questa relazione biennale.

Il Consiglio Universitario Nazionale, quale organo consultivo della sede ministeriale oltre che luogo di espressione della comunità scientifica e accademica di cui è soggetto rappresentativo, definisce d'altro canto il proprio ambito di attività in relazione alle suggestioni provenienti dalle comunità e alle richieste dell'apparato politico e amministrativo di riferimento.

È pertanto anche a motivo di queste sollecitazioni, esterne e interne, che le istanze della semplificazione, della modernizzazione del sistema, e perciò della sua flessibilità e della sua internazionalizzazione, hanno impegnato l'Organo in estese analisi dedicate, fra l'altro, all'adeguamento dell'offerta formativa, perché ne sia assicurata la capacità di meglio rispondere alle nuove esigenze dei contesti anche sovranazionali.

Sempre su impulso della sede ministeriale, il CUN si è nuovamente misurato anche con le necessità dell'adeguamento, nel segno della razionalizzazione e dell'appropriatezza culturale, della classificazione dei saperi accademici, quale asse intorno al quale ruota il funzionamento e la stessa organizzazione del sistema universitario.

In questi due anni, il CUN si è altresì fatto promotore di ampie analisi in merito ai percorsi formativi per il patrimonio culturale, riconosciuto quale ambito che, per i caratteri da esso posseduti all'interno del nostro Paese, del quale costituisce tratto identitario, e per le esperienze di intervento pubblico delle quali è stato oggetto nei diversi tempi, può incrementare l'attrattività del nostro sistema universitario anche in ragione della sua vicinanza ai più importanti luoghi della cultura internazionalmente conosciuti.

Si aggiungano le rinnovate attenzioni dedicate alle tante modalità di reclutamento, nelle criticità e nelle potenzialità inesprese determinate sia dalle regole alle quali sono sottoposte sia dalle risorse per esse disponibili.

Un tema, questo delle risorse, che in quanto presupposto della effettività di ogni autonomia si è riproposto e si ripropone, anche nel presente documento, come sfondo di ogni politica e di ogni misura che intenda realmente potenziare il sistema universitario, e il cui andamento merita perciò un costante monitoraggio.

A tali profili il documento sarà pertanto e in particolare dedicato, nell'intenzione di procurare altri tasselli di un mosaico il cui disegno complessivo è nella consapevolezza di questo Organo e come tale è qui tratteggiato nelle sue attività e nei suoi interventi anche pregressi.

In proposito, basti ricordare che sempre questo Consesso, già dal 2014, ha provveduto a individuare, nell'ambito delle analisi del "Semplifica Università", le procedure e gli adempimenti burocratici che più ostacolano il funzionamento del sistema universitario, compromettendone la competitività e l'attrattività anche a livello internazionale.

Anche di siffatte esigenze l'Organo è pienamente consapevole pur se esse non saranno trattate in queste pagine, per essere semmai fatte oggetto di rinvio a quanto più volte rilevato in precedenti analisi e pronunce.

Lo stesso è a dirsi per le nuove attività-funzioni di valutazione che, con l'entrata in vigore della l. 30 dicembre 2010, n. 240, hanno interessato il complesso delle attività didattiche, di ricerca e di terza missione della comunità accademica. Molto è stato detto, in proposito, dal Consiglio Universitario Nazionale, specie con riferimento ai caratteri assunti dalla valutazione esterna, al suo carico regolativo, agli impatti, anche conformativi, da essa prodotti sui diversi ambiti interessati e per i diversi fini che ne orientano l'esercizio. Tema anche questo tuttora aperto, meritevole di approfondite riflessioni e che in questo documento verrà affrontato solo in relazione alla regolazione delle procedure di Abilitazione Scientifica Nazionale.

Un altro tema aperto è quello della responsabilità disciplinare dei docenti: l'attuale legislazione ha spostato la 'funzione disciplinare', prima affidata al CUN, in sede locale.

Questa soluzione non garantisce tuttavia sufficiente terzietà e imparzialità di chi giudica - da intendersi come assoluta estraneità e neutralità rispetto agli interessi in causa - e ha annullato la netta separazione fra chi avvia il contenzioso, chi procede alla sua fase istruttoria e decisoria, e chi infligge la sanzione o dispone l'archiviazione del procedimento, rendendo possibili interferenze legate alle differenze di ruolo, posizione accademica o genere, tra chi è sottoposto a giudizio e i componenti dell'Organo di disciplina. Per questi motivi il CUN ha più volte auspicato la ricognizione degli effetti nelle sedi locali della modifica apportata dalla l. n. 240/2010 e, se necessario, la revisione della legge stessa.

Temi e problemi, tutti, che confermano la necessità di un importante riordino, nel senso del coordinamento e della semplificazione, della normativa che è andata interessando le autonomie universitarie.

Tale necessità fu espressamente dichiarata da questo Consesso già con la Mozione “*Per la semplificazione normativa e per la qualità della regolazione*” adottata nell’Adunanza del 3 maggio 2012, quando si sollecitò l’Amministrazione ministeriale a promuovere, con le altre Autorità di Governo competenti, la predisposizione di un unico testo normativo o codice di settore nel quale fossero raccolte, coordinate e consolidate tutte le disposizioni vigenti per il settore universitario, e fossero espressamente abrogate le norme obsolete o non più compatibili con le nuove discipline, così da favorire la leggibilità e riconoscibilità del quadro normativo.

Il riordino e la semplificazione normativa, d’altro canto, come il CUN sottolineò nella stessa Mozione del 2012, non possono prescindere da un’analisi dell’impatto e dei costi della regolazione del settore, nonché da una verifica del suo livello di applicabilità.

Le funzioni alle quali è chiamato questo Consesso, quale Organo deputato a misurarsi con l’operatività delle differenti disposizioni, ne fanno un interlocutore, in tutta probabilità, imprescindibile, ed è questa consapevolezza a indurre il Consiglio Universitario Nazionale ad assicurare a tal fine la massima collaborazione, ove richiesta, alle sedi istituzionali competenti.

Il Consiglio Universitario Nazionale

Roma, 30 gennaio 2019

Marco Abate, Stefano Acierno, Claudio Amicucci, Mario Amore, Federica Azzolini, Guido Baldassarri, Carla Barbati (Presidente), Chiara Berti, Paolo D’Angelo, Pierfrancesco Dellino, Pasquale Di Costanzo, Manuela Di Franco, Giovanni Docimo, Elio Donnarumma, Francesca Maria Dovetto, Edoardo Fabrizi, Alessandra Filabozzi, Lucio Folcarelli, Valerio Fransesini, Annalisa Fregolent, Giandomenico Fubelli, Fabio Gadducci, Giuseppe Giunto, Rocco Giurato, Marco Gobetti, Grazia Graziani, Francesco Guida, Sebastiano Imposa, Francesco Lacquaniti, Giacomo Manetti, Mauro Marzo, Luciana Migliore, Paolo Montesperelli, Francesca Monti, Remo Morzenti Pellegrini, Claudio Musicò, Chiara Ocelli, Elisabetta Panzarini, Fulvio Pastore, Pascal Perillo, Ludovico Pernazza, Alessandro Pezzella, Matteo Piolatto, Giovanni Puglisi, Roberto Purrello, Moreno Quintino, Brunella Restucci, Luciano Rosati, Agnese Sacchi, Francesco Maria Sanna, Rosella Tinaburri, Maria Rosaria Tiné, Aldo Todaro, Aurelio Tommasetti, Antonio Vicino.

I. I saperi accademici e il funzionamento del sistema universitario

La classificazione dei saperi accademici, ovvero la tassonomia entro cui trovano sistemazione le discipline riconosciute dalla comunità scientifica nazionale, è al centro delle modalità con cui si esercitano le funzioni istituzionali delle Università, a cominciare dalle loro attività di ricerca e di formazione. Inoltre essa è funzionale alla definizione degli ambiti in relazione ai quali si effettuano le verifiche finalizzate ai reclutamenti nelle diverse posizioni e nei diversi ruoli della carriera accademica.

Una siffatta centralità della classificazione dei saperi spiega la necessità di assicurare al suo assetto la capacità di rispecchiare l'evoluzione delle conoscenze che in essi cercano espressione, di là dalle contingenze che ne hanno fatto uno strumento necessario per il funzionamento e l'organizzazione del sistema universitario nazionale.

a) Per una classificazione culturalmente appropriata

L'attuale assetto della classificazione dei saperi accademici si articola in quattro livelli gerarchicamente ordinati (367 settori scientifico-disciplinari, 188 settori concorsuali, 88 macrosettori concorsuali e 14 aree disciplinari CUN); esso si è così delineato per effetto di provvedimenti normativi successivi dettati da esigenze di volta in volta differenti e da ultimo, specie in esito alla l. 30 dicembre 2010, n.240, ispirati a criteri prioritariamente quantitativi più che di affinità culturale.

