

# Più merito nell'Università

## Le proposte della Fondazione Magna Carta

Marzo 2009

*fondazione*

*f*MC

MAGNA CARTA

Le proposte qui elencate sono state elaborate dalla Fondazione Magna Carta con il contributo del prof. Fabio Cintioli, del prof. Raimondo Cubeddu, del prof. Giuseppe de Vergottini, della dott.ssa Roberta Lacava, del prof. Giovanni Orsina, del dott. Salvatore Rebecchini, del prof. Sergio Belardinelli, sulla base di un documento predisposto dai professori Elisabetta Iossa e Gustavo Piga (Università di Roma, Tor Vergata) che costituisce parte integrante della presente pubblicazione.

## Più merito nell'Università. Le proposte della Fondazione Magna Carta

L'esigenza che tanto il reclutamento dei docenti universitari quanto le loro progressioni di carriera siano regolati secondo criteri meritocratici, oltre che secondo le reali esigenze degli Atenei, è stata ormai ammessa da ministri di più governi e di colore politico differente. Finora però, immancabilmente, il riconoscimento di questa necessità è rimasto al livello di una mera petizione di principio. E in più di un caso, poi, si è coniugata alla denuncia della presunta immoralità del corpo accademico, accusato nella peggiore delle ipotesi di essere corrotto e nepotista, nella migliore autoreferenziale e clientelare.

Ora, qualsiasi ragionamento sull'Università deve a nostro avviso partire da tre presupposti:

1. che i modelli tradizionali di reclutamento per cooptazione corporativa e di progressione retributiva per anzianità, in assenza oltretutto di controlli stringenti sull'attività didattica e di ricerca, hanno assolutamente fatto il loro tempo;
2. che il problema dell'Università italiana non è un problema di moralità del corpo accademico, non migliore né peggiore di qualsiasi altra categoria professionale, ma risiede piuttosto nella fragilità del tessuto istituzionale al cui interno i docenti svolgono la propria opera, ossia nell'assenza pressoché completa di un sistema ragionevole e ragionevolmente efficace di incentivi e disincentivi;
3. che qualsiasi discorso sulla necessità che nei processi di selezione e avanzamento dei docenti universitari siano introdotti criteri diversi dagli attuali, è a questo punto del tutto vano e ridondante, a meno che non proponga con chiarezza quali criteri alternativi intenda utilizzare, e in quale modo intenda farli valere.

Partendo da queste premesse, la Fondazione Magna Carta ha identificato **nella valutazione della ricerca** il singolo meccanismo fondante di un processo di ristrutturazione complessiva del sistema universitario nazionale. Questo non vuol dire che si tratti dell'unico intervento possibile, né che non possa essere utilizzato congiuntamente con altri meccanismi di altra natura. Significa però che, già da solo, **costruirebbe negli Atenei italiani, a tutti i livelli, un sistema di incentivi e disincentivi tale da renderne il funzionamento incomparabilmente più virtuoso di quanto non sia al momento**. La convinzione che sia opportuno partire dalla ricerca origina da tre ragioni fondamentali:

1. con l'introduzione del "3+2" da un lato, l'ondata di promozioni legata all'introduzione dei concorsi locali dall'altro, e infine l'erosione del valore reale dei salari – tale da renderli davvero poveri, soprattutto nei gradi bassi della carriera –, l'attività dei professori universitari italiani si è fortemente sbilanciata sul lato dell'amministrazione e soprattutto della didattica, a sempre maggiore detrimento della ricerca. Non solo, perciò, in astratto è possibile presumere che la qualità della didattica dipenda – per lo meno in linea di massima – dalla qualità della ricerca.

**Ma in questa fase storica è particolarmente necessario e urgente rimettere i docenti italiani a studiare;**

2. esiste in Europa, in questo campo, un modello al quale uniformarsi: il RAE (Research Assessment Exercise) inglese, che, introdotto nel 1986, in vent'anni ha portato a un notevole incremento qualitativo e quantitativo della ricerca svolta nelle Università del Regno Unito – e del sistema universitario britannico nel suo complesso –;
3. l'Italia non parte da zero, avendo con il CIVR (Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca) già svolto un esercizio di valutazione della ricerca. Un esercizio che si è rivelato non privo di difetti, e che però, opportunamente emendato, può rappresentare una base di partenza tutt'altro che disprezzabile.