Di conseguenza, questo assetto prevede classificazioni eterogenee a seconda delle aree disciplinari; classificazioni comunque tutte connotate da un'assenza di flessibilità che ne compromette la capacità di riflettere l'evoluzione delle attività di ricerca.

Assai differente risulta il sistema di classificazione adottato dall'*European Research Council* e utilizzato anche in Italia per la presentazione e valutazione dei progetti di ricerca, attualmente articolato a sua volta in 333 sottosettori, 25 settori (*panel*) e 3 aree, comunque soggetto a aggiornamenti annuali.

Il quadro che ne risulta è pertanto notevolmente complesso e si è rivelato per molti versi inadeguato.

Il Consiglio Universitario Nazionale da tempo ha segnalato queste criticità e l'esigenza di proporre soluzioni alternative. Nel corso del 2018, anche sulla base di un mandato ministeriale, ha quindi discusso approfonditamente e poi proposto un modello generale per l'aggiornamento e la razionalizzazione dell'attuale classificazione dei saperi accademici.

Il CUN è consapevole, da un lato, che qualunque classificazione dei saperi si presta a critiche, anche fondate, e può risultare o diventare rapidamente artificiosa a fronte di attività di ricerca sempre più multidisciplinari e interdisciplinari. Riconosce tuttavia che il sistema universitario non può esimersi dal dotarsi di compartimentazioni disciplinari predefinite per gestire molte delle procedure esistenti quali quelle riguardanti l'inquadramento dei docenti, l'Abilitazione Scientifica Nazionale, la valutazione dei progetti di ricerca e le classi dei corsi di studio.

b) Le innovazioni possibili

La proposta formulata dal CUN [Parere generale del 2 maggio 2018 - Modello di aggiornamento e razionalizzazione della classificazione dei saperi accademici e del sistema delle classi di corso di studio] ha l'ambizione di superare le criticità dell'impianto attuale e di creare aggregazioni che:

- forniscano un quadro culturalmente appropriato sia ai processi di reclutamento e progressione di carriera dei docenti sia a quelli di valutazione della ricerca e dei progetti di ricerca;
- garantiscano una migliore individuazione dei campi di ricerca di ciascun docente, anche riguardo alla loro evoluzione nel tempo;
- consentano una maggiore flessibilità degli ordinamenti didattici anche in relazione alle proposte elaborate dal CUN e presentate nella successiva sezione;
- accrescano la sintonia tra l'impianto italiano e gli impianti presenti a livello internazionale;
- rendano più razionale l'assetto complessivo assicurando comunque la sostenibilità di tutte le funzioni del sistema universitario.

Vale la pena di sottolineare che, come doveroso per ogni proposta fortemente innovativa e di grande impatto sul sistema universitario, il modello è aperto a tutti i possibili affinamenti – in interazione con le comunità scientifiche - che dovessero rivelarsi necessari e opportuni in fase

di implementazione, fase questa che richiederà comunque un mandato della sede ministeriale.

Il modello proposto si fonda su due diverse reti di classificazione, collegate fra loro ma con funzioni chiaramente distinte. La prima rete è quella dei *raggruppamenti disciplinari* con i relativi *profili* ed è funzionale essenzialmente all'inquadramento dei docenti; la seconda è quella dei *domini di ricerca* con le relative *parole chiave* ed è funzionale invece alla classificazione e valutazione delle attività e dei progetti di ricerca.

La presenza di due reti dovrebbe consentire di contemperare la stabilità e la coerenza culturale della classificazione, indispensabili per tutti gli adempimenti di carattere nazionale, con la flessibilità necessaria affinché ciascun ricercatore possa riconoscerli in maniera appropriata le proprie competenze e i propri ambiti di ricerca.

Ogni raggruppamento disciplinare è individuato, oltre che da una declaratoria che indica sinteticamente gli aspetti più rilevanti della didattica e della ricerca delle discipline connesse, da uno o più profili che descrivono in modo flessibile e facilmente aggiornabile l'articolazione delle attività di ricerca e le specificità culturali interne del raggruppamento.

I raggruppamenti disciplinari saranno il riferimento primario, oltre che per l'inquadramento dei docenti, anche per le procedure di abilitazione e reclutamento, la definizione degli ambiti disciplinari nelle classi di corsi di studio, l'individuazione dei docenti di riferimento nelle procedure di accreditamento dei corsi di studio, la costituzione dei dipartimenti e dei collegi di dottorato, l'indicazione dei titoli di accesso ai concorsi per l'insegnamento secondario.

I profili invece non faranno parte dei parametri stabili di inquadramento di un docente, con l'unica eccezione dei casi in cui siano previste attività assistenziali in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale, ma potranno essere utilizzati nelle procedure locali di reclutamento e progressione di carriera e nella definizione degli obiettivi formativi specifici e dei regolamenti didattici dei corsi di studio.

I domini di ricerca sono individuati da una denominazione, ove possibile coerente con l'architettura ERC, e si articolano in parole chiave tratte da una lista codificata e regolarmente aggiornata a livello nazionale. Essi mirano a descrivere le attività di ricerca dei singoli docenti in modo più preciso e flessibile rispetto a quello fornito dal raggruppamento disciplinare di appartenenza e ai relativi profili.

Ciascun docente sceglierà liberamente uno o più domini di ricerca sulla base della corrispondenza della sua attività di ricerca. Accanto al sistema codificato delle parole chiave dei domini di ricerca il modello prevede anche un sistema parzialmente codificato di parole chiave dei

docenti, nel senso che ciascun docente, per descrivere ancor più dettagliatamente e compiutamente la propria attività di ricerca in un dato periodo, sceglierà 4-5 parole chiave di cui 2-3 desunte dalla lista codificata per i domini, e 2-3 proposte liberamente.

Riferimenti

[Proposta di modello per la classificazione dei saperi: parere 2 maggio 2018](#)

II. L'offerta formativa universitaria

Uno dei compiti essenziali svolti dal Consiglio Universitario Nazionale per il buon funzionamento del sistema universitario consiste nell'esame annuale degli ordinamenti dei corsi di studio e delle scuole di specializzazione di nuova istituzione o modificati. L'obiettivo di questo esame è quello di concorrere al miglioramento della qualità dell'offerta formativa del sistema universitario italiano mantenendone l'alto livello, anche internazionale.

L'attività svolta è significativa anche per il metodo utilizzato: l'esame degli ordinamenti sottoposti al vaglio del CUN è effettuato con un capillare confronto e una collaborazione fattiva con gli Atenei. Inoltre, a partire dall'a.a. 2017/18 è stata preparata una *Guida alla scrittura degli ordinamenti didattici* per coadiuvare questi nella stesura di ordinamenti che permettano di raggiungere gli obiettivi che si sono posti.

Nel 2017 e nel 2018 sono stati esaminati all'incirca un migliaio di ordinamenti per ciascun anno; l'esame ha quindi riguardato un quarto dell'intera offerta formativa universitaria italiana.

Questa attività permette di ottenere un'immagine accurata dell'offerta formativa universitaria attuale e della sua evoluzione nel tempo, immagine essenziale al miglior governo delle autonomie universitarie da parte sia degli Atenei sia dell'amministrazione centrale e degli organi di indirizzo politico-amministrativo. Su di essa si sono fondate le valutazioni e le proposte avanzate dal Consesso in materia di offerta formativa.

a) Il sistema delle classi di corso di studio e i corsi di laurea a orientamento professionale

L'attuale configurazione delle classi di laurea e laurea magistrale discende dal D.M. n.270/2004 che ha aggiornato il D.M. n.509/1999 introducendo in particolare le lauree magistrali biennali al posto delle precedenti lauree specialistiche. L'impianto istituito dal D.M. n.270/2004 ha mostrato una sostanziale tenuta nel tempo, non rivelando particolari criticità; non altrettanto si può dire dell'articolazione dettagliata delle classi, che richiede necessariamente un aggiornamento periodico per riflettere correttamente l'evoluzione culturale e professionale della società.

Infatti, l'analisi dell'evoluzione dell'offerta formativa universitaria ha evidenziato la necessità non più rinviabile di un intervento di manutenzione e di aggiornamento dei decreti di istituzione delle classi di corso di studio che abbia i seguenti obiettivi:

- introdurre nuove classi rispondenti a richieste della cultura, della società e del mondo del lavoro contemporanei che difficilmente possono essere soddisfatte con le classi esistenti;
- aggiornare gli obiettivi culturali e gli sbocchi professionali delle classi esistenti all'evoluzione dei saperi, della società e delle professioni;
- adeguare le classi alle modifiche normative intercorse negli ultimi dieci anni, inclusa la recente introduzione delle lauree a orientamento professionale.

Nel 2018, anche a seguito di un mandato ministeriale, il Consiglio Universitario Nazionale ha iniziato l'elaborazione di una proposta di manutenzione del sistema delle classi di corso di studio che rispondesse a tali obiettivi.

In particolare, è stato definito un nuovo formato per la presentazione delle classi di corso di studio, che permetta un più facile riconoscimento delle varie categorie di informazioni ivi contenute, e che sia utilizzabile anche con il nuovo modello di classificazione dei saperi.

Inoltre, sono state elaborate delle proposte di nuove classi di corsi di studio rispondenti a esigenze culturali e professionali innovative.

Per arrivare a questo risultato il CUN ha primariamente svolto un'accurata analisi dell'offerta formativa esistente, presentata pubblicamente nel Convegno “*L'Università forma il futuro*” il 1 febbraio 2018, ed effettuato fra giugno e luglio 2018 un ampio ciclo di audizioni delle parti interessate, accademiche e non accademiche, per raccogliere informazioni, proposte, suggerimenti e critiche. I risultati delle audizioni sono stati essenziali per l'elaborazione successiva che ha portato il CUN a proporre l'istituzione delle seguenti nuove classi:

- *Classi di laurea magistrale*: Data science; Ingegneria dei materiali; Neuroscienze; Scienza dei materiali.
- *Classi di laurea*: Scienza dei materiali
- *Classi di laurea a orientamento professionale*: Professioni tecniche agrarie, alimentari e forestali; Professioni tecniche industriali e dell'informazione; Professioni tecniche paraveterinarie; Professioni tecniche per l'edilizia e il territorio.

Queste ultime classi sono pensate per contenere corsi di laurea, introdotti dal D.M. n. 987/2016 e confermati dal D.M. n. 6/2019, strettamente collegati con imprese, collegi e ordini professionali, il cui scopo è formare figure tecniche qualificate che possano inserirsi immediatamente nel mondo del lavoro con una solida preparazione, adeguata all'evoluzione delle professioni. A tale fine, questi corsi devono contemporaneamente fornire conoscenze e competenze di base e specifiche per lo svolgimento della professione a cui sono rivolti, permettere agli studenti di svolgere ampie attività pratiche e consentire loro di inserirsi precocemente nell'ambiente lavorativo tramite tirocini. Per questo motivo è utile che tali corsi abbiano una struttura equamente ripartita tra attività formative frontali dedicate, attività laboratoriali e attività di tirocinio.

Ne deriva che i corsi di laurea a orientamento professionale dovranno avere caratteristiche significativamente diverse da quelle degli altri corsi di laurea, necessitando di conseguenza di essere inseriti all'interno di classi costruite appositamente come quelle sopra citate. In particolare, si ritiene indispensabile che, nel momento in cui saranno emanati i decreti istitutivi delle nuove classi, tutti i corsi a orientamento professionale già istituiti in via sperimentale siano automaticamente inseriti nelle nuove classi, e che ciò avvenga prima che tali corsi concludano il loro primo ciclo.

Poiché una corretta ed efficace realizzazione dei corsi a orientamento professionale richiede un notevole impegno di risorse umane, strumentali e finanziarie da parte degli Atenei, si ritiene indispensabile un sostegno finanziario da parte del MIUR per la loro realizzazione.

Inoltre, al fine di rendere sempre più efficiente il sistema italiano della formazione superiore universitaria, il CUN intende completare il percorso di riordino delle classi avanzando una proposta organica di manutenzione delle classi di corso di studio esistenti.

b) Corsi di studio internazionali

Il Consiglio Universitario Nazionale, ritenendo importante la valorizzazione della dimensione internazionale dell'offerta formativa, ha accolto con favore la scelta di considerare l'aspetto dell'internazionalizzazione dei corsi nella programmazione triennale 2016-18 e nei requisiti di accreditamento. Osserva però che nella normativa sono presenti definizioni diverse e non completamente coerenti di "corsi a carattere internazionale", mentre ritiene importante che tale definizione sia

la stessa in tutti i provvedimenti ministeriali, in modo da fornire al sistema universitario indicazioni univoche e non contraddittorie.

Per questo motivo nel 2018 il CUN ha approvato un documento di analisi e proposte su questo tema, nel quale, tra l'altro, sottolinea come la vocazione internazionale non debba solo essere dichiarata ma anche effettivamente realizzata tramite accordi strutturali con Atenei stranieri e/o tramite una mobilità significativa con l'estero di studenti e/o docenti in entrata o in uscita.

È inevitabile osservare che il tema dell'internazionalizzazione si interseca con il tema dell'offerta dei corsi in lingua straniera, che dev'essere inquadrato nel contesto della sentenza n. 42/2017 della Corte Costituzionale. Questo Consesso ritiene che sia possibile contemperare la giusta esigenza dell'internazionalizzazione con i principi enunciati dalla Corte, e in particolare con i principi di "ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza" da essa richiamati, tramite una pluralità di soluzioni.

c) Oltre i corsi di studio: l'offerta formativa per la formazione insegnanti e le professioni educative

L'offerta formativa universitaria non si esaurisce con i corsi di studio propriamente detti (corsi di laurea, di laurea magistrale, di dottorato, di specializzazione) ma comprende anche altre tipologie di offerta. Fra queste, un ruolo essenziale è svolto dalle attività di formazione dei futuri insegnanti delle scuole secondarie.

La formazione e il reclutamento degli insegnanti per le scuole secondarie in Italia, a partire dalla l. 19 novembre 1990, n. 341 ha previsto, oltre al possesso dei requisiti di accesso, un percorso caratterizzato dalla combinazione di due elementi: da un lato una formazione universitaria specifica negli ambiti psicologico, pedagogico-didattico e nelle didattiche disciplinari, e, dall'altro, un periodo di tirocinio presso le istituzioni scolastiche in collaborazione con le Università. Questa proficua sinergia fra il sistema scolastico e il sistema universitario aveva l'obiettivo di garantire una solida preparazione teorico-pratica, necessaria per lo svolgimento della professione docente.

La l. 13 luglio 2015, n. 107, tramite il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59, ha delineato un nuovo percorso di reclutamento formazione iniziale e tirocinio, il cosiddetto "percorso FIT", comprendente l'acquisizione preventiva nel

percorso universitario (o in via extra-curriculare) di 24 CFU in discipline antro-po- psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, acquisizione necessaria per accedere al concorso per l'immissione in ruolo. I vincitori di concorso sottoscrivono un contratto triennale retribuito che prevede un anno di specializzazione all'interno delle Università dedicato al completamento della preparazione psico-pedagogica e di didattica disciplinare, seguito da due anni di tirocinio all'interno delle istituzioni scolastiche in collaborazione con le Università. Di questo percorso è stata attuata solo la prima fase, con l'individuazione nel D.M. n.616/2017 dei contenuti e delle modalità di acquisizione dei 24 CFU.

Il Consiglio Universitario Nazionale rileva che la l. 30 dicembre 2018, n.145 ha sostituito il percorso FIT triennale con un "percorso annuale di formazione iniziale e prova" svolto esclusivamente nelle istituzioni scolastiche senza interazione con il sistema universitario e che non prevede esplicitamente attività di specifica formazione psicologica, pedagogico-didattica e nelle didattiche disciplinari. Tale scelta comporta il rischio concreto di decadimento della qualità della preparazione dei futuri insegnanti, qualora non siano attuate politiche di valorizzazione della professione docente.

Il CUN si è più volte espresso sul tema della formazione insegnanti, sia autonomamente sia su impulso ministeriale. L'azione del Consesso su questo tema è sempre stata improntata a rafforzare la preparazione dei futuri insegnanti, in un'ottica interdisciplinare che garantisca sia la formazione psico-pedagogica, sia la formazione nelle didattiche disciplinari sia l'acquisizione dell'esperienza d'insegnamento, il tutto tramite una forte sinergia con il sistema scolastico indispensabile per una crescita equilibrata del futuro insegnante.

Fra i vari interventi dell'organo sul tema si ricordano in particolare:

- le osservazioni e proposte di miglioramento riguardanti i requisiti di accesso alle classi di concorso per i docenti delle scuole secondarie come identificati dal D.P.R. n.19/2016 e successive modificazioni;
- la proposta dettagliata per i contenuti dei 24 CFU in discipline antro-po- psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, poi adottata dal citato D.M.n. 616/2017, e per i contenuti del primo anno di specializzazione del percorso FIT;
- ulteriori indicazioni riguardanti i 24 CFU in discipline antro-po- psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche e le procedure di riconoscimento all'interno dei 24 CFU di crediti precedentemente acquisiti.