La costruzione di un serio e affidabile meccanismo di valutazione della ricerca non dovrebbe ovviamente restare fine a se stessa, com'è stato con il CIVR, ma **diventare uno dei criteri essenziali dei processi di allocazione delle risorse all'interno del sistema universitario nazionale**. Allocazione:

1. fra le Università: una parte consistente del fondo di finanziamento ordinario sarebbe suddivisa fra gli Atenei in dipendenza dei risultati raggiunti nella ricerca;
2. fra i dipartimenti all'interno di ciascuna Università: gli Atenei avrebbero tutto l'interesse a finanziare i dipartimenti che producono più ricerca e di migliore qualità – ossia quelli grazie ai quali possono accedere alle risorse di cui al punto 1 –;
3. fra i docenti all'interno di ciascun dipartimento: gli scatti stipendiali di anzianità sarebbero del tutto aboliti, mentre una parte consistente della retribuzione dei docenti sarebbe liberata dai vincoli di legge e lasciata alla libera contrattazione con gli Atenei. I quali, a loro volta, avrebbero tutto l'interesse a retribuire meglio i docenti che producano più ricerca e di migliore qualità.

Il meccanismo avrebbe infine almeno due altre conseguenze virtuose di assoluta rilevanza:

1. gli Atenei sarebbero robustamente incentivati non soltanto a retribuire e promuovere i loro ricercatori migliori, ma anche ad **assumere i ricercatori migliori**, in atto o in potenza. Assunzioni ispirate a criteri clientelari o a solidarietà "di scuola", piuttosto che al valore effettivo degli studiosi, finirebbero infatti entro breve tempo per penalizzare sia il dipartimento sia l'Ateneo di appartenenza. L'errore, inoltre, diverrebbe ben presto visibile e misurabile nell'arretramento del dipartimento e dell'Ateneo nelle classifiche di qualità della ricerca;
2. le aziende e le famiglie avrebbero immediatamente davanti agli occhi una misurazione pubblica e attendibile del valore non solo degli Atenei italiani, ma anche dei loro specifici settori scientifici e disciplinari. Nella sostanza, e tanto più se di questa misurazione cominciasse a tenersi conto pure nei concorsi pubblici, ciò equivarrebbe all'**abolizione del valore legale del titolo di studio**.

# Proposta di riforma del Sistema Universitario

DI ELISABETTA IOSSA E GUSTAVO PIGA<sup>1</sup>

1. Università di Roma Tor Vergata, Facoltà di Economia.

# Premessa

Questo documento cerca di esporre, partendo in larga parte dalle soddisfacenti linee guida del Documento Gelmini, una **strategia** di possibile **attuazione** di una **riforma universitaria** per l'Italia. In questa proposta di riforma si cercherà di tenere conto delle specificità del sistema italiano senza però farsi condizionare da quest'ultimo nell'immaginare un percorso di evoluzione.

## OBIETTIVI

1. Si prende spunto da alcune riflessioni di base già elaborate in altra sede e di fatto date in buona parte come acquisite dal documento delle linee guida e sulle quali non si ritornerà in questa nota: in particolare l'esigenza di aumentare, attraverso una riforma, il livello di **meritocrazia** del sistema ai fini di raggiungere l'obiettivo finale di una maggiore e più diffusa **ricchezza culturale ed economica**<sup>2</sup> grazie all'ampliamento delle **opportunità di sviluppo individuale** e alla **crescita della competitività mondiale** del sistema delle aziende italiane e delle stesse università.
2. Per raggiungere tale obiettivo si devono fissare tre obiettivi intermedi principali:
  - a. una migliore **qualità della ricerca**. Le ragioni per una simile scelta riformista sono largamente condivise nel Paese ma rimangono in parte frustrate (vedasi, uno per tutti, il volume di Roberto Perotti, *L'università truccata*, Einaudi) nell'attuale schema normativo che regola l'università italiana;
  - b. un nuovo processo di alfabetizzazione della società italiana, raggiungendo **tassi di scolarizzazione universitaria** analoghi a quelli di altri grandi paesi sviluppati;
  - c. un processo di innalzamento graduale ma continuo **dell'internazionalizzazione** del nostro sistema universitario per aprirlo agli interscambi culturali tra giovani studenti e ricercatori.