Il CUN ha raccomandato che gli Atenei mettano a disposizione degli studenti e dei laureati rose coordinate di insegnamenti per l'acquisizione dei 24 CFU che possano, eventualmente, essere inseriti all'interno di un percorso curricolare. Ha altresì raccomandato la creazione di specifici SSD per le metodologie e le tecnologie per la didattica anche disciplinare, a necessaria integrazione di SSD esplicitamente funzionali allo scopo, attualmente presenti solo in alcune aree, o l'opportuna modifica delle declaratorie di SSD già esistenti.

Si segnala infine che il CUN è stato anche chiamato a esprimere pareri su provvedimenti legislativi riguardanti le professioni educative. Si ricordano in particolare i pareri sul corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica e il parere sul corso di specializzazione per la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia.

Riferimenti

[Proposta di manutenzione delle classi di corso di studio: parere 2 maggio 2018](#)

[Nuove classi di laurea, le proposte del Consiglio Universitario Nazionale: parere 5 dicembre 2018](#)

Corsi di laurea a orientamento professionale: [11 aprile 2017](#), [6 settembre 2017](#) e [24 ottobre 2018](#).

[Corsi di studio internazionali: parere 23 ottobre 2018](#).

Requisiti d'accesso alle classi di concorso per insegnanti: [parere 11 gennaio 2018](#).

Formazione insegnanti (24 CFU e percorso FIT): [7 giugno 2017](#) e [relativo allegato, 26 luglio 2017](#) e del [27 settembre 2017](#).

Professioni educative: [parere 1 29 novembre 2017](#) e [parere 2 29 novembre 2017](#).

III. L'Università e il Patrimonio Culturale

A seguito del protocollo del 19 marzo 2015 sottoscritto dal MIUR e dal MIBACT, inteso a facilitare e migliorare la collaborazione fra Università e strutture centrali e territoriali del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, nel 2017 una Commissione paritetica presieduta dai Presidenti del Consiglio Universitario Nazionale e del Consiglio Superiore dei Beni culturali e Paesaggistici, partendo dalla necessità di un aggiornamento della definizione dei profili professionali attinenti al campo del patrimonio culturale, ha proceduto a una più ampia rivisitazione delle modalità di collaborazione fra sistema universitario nazionale e strutture del MIBAC.

La Commissione paritetica ha in particolare concentrato la propria attenzione:

- sull'ipotesi di creazione di unità territoriali integrate MIBAC-MIUR, intese come strutture in grado di promuovere una nuova stagione di cooperazione e di forte integrazione tra tutela e valorizzazione e del patrimonio culturale, formazione e ricerca;
- sui profili professionali attinenti all'ambito del Patrimonio culturale sulla scorta di quanto previsto nella l. 22 luglio 2014, n. 110 ma con una particolare attenzione per le professioni museali;
- sulla messa a punto di alcune linee guida funzionale a una revisione dell'intera filiera della formazione universitaria pertinente al settore.

Su quest'ultimo punto, il Consiglio Universitario Nazionale ha contestualmente provveduto, anche in via autonoma, a un'istruttoria ad ampio raggio sulla situazione esistente (lauree triennali e magistrali, master di primo e secondo livello, dottorati, scuole di specializzazione).

Per ciò che riguarda le unità territoriali integrate, la proposta è quella di creare strutture interministeriali, funzionali alla promozione della collaborazione tra docenti, ricercatori, tecnici, funzionari, con la condivisione di laboratori, biblioteche, strumentazioni. L'integrazione di competenze e di professionalità garantirebbe risultati positivi nella ricerca, nella tutela, nella valorizzazione e nella comunicazione pertinente al patrimonio culturale, con ricadute significative sulla qualità della formazione universitaria, da un lato permettendo agli studenti di collaborare concretamente all'attività delle istituzioni e di accedere più agevolmente al bene culturale, dall'altro accentuando la funzione di ricerca dei musei e delle soprintendenze.

In vista della messa a punto delle linee guida più sopra richiamate, si sottolinea l'urgenza di una riconsiderazione della formazione offerta da un lato dalle scuole di specializzazione e dall'altro dai dottorati, in ragione soprattutto dell'obsolescenza dei decreti istitutivi delle prime e della varietà delle tipologie dei secondi. Per quel che riguarda i corsi di laurea di primo e secondo livello, l'analisi qui compiuta ha evidenziato criticità significative, e in particolare:

- lo scarso numero di docenti universitari che si occupano di formazione sulla moderna museologia e l'assenza nei ruoli universitari di docenti restauratori, cui si supplisce con docenti a contratto, con evidenti difficoltà di programmazione e gestione pluriennale delle lauree in Conservazione e Restauro;
- l'esigenza di inserire, nel percorso formativo, contenuti specifici sulla gestione manageriale ed amministrativa, sulla digitalizzazione, sulle tecniche tradizionali e moderne per incrementare la sicurezza statica e sismica dei Beni Culturali.

Riferimenti:

<https://www.cun.it/provvedimenti/sessione/225/nota/nota-del-22-03-2018>

IV. Il reclutamento e i suoi modelli

Il tema del reclutamento e della progressione di carriera così come definito nella l. 30 dicembre 2010, n. 240 è stato negli ultimi anni oggetto di analisi del CUN. Queste analisi sono riassunte nel documento “Il difficile percorso delle autonomie universitarie: 2010-2016”, del Gennaio 2017.

In particolare, per ciò che concerne l'accesso dei giovani studiosi al sistema universitario, si rileva come sia indispensabile una semplificazione dei contratti pre-ruolo, unificando le figure attualmente esistenti di RTDa e di assegnista di ricerca.

Per quanto riguarda le progressioni di carriera, il documento suggerisce inoltre un'applicazione permanente della procedura di chiamata di cui all'art. 24 della l. n.240/2010 a tutte le chiamate di docenti in possesso dell'ASN già in servizio presso l'istituzione di appartenenza, previa soppressione del vincolo del tetto del 50% per tale utilizzo delle risorse. Le procedure comparative di cui all'art. 18 della l. n.240/2010 dovrebbero essere destinate ai trasferimenti o al reclutamento di soggetti non in servizio presso le istituzioni che attivano le procedure, incrementando il vincolo sulle risorse di cui all'art. 18, comma 4 e introducendo incentivi finanziari dedicati. Inoltre, per assicurare omogeneità di comportamento tra le sedi e le discipline, sarebbe utile che le procedure relative al reclutamento di RTDb e a quello di professori di prima e seconda fascia previste dall'art.18 fossero disciplinate da linee guida nazionali.

a) L'Abilitazione Scientifica Nazionale

L'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) introdotta dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240 ha certamente costituito un importante elemento di innovazione nel sistema di reclutamento del personale universitario. Nell'intenzione originaria del legislatore, obiettivo dell'ASN era individuare i soggetti in possesso di un profilo scientifico adeguato alla partecipazione ai successivi procedimenti di chiamata nelle posizioni di professore di prima e di seconda fascia. I vari decreti attuativi che si sono succeduti negli anni hanno, in realtà, introdotto una serie di norme eccessivamente prescrittive che hanno finito per ledere l'autonomia di giudizio delle Commissioni, vincolandole a valutare la qualità dei candidati sulla base di criteri, parametri e relativi indicatori da applicare in maniera estremamente rigida e

automatica, piuttosto che sulla base di una valutazione complessiva e approfondita dei loro curricula scientifici.

Nel corso del biennio 2017-2018, il CUN, come negli anni precedenti, ha avuto modo di pronunciarsi sui passaggi istituzionali che hanno interessato l'ASN. In particolare, nel corso del 2018, come previsto dal D.M. n.120/2016, ha reso parere sui cosiddetti 'valori soglia' ([Parere sui valori soglia del 26 luglio 2018](#)).

Al di là di aspetti specifici di tipo quantitativo che fanno riferimento all'aggiornamento dei valori soglia, il CUN ha ripetutamente avanzato critiche di tipo metodologico al meccanismo dell'ASN per come si è evoluto negli anni. Le più rilevanti sono:

- l'individuazione nei valori soglia di veri e propri requisiti indispensabili per l'ammissione alla procedura di abilitazione, meccanismo che non trova riscontro in nessuno degli altri Paesi europei che prevedono l'abilitazione scientifica, da una parte è fonte di notevoli criticità, dall'altra riduce drasticamente l'autonomia delle Commissioni di valutazione, escludendo a priori possibili candidati meritevoli che per diverse motivazioni potrebbero non raggiungere le soglie previste;
- la logica secondo cui sono calcolati i valori soglia non risponde alla *ratio* della l. 30 dicembre 2010, n. 240 e successive modificazioni, nel senso che l'abilitazione dovrebbe essere attribuita a tutti gli studiosi che abbiano raggiunto, per la seconda fascia, la maturità scientifica e, per la prima fascia, la piena maturità scientifica, senza alcun riferimento a una quota di candidati che necessariamente non potrà conseguirla. I valori soglia dovrebbero costituire un mero valore di accesso alla procedura in termini di adeguata qualità e quantità della produzione scientifica, come riconosciuta dalle comunità scientifiche di riferimento;
- l'uso di un calcolo puramente statistico basato sulle platee dei possibili candidati, oltre ad attribuire alla procedura un valore comparativo non previsto dal legislatore, ha indotto, così come preconizzato dal CUN, comportamenti dei potenziali candidati finalizzati a perseguire obiettivi sostanzialmente quantitativi e a concentrare la propria attività in ambiti di ricerca premianti a breve termine, a scapito di ambiti di ricerca più fortemente innovativi, favorendo in questo modo il conformismo scientifico;
- il calcolo statistico su platee di potenziali candidati può comportare irragionevoli oscillazioni nel tempo delle soglie, soprattutto per popolazioni di ridotta entità, variazioni che non sono compatibili con il

concetto stesso di soglia. Molti esempi di queste anomalie si sono verificati nell'aggiornamento delle soglie del luglio 2018;

- il ricorso al solo metodo statistico per decidere lo scorporo o il riaccorpamento di settori disciplinari appartenenti allo stesso settore concorsuale non sempre risponde alla diversità di carattere culturale tra i settori, ma rischia da una parte di cogliere solo variazioni nelle abitudini di pubblicazione o nelle numerosità delle platee di riferimento, dall'altra di non garantire una adeguata rappresentatività nella composizione delle Commissioni.

Nel ribadire gli effetti distorsivi insiti nel metodo [[Parere sui valori soglia, 7 Luglio 2016](#) e [Parere sui valori soglia, 26 luglio 2018](#)] e al contempo assicurare la sostenibilità della procedura nonché rispettare la *ratio* delle disposizioni legislative relative all'ASN, il CUN auspica che quanto prima venga ripensato il metodo di determinazione dei valori soglia, così come il principio dell'inderogabilità del loro raggiungimento.

b) L'immissione in ruolo: le scelte degli Atenei

Il Consiglio Universitario Nazionale, sin dal compimento del primo quinquennio della legge n.240/2010, ha svolto un'analisi volta a evidenziare i problemi emersi nel corso dell'applicazione della legge stessa, il cui esito ha consentito di avanzare proposte e dare indicazioni che rendessero possibile il superamento di tali problemi [[Analisi e proposte del 19/04/2016 - Per la «manutenzione» della l. 30 dicembre 2010, n. 240 \(Le analisi e le proposte del Consiglio Universitario Nazionale\)](#)].

Nella cornice di 'manutenzione della l.n.240/2010, nell'ultimo biennio, il CUN ha effettuato una disamina delle modalità di immissione in ruolo dei professori secondo gli artt. 18 e 24 comma 6 [[Analisi e proposte del 08/11/2017 - I regolamenti adottati dagli Atenei italiani per le selezioni e per le valutazioni funzionali all'immissione nei ruoli dei Professori di prima e di seconda fascia, ex artt. 18 e 24 comma 6, l. 30 dicembre 2010, n. 240: l'analisi](#)].

Il Consiglio Universitario Nazionale ha esaminato i regolamenti di cui si sono dotati gli Atenei italiani per la selezione e la valutazione dei professori di prima e di seconda fascia, considerando in particolare le procedure concorsuali, le modalità di costituzione delle Commissioni e i relativi criteri di selezione dei commissari, nonché i requisiti richiesti ai

candidati. La lettura sinottica dei diversi regolamenti ha evidenziato come, in virtù dell'esercizio dell'autonomia regolamentare riconosciuta agli Atenei, vi siano notevoli differenze tra sede e sede. Si è rilevato inoltre che alcune procedure adottate dovrebbero essere riviste per renderle più aderenti alla normativa vigente.

Sulla base di questa analisi, è stato anche possibile mettere in evidenza che nel corso degli anni gli Atenei hanno interpretato e applicato il testo dell'art. 24 comma 6, l. n. 240/2010 con modalità differenti, concedendo o meno la possibilità di accedere alla procedura a coloro che risultassero in possesso di ASN in settori concorsuali diversi da quelli previsti dal bando ma ricadenti nel medesimo macrosettore. Data l'importanza della questione, e per ridurre le difformità di comportamento tra gli Atenei in merito alle procedure di chiamata, il CUN ha sollecitato le sedi istituzionali competenti perché sia fatta chiarezza sull'applicazione delle modalità di accesso alla procedura. [[Raccomandazione del 17/04/2018 - In merito ai presupposti per i procedimenti di chiamata dei Professori Universitari](#)].

Sempre nella cornice della manutenzione della l. n. 240/2010, il CUN ha rilevato una criticità importante relativa alla limitazione temporale a dodici anni di precariato imposta a coloro che desiderino partecipare ad un bando per RTDb. A causa di questa limitazione, di fatto, non è possibile partecipare ai bandi oltre il nono anno di precariato, in quanto, ai fini del computo dei dodici anni, devono sommarsi anche quelli del contratto da attivare. In questi anni ci sono stati - e ci sono attualmente - blocchi assunzionali, oltre al cronico sottodimensionamento degli investimenti nel reclutamento. Il Consesso ha pertanto sollecitato le sedi istituzionali competenti chiedendo che, solo ed esclusivamente per la partecipazione ai bandi RTDb, si possa essere ammessi alle procedure fino al compimento del dodicesimo anno di precariato [[Mozione del 6/12/2018 "in merito ai requisiti per la partecipazione ai concorsi per la posizione di RTDb"](#)].

Inoltre, nell'ambito della valutazione delle altre criticità del sistema normativo, il CUN ha richiamato l'attenzione sulla regolamentazione alla figura di professore straordinario a tempo determinato previsto dalla l. 4 novembre 2005, n.230 attualmente in vigore. Poiché recentemente si è evidenziato un progressivo e sostanziale incremento del numero di queste posizioni soprattutto nelle Università telematiche, si è ritenuto necessario chiedere che venga avviato dalle sedi competenti un processo di revisione della normativa [[Raccomandazione del 08/11/2018 sulla figura del](#)

professore straordinario a tempo determinato ai sensi dell'art. 1, comma 12, legge 4 novembre 2005, n. 230] in modo che:

- tale figura sia differenziata nettamente da quelle dei professori di ruolo con attribuzioni esplicitamente limitate alle sole attività di didattica e ricerca;
- le procedure di selezione garantiscano la coerenza dei profili dei candidati con il settore scientifico-disciplinare loro attribuito;
- il numero dei professori straordinari a tempo determinato sia limitato in rapporto alla consistenza numerica del corpo accademico di ciascun Ateneo.

Infine, il CUN ritiene che sia necessario affrontare il tema dello stato giuridico dei ricercatori sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato. Per quanto concerne questi ultimi è sufficiente ricordare che tale definizione è attesa sin dall'istituzione del ruolo nel DPR n.382/1980 e che, con la messa ad esaurimento del ruolo - che pure conta tuttora 12.755 docenti che contribuiscono in modo cospicuo alla ricerca e alla didattica universitaria - tali ricercatori rischiano di confrontarsi sempre di più con un vuoto normativo: a riprova di ciò, il fatto che leggi e regolamenti tendono a non citare neanche più detta fascia dell'organico universitario.

c) Gli altri reclutamenti

Accanto alle procedure ordinarie di reclutamento dei professori e dei ricercatori dettate dagli articoli 18 e 24 della l. n. 240/2010, sussiste un'altra procedura di reclutamento, indicata come "chiamata diretta". Questa procedura si caratterizza per il fatto che l'assunzione può avvenire senza alcun preventivo bando pubblico di concorso, né, nel caso dei professori, che sia richiesto il possesso dell'Abilitazione Scientifica Nazionale.

Questa forma di chiamata diretta è regolata dall'articolo 1, comma 9 della legge n. 230/2005, il quale però, nei tredici anni di vigenza, è stato modificato ben cinque volte da altrettante leggi successive, con obiettivi di volta in volta diversi. Il risultato è stato quello di rendere il testo di legge sempre più complesso e intricato, senza risolvere peraltro i quesiti interpretativi che sorgono continuamente. Di fronte alle incertezze di interpretazione il Ministero ha sempre più spesso richiesto un parere al CUN, sia in fase istruttoria, sia nella successiva eventuale fase di

contenzioso, e la formulazione di tali pareri ha assorbito una quota via via crescente dell'attività del consesso.