## I MEZZI

1. Il documento considera come punto di partenza per una riforma del mondo della ricerca il sistema adottato in Gran Bretagna, e basato sul c.d. **Research Assessment Exercise, RAE**. Questo sistema fu ideato dal Governo inglese nel 1986 a fronte di un
2. Non va dimenticato infatti che i "servizi all'istruzione" costituiscono un importante settore di sviluppo dell'export dei Paesi avanzati. Il successo di Regno Unito e Stati Uniti nell'attirare studenti stranieri, in particolare da Paesi emergenti, disposti a pagare somme notevoli per queste opportunità, ne sono una testimonianza chiarissima.

mondo universitario, prevalentemente pubblico, e caratterizzato allora da carenze, probabilmente, analoghe a quelle del nostro attuale sistema. Il successo di un tale strumento di riforma è, oggi, ampiamente riconosciuto. Il meccanismo del RAE verrà brevemente ricordato e sintetizzato nel Box 1 qui di seguito.<sup>3</sup> Non è tuttavia oggetto di questa nota.<sup>4</sup> Certamente va notata la sua similitudine con il processo di valutazione italiana denominato CIVR, dal quale però differisce in alcuni aspetti chiave in maniera evidente (vedi Box 2), aspetti che andranno modificati per garantire il pieno successo della riforma.

In sintesi va adottato uno schema tale che :

- a) la ripartizione dei finanziamenti (da ora in poi “Fondi CIVR-2”) tra Aree Disciplinari (per es. chimica, geografia, storia) avvenga in base a parametri di costo che aumentano in funzione della necessità di spendere per effettuare ricerca (per es. maggiori fondi a chimica che a geografia che a storia);
  - b) all’interno delle Aree Disciplinari i fondi vengano allocati in maniera crescente sulla base della: b1) **qualità media** delle pubblicazioni (lavori di ricerca) sottoposte dal gruppo dell’istituzione (con vincolo di massimo 4 pubblicazioni per ogni membro del gruppo) in un arco temporale prestabilito, e b2) **numero di persone** le cui pubblicazioni vengono sottoposte (c.d. “staff attivo nelle ricerca”).
  - c) i fondi vengano poi trasferiti dall’ente finanziatore MIUR all’Ateneo di cui fa parte il Gruppo di Area, che a sua volta li ripartisce tra i Gruppi.
2. Qualsiasi riforma deve inquadrarsi all’interno di un determinato **stanziamento di bilancio** per l’Università. È possibile, ai nostri fini, ragionare all’interno dello stanziamento attuale e ideare una riforma che sia compatibile oppure determinare uno stanziamento minimo necessario affinché si possano soddisfare determinati obiettivi. Inoltre sarebbe ipotizzabile anche una combinazione intermedia che parta dal primo schema logico per arrivare al secondo in un determinato arco temporale. La discussione che segue potrà chiarire quale approccio è destinato ad avere maggiore successo. Tuttavia sono presentati anche ulteriori elementi di riforma che potranno aiutare nel ridurre la pressione derivante dal vincolo di bilancio senza richiedere maggiori spese.

3. Non è stato qui considerato il RAE 2008, che differisce dal RAE 2001, perché quest’ultimo è più vicino alle esigenze di un sistema universitario simile a quello attuale italiano in cui la qualità della ricerca necessita di essere stimolata ulteriormente. Il RAE 2008 è stato designato per un sistema maturo nella ricerca, forte di 20 anni di valutazione acquisita con i metodi RAE.
4. Il legislatore deve essere conscio che nel seguire questa strada “inglese” si abbandonano altri possibili tipi di riforma, con obiettivi simili, che sono ritenuti meno adatti o per la loro potenziale maggiore difficoltà ad essere attuati dato lo status quo (quali il sistema statunitense basato anch’esso sulla reputazione, ma decentralizzata, degli atenei di ricerca) o la loro minore capacità di ottenere risultati desiderati all’interno della realtà italiana (quali il nuovo sistema tedesco o francese dove in maniera dirigitica vengono allocati fondi di ricerca molto ampi ad alcuni atenei di prestigio).

#### BOX 1.

#### IL RAE 2001: UN "BIGNAMI" DELLA RIFORMA INGLESE

<http://www.hero.ac.uk/RAE/>

Per effettuare finanziamenti selettivi, gli enti finanziatori britannici valutano la qualità della ricerca nelle università tramite il Research Assessment Exercise (RAE). Esiste un sistema separato per valutare la qualità dell'apprendimento e dell'insegnamento universitario, qui non affrontato. Il RAE fornisce rating di qualità per tutte le istituzioni nelle quali si svolge ricerca. Tali rating sono utilizzati per determinare i finanziamenti. Il RAE viene svolto periodicamente – il primo nel 1986, gli ultimi risultati pubblicati sono quelli del RAE 2001 mentre è ora in corso il RAE 2008. Dal suo avvio nel 1986 è aumentata sostanzialmente l'efficacia e la produttività del sistema universitario britannico. Lo scopo del RAE è anche quello di promuovere ricerca di alta qualità nel mondo universitario: le università che svolgono la migliore ricerca ricevono la proporzione più ampia dei fondi. I risultati della valutazione sono **pubblicati** per fornire informazione sulla qualità della ricerca nel Regno Unito.

Il RAE opera tramite un processo di *peer review* di esperti di grande reputazione in tutti i campi della ricerca. Il processo del RAE 2001 e tutti quelli precedenti non sono meccanicistici e non si basa quindi sull'*impact factor*, ma utilizza i giudizi di esperti sulla base della loro esperienza di ricerca e conoscenza condivisa della reputazione internazionale o meno degli sbocchi delle pubblicazioni.

Tutta la ricerca valutata si ripartisce tra **68 unità di valutazione** (Gruppi di Area) basati sulle relative Aree Disciplinari (per esempio: economia, matematica, studi celtici...). Ogni unità di valutazione è composta di gruppi che vanno da 9 a 18 esperti, in predominanza provenienti dalla comunità accademica. La determinazione delle 68 unità di ricerca è stata effettuata dopo consultazione con il sistema universitario. Esse evolvono nel tempo in funzione degli sviluppi della ricerca.

I Presidenti delle commissioni di valutazione sono nominati dall'ente finanziatore e i membri delle commissioni sono nominati da un'ampia gamma di organizzazioni, incluse associazioni di ricerca, organizzazioni professionali, rappresentanti di industrie e istituzioni pubbliche e poi selezionati dall'ente finanziatore su suggerimento del Presidente di Commissione. Gli enti cercano di riflettere, nella composizione del *board*, della copertura geografica, genere e tipo di istituzione. Le Commissioni si **consultano con advisors** fuori dal Regno Unito soprattutto per confermare l'assegnazione di *rating* più alto, legato all'esistenza di standard di eccellenza internazionale.

Ogni Università nel Regno Unito può sottoporre più candidature (una per ogni **Area Disciplinare**), una per ciascuna delle unità di valutazione, se pertinente. Per ogni candidatura, ogni Università decide, quali membri dell'Università includere nella domanda come "**staff attivo nella ricerca**". Per ogni staff attivo nella ricerca l'Università sottopone (al massimo) 4 lavori di ricerca pubblicati nell'arco temporale prestabilito, in forma di articoli su riviste scientifiche, libri, performance artistiche ecc.

Il panel valutatore assegna al Gruppo di Area (e non ai singoli individui) dell'Università **un rating che va da 1 a 5\***, che riflette la qualità media del Gruppo e

quindi la capacità della sua ricerca di raggiungere livelli nazionali o internazionali di eccellenza (vedi la tabella sopra). A parità di staff attivi nella ricerca, un rating 5\* ottiene 4 volte più fondi di un rating 4. Un rating 5 ottiene 3.18 volte più fondi di un rating 4. A parità di rating, un Gruppo di Area composto da pochi staff attivi nella ricerca genererà meno fondi pro-capite (membri attivi e non) per l'Ateneo di un Gruppo di Area con molti staff attivi nella ricerca. Per ciascuna candidatura vi è dunque un incentivo per un Ateneo ad avere un'alta quota di staff attivi nella ricerca oltre che una qualità media alta.

Oltre al rating 1-5\*, viene anche pubblicato con una lettera la **percentuale di staff totale che è stato considerato attivo nella ricerca** (valutata con lettere che vanno da A ad F a seconda che: "A 95-100 per cent of staff submitted, B 80-94.9 per cent, C 60-79.9 per cent, D 40-59.9 per cent, E 20-39.9 per cent, F below 20 per cent"). Quindi, a parità di rating, Gruppi di ricerca, ad esempio, con un solo membro attivo nella ricerca ma "molto bravo" riceveranno nel Regno Unito una visibilità ed un riconoscimento minore, malgrado l'alto livello di qualità media, di un Gruppo di ricerca in cui tutti o quasi sono stati considerati staff attivo nella ricerca.