Il ricorso alla chiamata diretta come procedura di reclutamento è diventato sempre più frequente negli ultimi anni, soprattutto per effetto degli incentivi finanziari previsti all'interno del fondo di finanziamento ordinario delle Università (con un forte aumento nel 2017 e 2018). Inoltre, in un periodo di limitazioni alle assunzioni dovuto al blocco parziale del turn over introdotto dalla legge n. 133/2008 e al temporaneo blocco (tra il 2013 e il 2016) delle procedure di abilitazione, la chiamata diretta ha rappresentato uno strumento alternativo, anche se parziale, per il reclutamento.

Il CUN ha esposto più volte le problematiche relative alla procedura di chiamata diretta in documenti con cui chiedeva che si apportassero alla normativa opportune modifiche chiarificatrici (si veda [Dossier CUN, giugno 2013](#)). Può essere però interessante individuare, anche solo *per exempla*, alcune criticità, allo scopo di dar conto del lavoro compiuto e di segnalare, ancora una volta, i punti più delicati su cui sarebbe necessario intervenire.

La principale fattispecie della chiamata diretta è riservata a “studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario da almeno un triennio, che ricoprono una posizione accademica equipollente in istituzioni universitarie o di ricerca estere”. Il punto più frequentemente oggetto di dibattito interpretativo è quello della *posizione accademica equipollente* ricoperta all'estero dall'interessato. Benché il Ministero, sentito il CUN, abbia predisposto, con un decreto del 2011 poi aggiornato nel 2016, le tabelle di equipollenza tra le posizioni accademiche italiane e estere (Paese per Paese), è ovvio che la grande differenziazione e variabilità nel tempo delle norme che regolano i sistemi universitari e della ricerca negli altri Paesi rende estremamente difficile, per non dire impossibile, approntare tabelle di equipollenza davvero stabili, complete e esaustive per *tutte* le posizioni ricoperte nelle Università e negli enti di ricerca esistenti all'estero. Del resto, lo stesso decreto prevede che sia il CUN a dare un parere nei casi di dubbia applicazione delle tabelle e in tutti i casi in cui l'equipollenza sia da valutare “in relazione al curriculum dell'interessato e all'istituzione straniera di appartenenza”. Di conseguenza questo Consesso è stato sempre più spesso chiamato a valutare caso per caso queste posizioni nel quadro di normative straniere a loro volta complesse e soggette a modifiche. Da questo punto di vista si segnala l'evidente sovrapposizione di ruoli tra il CUN, quando è chiamato a stabilire l'equipollenza sulla base del curriculum dell'interessato, e le Commissioni

di Abilitazione, chiamate dalla legge a esprimersi sul profilo scientifico dei candidati.

Un altro punto solo apparentemente più marginale è relativo alla condizione di essere “stabilmente impegnati all’estero da almeno un triennio”. Innanzitutto, appare incongruo richiedere di ricoprire una posizione stabile anche a chi deve essere chiamato su una posizione di ricercatore a tempo determinato. L’incongruità deriva probabilmente dal fatto che la disciplina relativa delle chiamate dirette (ancora dettata dalla l. n.230/2005) non è stata coordinata con la normativa relativa ai ricercatori a tempo determinato. Il termine “stabile” genera poi altri problemi interpretativi. Poiché contratti di lavoro a tempo indeterminato non sono sempre presenti in Università ed enti di ricerca stranieri, soprattutto per le posizioni iniziali e intermedie di carriera, ritenere “stabile” solo una posizione a tempo indeterminato potrebbe essere limitativo. Potrebbe essere quindi opportuno, almeno per queste posizioni, considerare stabili anche gli impegni continuativi: la norma, tuttavia, non dà alcuna certezza in questo senso. Infine, la lettera della norma non consente di capire se è necessario che l’impegno su una posizione equipollente sia in corso da almeno tre anni, o se invece sia sufficiente essere all’estero da un triennio e occupare una posizione equipollente al momento della proposta di chiamata diretta.

Le ambiguità appena richiamate ritornano peraltro anche in una fattispecie diversa dalla chiamata diretta. La normativa ordinaria del reclutamento stabilisce infatti che possa candidarsi ad un concorso a posti di professore universitario anche chi *non* possiede l’abilitazione scientifica per il ruolo per cui vuole concorrere, a condizione che sia “stabilmente impegnato all’estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando”. Per di più non risulta chiaro dalla lettera della norma se questa possibilità sia riservata solo a chi occupa all’estero una posizione *universitaria* di livello pari a quella prevista dal bando, oppure, in analogia a quanto previsto dalla l. 230/2015, anche a chi occupa posizioni equipollenti in centri o enti di ricerca.

È stato anche sollevato il problema dell’ammissibilità alla chiamata diretta o al concorso senza abilitazione di chi sia impegnato in attività di insegnamento o ricerca in istituzioni internazionali o estere con sede in Italia. La lettera della norma sembrerebbe indicare una risposta negativa (“impegnato all’estero”) ma vengono frequentemente avanzati dubbi al riguardo.

Quanto sin qui evidenziato ha costretto il CUN, in mancanza di certezza normativa, a mettere a punto proprie soluzioni interpretative supportate da una complessa comparazione delle norme esistenti, a maggior ragione in presenza dell'inevitabile contenzioso alimentato dal quadro regolativo.

Un'altra fattispecie di chiamata diretta è riservata a “studiosi che siano risultati vincitori nell'ambito di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione, identificati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca”. I programmi previsti e le relative posizioni di chiamata sono stati definiti nel DM n. 263/2015 (che ha aggiornato un decreto precedente del 2011), poi parzialmente modificato con l'articolo 7, comma 2, del DM n. 635/2016, ma, per quanto riguarda i programmi ERC, la posizione di chiamata è rimasta imprecisata e va valutata caso per caso. Poiché per questa tipologia le chiamate dirette, se effettuate entro tre anni dalla vincita del programma, non sono sottoposte al parere della competente Commissione di Abilitazione Scientifica Nazionale, può succedere che siano esclusivamente gli Atenei a stabilire la posizione e il settore scientifico disciplinare di chiamata, senza alcuna verifica a livello nazionale né del CUN né delle Commissioni di Abilitazione.

Come risulta evidente dall'analisi appena esposta, la normativa per le chiamate dirette presenta diversi elementi di incertezza o di criticità. Poiché le chiamate dirette e le procedure individuate dall'articolo 18 della legge n. 240/2010 per favorire la partecipazione a procedure selettive di studiosi impegnati all'estero costituiscono i due canali privilegiati di internazionalizzazione della docenza universitaria, sarebbe certamente opportuno che l'articolo 1, comma 9, della legge n.230/2005 integralmente riscritto e coordinato con l'articolo 18 della legge n. 240/2010. L'obiettivo dovrebbe essere quello di ottenere una normativa chiara e certa che consenta un'efficace selezione dei migliori studiosi stranieri e il rientro in Italia dei migliori tra gli studiosi italiani che hanno arricchito la loro preparazione con esperienze di ricerca e docenza all'estero.

V. Le risorse

Questa sezione sintetizza i punti salienti evidenziati dai pareri del CUN sugli schemi di decreto ministeriale per la ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) del 2017 e del 2018 e le analisi e proposte approvate in particolare sulle leggi di bilancio dello Stato dell'ultimo biennio.

a) L'analisi del contesto

Con riferimento alle politiche per la programmazione e la valutazione delle risorse destinate al sistema universitario, appare determinante un'analisi delle modalità di assegnazione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO).

La situazione delle assegnazioni di FFO agli Atenei dell'ultimo quinquennio è sintetizzata nella tabella "Distribuzione del Fondo di Finanziamento Ordinario per il quinquennio 2014-2018".

La riduzione dei finanziamenti che ha caratterizzato il periodo fra il 2010 e il 2017 è stata particolarmente grave per il sistema universitario pubblico, anche perché accompagnata da altre misure di contingentamento della spesa che hanno ulteriormente penalizzato la competitività e la sostenibilità del sistema universitario. Fra esse si ricordano, in particolare, il blocco e le successive limitazioni al turn over e il congelamento degli incrementi retributivi del personale universitario del quinquennio 2011-2015. Tali misure hanno comportato una riduzione dell'organico in servizio che ha superato mediamente il 20% rispetto a dieci anni fa. Soltanto negli anni più recenti si è assistito a uno sblocco degli incrementi retributivi e a una graduale crescita del turn over verso il 100%. Tuttavia, solo nel 2018 il forte ridimensionamento del finanziamento pubblico si è parzialmente interrotto, con un'assegnazione comunque inferiore a quella del 2009 e che in ogni caso non compensa la perdita di valore nel frattempo intervenuta, e legata principalmente all'inflazione e gli incrementi retributivi del personale. Inoltre, si segnala che il recupero di FFO avvenuto con la legge di Bilancio 2018 presenta elementi di criticità connessi all'incremento delle componenti vincolate del Fondo, in particolare attraverso l'iniziativa dei Dipartimenti di Eccellenza, più volte criticata da questo Consesso, con una sostanziale invarianza della somma di quota base, premiale e perequativa. Una tale articolazione del Fondo lascia *de facto* una minore autonomia agli Atenei nella possibilità di utilizzazione delle già scarse risorse pubbliche.