Il RAE valuta la qualità della ricerca dello staff attivo su un periodo di circa 5 anni. I metodi di valutazione di ogni Commissione sono pubblicati in anticipo così da rivelare a quali aspetti la Commissione darà maggiore peso. **In allegato** riportiamo quattro esempi di metodi di valutazione (Medicina, Economia, Letteratura Inglese, Ingegneria). Interessa la qualità dei lavori che si ritiene giudicabile guardando a quattro lavori per staff attivo.

Come sono allocati i fondi di ricerca complessivi? High-cost laboratory and clinical subjects peso di 1.6, Intermediate cost subjects peso di 1.3, altro, peso di 1.

## BOX 2.

### ALCUNI IMPORTANTI PUNTI DI PARTENZA DEL RAE E MODIFICHE ESSENZIALI DA EFFETTUARE PER IL NUOVO CIVR2

1. Il metodo di elezione del Panel valutatore dei lavori di ricerca è essenziale. Nel Regno Unito appare meno verticistico e più capillare nella sua **democraticità** nella richiesta ed incorporazione di nominativi. Tuttavia preme qui sottolineare l'importanza di selezionare con alta probabilità **commissari valutatori di alto standing** nel mondo della ricerca al fine di evitare che tali fondi siano ripartiti a pioggia indipendentemente dal merito. Affinché ciò sia fatto non è sufficiente il meccanismo attuale del CIVR, [www.civr.it/news/Invito\\_Panel.pdf](http://www.civr.it/news/Invito_Panel.pdf), ed in particolare la scheda di auto-candidatura o di candidatura di terzi. A questa scheda, ben più diffusa di quanto non lo sia stata nel passato, va agganciato **un meccanismo trasparente e rigoroso della valutazione delle candidature a membro del Panel**. Sugeriamo che: a) il CIVR faccia un elenco di tali candidature (per ogni Gruppo di area) e b) li sottoponga ad un Comitato Internazionale di 3 eminenti esperti stranieri dell'area che esprimeranno una preferenza per i migliori X (per esempio 10, e comunque il doppio dei membri del-

la Commissione di cui dovranno far parte) candidati. Il CIVR elaborerà la classifica di tali valutazioni, identificherà i 10 complessivamente più votati dal Comitato Internazionale e sottoporrà al Ministro, per la nomina, una rosa di X/2 (per esempio 5) membri per far parte della Commissione. La lista dei primi dieci classificati e la lista di coloro che sono stati candidati nella procedura vengono pubblicate sul sito del MIUR e dei singoli Atenei in maniera trasparente e diffuse all'interno della comunità universitaria.

2. La Commissione al suo interno elaborerà, prima di esaminare le domande delle Università, **i criteri di valutazione** a cui si atterrà. Tali criteri verranno diffusi ampiamente all'interno della Comunità scientifica con alcuni mesi di anticipo rispetto alla data di sottomissione della domanda di valutazione. Si noti che il RAE 2001, come il CIVR d'altronde, non considera esplicitamente l'impact factor come criterio di valutazione (spesso la Commissione esplicitamente menziona che: "The evaluation of research papers will not use quantitative bibliometric indices"). Menziona come livello massimo di valutazione l'esigenza del raggiungimento di "livelli di eccellenza internazionale".
3. Il numero di **Aree Disciplinari (chiamate Unità di Valutazione nel Regno Unito)** è decisamente superiore e dunque più "preciso" nel RAE (65) che non nel CIVR (18). Ciò permette di evitare conflitti all'interno di Commissioni culturalmente troppo diverse al loro interno.
4. Il RAE tiene dunque conto, per allocare i fondi, di due parametri: **la qualità media dello staff attivo** delle istituzioni, coloro che hanno sottoposto massimo 4 lavori ciascuno (valutata, vedi tabella sopra, da 1 a 5\*) e il numero **di persone sottoposte, cioè di staff "attivo nella ricerca"**. Quindi gruppi di ricerca, ad esempio, con un solo ricercatore attivo molto forte riceveranno nel Regno Unito pochissimi fondi, pro-capite (in percentuale dello staff totale, attivo e non) anche in presenza di una qualità media dei lavori sottoposti molto alta. Vengono premiate istituzioni che hanno molti ricercatori in percentuale considerati attivi e di buona qualità. Nel CIVR vengono invece contati i numeri dei docenti di area (attivi e non attivi) e divisi per 4: tale numero sono i saggi che andranno inviati per la valutazione. Quindi ogni Gruppo di Area di una Università deve sottoporre un lavoro ogni 4 docenti. Questi lavori possono essere presentati anche tutti da un solo ricercatore del Gruppo di Area. Quindi, in assenza di auspicabili modifiche nel CIVR, ad esempio, anche con un solo ricercatore attivo molto forte un Gruppo di Area riceverà molti fondi pro-capite (in percentuale dello staff totale, attivo e non) malgrado la presenza di un numero bassissimo di staff attivo nella ricerca. **Ciò va assolutamente evitato.**
5. Il CIVR valuta anche le università private.
6. Il CIVR non limita a 4 il numero di pubblicazioni nell'arco temporale prestabilito per ogni staff attivo nella ricerca.
7. Almeno inizialmente sarà importante garantire ex-ante che ci sia una effettiva **differenziazione nel rating** all'interno di ogni singolo gruppo di area.

## I CRITERI

In ultimo, ci preme sottolineare tre linee portanti legate alla riforma qui prospettata.

1. **Una riforma monca** di uno degli aspetti suggeriti in questo documento rischia di vanificare il successo della riforma nel suo complesso. Il legislatore dovrà essere particolarmente capace di far sì che, in fase di approvazione parlamentare, non venga a mancare, improvvisamente, uno degli elementi proposti.
2. L'impatto di questa riforma va valutata non "rebus sic stantibus" bensì tenendo conto della sua potenzialità di **modificare**, più o meno con successo, i **comportamenti** dei diversi attori del sistema universitario e dei suoi utenti.
3. Essa deve tenere conto che sono forti **le resistenze al cambiamento** per una riforma di questa portata. E dunque **un sano pragmatismo**, che non metta tuttavia in pericolo gli assi portanti della riforma stessa, si dimostrerà essenziale. In particolare, andrà valutata la possibilità di **agganciare al passaggio della riforma (di per sé epocale) la revoca dei tagli previsti dalla Finanziaria e dal Decreto Legge Gelmini**.
4. Andrà mantenuto tuttavia quanto previsto nelle Linee Guida e cioè di non consentire "la messa a bando di nuovi posti agli atenei che hanno superato il limite di legge nel rapporto tra assegni fissi e FFO".

## La Ricerca: Sistema di valutazione della Ricerca per l'allocazione dei Fondi e Governance del Sistema

È essenziale, ai fini del raggiungimento del nostro obiettivo intermedio di qualità nella ricerca, l'individuazione di un **meccanismo** che permetta di **assumere nel sistema universitario gli elementi più portati alla ricerca e indurli a rimanere fortemente dedicati a questo obiettivo**. Affinché vi sia tanto la garanzia di un'assunzione che la progressione in carriera, finalizzata a raggiungere gli obiettivi di qualità della ricerca postisi, l'Università deve trovare un **incentivo** ad assumere e promuovere i migliori o coloro che realmente appaiono tali. Come fare? Il successo di un meccanismo come il RAE indica chiaramente la strada.

1. Ma come applicarlo all'Italia? Molto di quanto è stato fatto nel Regno Unito nell'attuazione del RAE 2001 può essere utile per adottare senza grosse difficoltà il sistema anche nel nostro Paese<sup>5</sup>. È immaginabile dunque che **sin dal 2009 sia possibile procedere alla valutazione della qualità della ricerca così da allocare nel 2010-2012 i fondi alle Università sulla base di un giudizio che tenga conto della ricerca effettuata nell'arco del quinquennio 2004-2008**. Tale valutazione, per trasformare gli incentivi a fare ricerca, dovrà incidere sulla ripartizione di una quota significativa del Fondo di Finanziamento Ordinario : ad esempio **fissando la Quota di Riequilibrio del Fondo stesso al 10%** e destinandola interamente alle Università sulla base delle risultanze delle valutazioni del CIVR2 italiano. Parliamo dunque di circa 750 milioni di euro annui, (a fronte del miliardo di sterline annue, menzionate dal RAE 2001, utilizzate in Gran Bretagna) da distribuire annualmente nel triennio 2010-2012.
2. Ai risultati dell'esercizio CIVR2 in Italia, come nel Regno Unito, verrà data **ampia visibilità** al fine di incoraggiare la mobilità degli studenti verso i migliori Atenei. **Al fine di aumentare l'attrattività dei migliori Atenei e di aumentare gli sforzi all'interno degli Atenei per acquisire reputazione di qualità, è abolito il valore legale del titolo di studio**.
3. Tenendo conto che tale Quota è attualmente allocata in maniera abbastanza omogenea tra università, la riforma comporterà una redistribuzione di fondi dalle peggiori alle migliori università di circa il 10% del bilancio. Per fronteggiare **la scarsità di risorse che bloccherà le Università con minore qualità della ricerca** nel triennio 2010-2012 si adotterà un piano straordinario per quelle università che, private di tali fondi, dovranno nell'arco temporale rilevante - visto che il bilancio è fortemente ingessato da spese non modificabili - negoziare con il MIUR aggiustamenti di notevole portata.