Anche la legge di Bilancio 2019 ha testimoniato una scarsa attenzione nei confronti del sistema universitario, dato che il previsto limitato aumento del FFO sarà ampiamente insufficiente per coprire gli incrementi stipendiali programmati del personale. Inoltre, sul finanziamento complessivo per la formazione superiore grava la possibilità di una ulteriore decurtazione, qualora dal monitoraggio di luglio dovessero evidenziarsi rischi di scostamenti rilevanti per l'esercizio finanziario 2019 rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica, in virtù degli accantonamenti prudenziali al Bilancio dello Stato di cui ai commi 1118 e ss. dell'art. 1 (c.d. clausola di salvaguardia). A tale previsione, che potrebbe rivelarsi estremamente dannosa per il sistema universitario, si somma l'ulteriore penalizzazione legata al posticipo al 1° dicembre 2019 delle prese di servizio del personale reclutato a seguito delle procedure selettive relative alle facoltà assunzionali 2019. A questo proposito appaiono scarsamente incisivi interventi quali il previsto piano straordinario RTDb – che peraltro non prevede un finanziamento per la successiva immissione in ruolo come professore associato – o la concessione di maggiori facoltà assunzionali per gli Atenei con buoni indicatori di sostenibilità economico-finanziaria.

In tema di finanziamento pubblico appare opportuno ricordare alcuni dati significativi tratti dal rapporto ANVUR sullo stato del sistema universitario e della ricerca nel 2018:

- la spesa per l'istruzione terziaria per studente in Italia è inferiore del 30% rispetto alla media dei paesi OCSE; quando si consideri la spesa in rapporto al prodotto interno lordo (PIL), la differenza è ancora più ampia poiché il nostro Paese spende lo 0,96% contro l'1,55% della media dei paesi OCSE;
- la quota di spesa a carico del settore pubblico in Italia è oramai stabilmente inferiore alla media dei paesi OCSE, mentre quella sostenuta direttamente dalle famiglie, pari al 27%, è più alta di oltre 5 punti percentuali rispetto alla media dei paesi OCSE; la recente introduzione di disposizioni normative per il sostegno al diritto allo studio universitario, quali l'aumento del fondo integrativo statale per le borse di studio e l'introduzione della *no tax area*, ha sostenuto l'accesso e la partecipazione agli studi universitari degli studenti meno abbienti; tuttavia, dal punto di vista della tassazione universitaria, ha avuto effetti quasi esclusivamente redistributivi a causa dell'esiguità del fondo messo a disposizione delle Università per compensare gli esoneri. Un maggiore impegno dello Stato a tale fine potrebbe ridurre la quota di spesa a carico delle famiglie puntando ad allinearla a quella europea.

b) Criteri di distribuzione del FFO

All'interno di un quadro consolidato di cronico sottofinanziamento pubblico del sistema universitario, la distribuzione delle quote di FFO tra le differenti voci ha visto un'evoluzione significativa: la quota base è passata in sei anni dall'80% al 60% del totale; la quota premiale è cresciuta costantemente fino a rappresentare oggi il 23% del totale, e la quota perequativa è rimasta su valori particolarmente bassi (fra l'1,5 e il 2,8% del Fondo).

Nel merito delle singole componenti del Fondo, e con particolare riferimento al 2018, si rileva quanto segue:

- la quota base è stata assegnata per il 68% (80% nel 2014) su storico, perequazione e altri parametri residuali, mentre per il restante 32% (20% nel 2014) sulla base del costo standard per studente (recentemente riformulato con il D.M. 585/2018). Come noto, l'incidenza del costo standard sul totale del FFO (22% nel 2018) è destinata a crescere nei prossimi anni secondo quanto previsto dal D.M. 585/2018, ossia al 24% nel 2019 e al 26% nel 2020. In ogni caso, dato che la quota storica è banalmente la quota base assegnata nell'anno precedente, il peso percentuale effettivo del costo standard è già adesso molto più alto di quanto ufficialmente dichiarato. Tale crescente incidenza pone problemi di potenziale sostenibilità prospettica poiché taluni Atenei, in particolare quelli con una forte incidenza di studenti non regolari o con decrescita della popolazione studentesca, potrebbero risentire negativamente delle modalità di assegnazione della quota base;
- la quota premiale si è attestata a circa il 23,1% del totale (rispetto al 17,34% del 2014), mentre a regime tale componente dovrebbe arrivare al 30%. Al suo interno, la VQR assume un ruolo preponderante (60%). Sempre in quota premiale dal 2017 è stata introdotta la cosiddetta "valorizzazione dell'autonomia responsabile" (con peso del 20%), con indicatori scelti dalle singole istituzioni, per i quali è premiata la positiva variazione nel corso del tempo. In questa componente della quota premiale gli Atenei possono inserire anche indicatori di valutazione della didattica. Tale meccanismo, tuttavia, premia soprattutto le Università che partono da livelli particolarmente bassi di risultato, a scapito di chi ha già livelli abbastanza elevati di performance, dato che il miglioramento è più semplice per i primi che non per i secondi;
- le risorse destinate alla perequazione sono state costanti nell'ultimo biennio (145 milioni);

- una percentuale crescente del fondo è stata destinata al finanziamento dei cosiddetti “interventi specifici”, a utilizzo vincolato per gli Atenei, che pesano oggi per circa il 15% del FFO complessivo.

La più volte auspicata maggiore attenzione alle risorse destinate alla perequazione - per evitare forti decurtazioni agli Atenei più penalizzati dall'attuale modello di distribuzione - non ha purtroppo trovato accoglienza nei decreti ministeriali di assegnazione. Un destino simile hanno avuto le raccomandazioni espresse da questo Consesso circa la necessità di rendere la quota premiale realmente aggiuntiva (scorporandola dall'assegnazione complessiva) e l'urgenza di rendere noti, attraverso un'anagrafe pubblica, gli interventi di incentivo o di riequilibrio posti in essere dal Ministero nei confronti di Atenei che necessitano di politiche differenziate.

La volontà di incrementare la quota premiale e gli interventi specifici sarebbe pienamente condivisibile in un contesto di risorse crescenti, ma appare discutibile - ed è stata in tal senso ripetutamente messa in discussione dal CUN - in un quadro di risorse decrescenti o al limite costanti. Peraltro, è evidente che in un contesto nel quale il costo del personale tende a crescere a causa di meccanismi in larga parte slegati dalle politiche dei singoli Atenei quali gli incrementi retributivi, a parità di finanziamento pubblico e di contribuzioni studentesche è necessario far fronte ai maggiori costi con economie su altri ambiti di intervento. Quest'ultima ipotesi, in una situazione nella quale dopo quasi un decennio il sistema nazionale torna al turn over del 100%, assumerebbe connotati paradossali se gli Atenei fossero costretti ad autolimitarsi nel proprio turn over.

La recente emanazione del DM n. 873/2018 sul contingente assunzionale delle Università statali per l'anno 2018, che ha previsto la soppressione del limite sulla crescita massima del turn over sul singolo Ateneo, ha causato una forte sperequazione nella distribuzione dei punti organico penalizzando anche Atenei con buoni indicatori di sostenibilità economico-finanziaria. Dato che in assenza di finanziamenti aggiuntivi è probabile che un numero significativo di Atenei con turn over superiore al 100% non impieghi tutto il contingente assunzionale a disposizione (con la conseguenza di un turn over nazionale inferiore al 100%), si raccomanda la reintroduzione di soglie massime agli incrementi previsti, anche più alte del 110% precedentemente in vigore.

Un'altra tendenza in atto è quella del vincolo di una quota crescente del FFO a specifiche iniziative di reclutamento a tutti i livelli della carriera accademica (piani straordinari per gli associati, per RTDb, e infine, per quanto marginale e sporadico, anche per gli ordinari). La previsione di piani straordinari, se accettabile in via eccezionale e transitoria, stante la situazione di forte sottodimensionamento del finanziamento pubblico, non

può sostituire la destinazione di risorse per l'ordinario reclutamento da parte di ogni Ateneo sulla base delle proprie specifiche esigenze.

Ulteriori criticità che emergono dall'analisi storica delle distribuzioni del FFO sono i forti ritardi temporali nelle assegnazioni. I decreti di assegnazione, infatti, negli ultimi anni sono stati pubblicati per varie ragioni nella seconda parte dell'anno, e nell'ultimo biennio i residui di FFO per iniziative non realizzate sono stati distribuiti addirittura nelle ultime settimane dell'anno.

c) Il fabbisogno finanziario

Al tema del FFO è anche connesso quello del fabbisogno finanziario degli Atenei pubblici, strumento che rientra nel quadro complessivo delle misure di contenimento della spesa pubblica per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La possibilità di prelevamento delle risorse dai conti correnti in Banca d'Italia è stata progressivamente limitata negli ultimi anni, in particolare a causa del minore incremento del fabbisogno programmato nazionale - si è passati da incrementi annui di diversi punti percentuali a incrementi inferiori al punto percentuale - penalizzando talvolta significativamente le capacità di molti Atenei pubblici di investimento in capitale umano, in infrastrutture e in servizi. A tale proposito, si raccomanda di rivedere la disposizione sul fabbisogno finanziario contenuta nella legge di Bilancio dello Stato 2019, poiché il positivo scorporo per il prossimo anno delle spese di investimento, ove non sia accompagnato da un adeguato sostegno alla spesa corrente, rischia di frenare ulteriormente il turn over e di bloccare la capacità di spesa del sistema universitario pubblico. Si suggerisce, altresì, ai fini dello scorporo delle spese di ricerca dal fabbisogno del 2020, di includere in esse non soltanto i fondi per la ricerca di base e applicata, ma anche una percentuale significativa degli oneri stipendiali del personale docente e ricercatore.

In questa fase storica, nella quale sono positivamente ripresi gli incrementi stipendiali del personale, sono stati scorporati dal turn over i reclutamenti di RTDa per gli Atenei con una situazione economico-finanziaria sana, e il turn over stesso è tornato su base nazionale al 100%, è essenziale incrementare il finanziamento in quota base e consentire maggiore flessibilità sul fabbisogno finanziario, se si vogliono evitare condizioni di insostenibilità prospettica del sistema universitario.

d) I Progetti di ricerca di interesse nazionale

Con riferimento ai progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN, FIRB, FIRST), pur nell'apprezzamento per il finanziamento complessivo relativo al bando PRIN della fine del 2017, il CUN rileva il carattere episodico, frammentato e disomogeneo di tali interventi. Al contrario, il sistema della ricerca di base necessiterebbe di finanziamenti adeguati e regolari, attraverso il ricorso a meccanismi di valutazione stabili nel tempo, anche quali ineludibili precondizioni per lo sviluppo di una reale capacità di competizione per l'accesso ai finanziamenti internazionali.

Consiglio Universitario Nazionale

	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
Chiamata ricercatori tipo B	23.447.497		In altro articolo		In altro articolo		In altro articolo		In altro articolo	
Accordi di programma	62.999.471		25.132.660		39.545.015		35.723.905		25.210.773	
SUM-SMS (+Camerino e Macerata eventi simili)	1.400.000		1.400.000		1.400.000		17.400.000		13.000.000	
ARAN	168.000		169.361		165.971		163.613		161.153	
Università di Trento							118.244		331.788	
Totale art. 1 - Assegnazioni obbligazioni pregresse esercizi e interventi specifici	88.014.968		26.702.021		41.110.986		53.405.762		38.703.714	
Quota base Università-art. 2, c.1, lett. a)	4.911.407.231		4.806.792.172		4.579.222.094		4.493.977.888		4.329.114.072	
-di cui per costo standard	20%		25%		1.282.182.186	28%	1.285.000.000	29%	1.380.000.000	32%
-di cui storico + perequativo + altro	80%		75%		3.297.039.908	72%	3.208.977.888	71%	2.949.114.072	68%
ex ETI	1.237.000		1.101.344		900.061		852.406		818.028	
Ordinamento speciale + IUSM e stranieri	103.500.000		102.500.000		99.800.000		97.500.000		97.400.000	
Accordi a favore di UNIVAQ	69.576.443									
Accordi a favore di UNIBO per trasferimento personale da MIBACT a BUB							420.186		420.186	
Risultati program. triennale Univ. ord. Speciale					46.000.000					
Recupero risorse edilizia					-30.000.000					
Totale art. 2 - Interventi quota base FFO	5.085.720.674		4.910.393.516		4.695.922.155		4.592.750.480		4.427.752.286	
Premialità	121.500.000	10,00%	96.950.000	7,00%	100.310.000	7,00%				
didattica			110.800.000	8,00%	114.640.000	8,00%				
Ricerca	850.500.000	70,00%	900.250.000	65,00%	931.450.000	65,00%	921.360.000	60,00%	1.016.091.237	60,00%
Autonomia responsabile	243.000.000	20,00%	277.000.000	20,00%	286.600.000	20,00%	307.120.000	20,00%	338.697.079	20,00%
Totale Premialità	1.215.000.000		1.385.000.000		1.433.000.000		1.535.600.000		1.693.485.395	
Perequazione	105.000.000		105.000.000		195.000.000		145.000.000		145.000.000	
Totale premialità e perequazione	1.320.000.000		1.490.000.000		1.628.000.000		1.680.600.000		1.838.485.395	
Interventi sisma 2016 (Camerino e Macerata)					15.000.000		si veda la riga 4		si veda la riga 4	
Cofinanziamenti chiamate dirette	3.500.000		3.000.000		3.000.000					
Cofinanziamenti assunzioni professori (art. 18, c.4) e ricercatori art. 24, c.3, lett. B) e trasferimenti RTI			7.000.000		7.000.000		14.000.000		14.000.000	
Giovani Ricercatori Montalcini	5.000.000		5.000.000		5.000.000		5.000.000		5.500.000	
Consorzio GARR	49.700.000		36.600.000		33.250.000		34.000.000		35.750.000	
Studenti diversamente abili o dislessici	6.500.000		6.500.000		6.500.000		7.500.000		7.500.000	
Compensazione da no tax area							55.000.000		105.000.000	
FFABR							45.000.000		2.000.000	
Piano straordinario PO					6.000.000		10.000.000		10.000.000	
Piano straordinario RTD tipo b)					47.000.000		50.500.000		50.500.000	
Consolidamento piano straordinario PA	171.748.716		171.748.716		171.748.716		171.748.716		171.748.716	
Reclutamento RTD tipo b) DI MIUR/MEF 10/12/2015	Nell'art. 1		5.000.000		5.000.000		5.000.000			
ANVUR	1.500.000		1.500.000		1.300.000					
Tirocini	7.600.000									
Borse post-lauream, Fondo giovani, PLS, orientamento, Programmazione triennale	259.296.174		238.244.342		251.135.762		247.885.762		268.044.036	
Funzionamento commissioni ASN	4.500.000		1.000.000		1.000.000		1.000.000		1.000.000	
Congedi parentali assegnisti	3.500.000		3.500.000		3.500.000		3.500.000			
Prove di ammissione scuole di special. mediche					850.000					
Interventi straordinari di natura strategica	4.000.000		5.000.000		5.000.000		5.000.000		5.000.000	
Accantonamenti al bilancio dello Stato per cofinanziare i contratti di formazione delle scuole di specializzazione di Medicina			12.000.000							
Centro formazione manageriale UNIBO sostenibilità									1.000.000	
Superamento contenitioso ex lettori di lingua									8.705.000	
Contribuzione INPS maternità obbligatoria assegniste									2.000.000	
Contribuzione INPS maternità obbligatoria RTD									1.500.000	
Piano straordinario RTD tipo b) 2018									12.000.000	
Ristoro Una tantum Scatti congelati 2011-15									50.000.000	
Possibile ripartizione del Fondo Natta in caso di procedure non attivate										271.000.000
DIPARTIMENTI DI ECCELLENZA										
TOTALE	7.010.580.532		6.923.188.595		6.927.317.619		6.981.890.720		7.327.189.147	
di cui		%		%		%		%		%
Quota Base	5.085.720.674	72,54%	4.910.393.516	70,93%	4.695.922.155	67,79%	4.592.750.480	65,78%	4.427.752.286	60,43%
Premialità	1.215.000.000	17,33%	1.385.000.000	20,01%	1.433.000.000	20,69%	1.535.600.000	21,99%	1.693.485.395	23,11%
Perequazione	105.000.000	1,50%	105.000.000	1,52%	195.000.000	2,81%	145.000.000	2,08%	145.000.000	1,98%
Interventi specifici	604.859.858	8,63%	522.795.079	7,55%	603.395.464	8,71%	708.540.240	10,15%	1.060.951.466	14,48%
No tax area										
Totale		100,00%		100,00%		100,00%		100,00%		100,00%

Distribuzione del Fondo di Finanziamento Ordinario per il quinquennio 2014-2018
(Fonte: elaborazione a cura della Commissione IV del CUN sulla base dei DM di distribuzione del Fondo).