5. Si noti tuttavia che ciò non significa utilizzare ciecamente l'attuale schema del CIVR. Su questo vedi Box 2.

4. Nell'attuale riforma, oltre ad avviare immediatamente il primo CIVR2 di cui sopra per assegnare i fondi 2010-2012, si annuncerà che nel 2011 sarà avviato un procedimento per un nuovo, secondo, CIVR2 per la valutazione della ricerca 2009-2011, i cui risultati, resi noti nel 2012 al termine del lavoro di nuove Commissioni di Area, influenzeranno l'allocazione dei fondi di ricerca per il **triennio 2013-2015**. Sarà anche bene comunicare che, per tale secondo triennio, **una quota maggiore** del Fondo di Finanziamento Ordinario, il **20%**, sarà allocata sulla base del CIVR2 italiano. In tal modo si riusciranno ad influenzare sin da subito le aspettative degli Atenei sulla permanenza di una tale riforma nel tempo, permettendogli di pianificare le loro strategie di sviluppo ed avviando al più presto un CIVR più duraturo nel tempo.
5. Si è dunque proposto che una quota significativa dei finanziamenti del Fondo di Funzionamento Ordinario MIUR<sup>6</sup> (10% nel 2010-2012 e 20% nel 2013-2017) venga erogata all'Ateneo sulla base delle risultanze dell'esercizio CIVR2. Affinché il sistema generi i giusti incentivi per la ricerca occorre realizzare quanto segue:
  - a) L'Ateneo deve destinare i fondi ricevuti dal CIVR2 in maniera tale da **premiare chi ha permesso di ottenere tali fondi**, evitando una redistribuzione dalle aree più meritevoli a quelle meno meritevoli. Ai Gruppi di Area verrà quindi garantita una percentuale minima alta (**75-80%**) **dei fondi** risultanti dalla valutazione CIVR2 per quel Gruppo di Area.<sup>7</sup>
  - b) Vengono istituiti **Dipartimenti a cui afferiscono esclusivamente e senza eccezioni tutti i membri di Ateneo** facenti parte della Area Disciplinare che partecipa al CIVR2, indipendentemente dalla Facoltà di Ateneo nella quale insegnano. Così, ad esempio, giuristi che insegnano nelle Facoltà di Economia o Scienze Politiche dell'Ateneo X afferiscono al Gruppo di Area "Giuridico".<sup>8</sup> A seguito di ciò la percentuale minima di cui al punto a) sarà dunque garantita **ai Dipartimenti**.
  - c) **Il Dipartimento** concorda insieme all'Ateneo **la destinazione per fini esclusivamente di ricerca delle somme ad esso allocate via CIVR2** e attribuitegli dall'Ateneo. Tali somme potranno essere destinate a: a) materiale di ricerca o infrastrutture per la ricerca; b) borse di dottorato ed assegni di ricerca; c) assunzioni per 7 anni di personale con qualifica di ricercatore dall'esterno con procedure di selezione aperte e trasparenti ma interamente supervisionate da commissari facenti parte dell'Ateneo<sup>9</sup>; d) contratti integrativi per aumenti stipendiali – riservati a quei membri del Dipartimento che hanno partecipato al CIVR2 – sempre all'interno delle forchette stipendiali di categoria.
  - d) Il Dipartimento, assieme all'Ateneo, assume un ruolo principale nella gestione **dei concorsi e delle promozioni di categoria (da ricercatore ad associato e a ordinario)**.
6. Per la sana gestione di bilancio, a fronte di questa riforma, gli Atenei predispongono per l'anno 2013 misure atte a garantire la copertura, con l'80% del FFO MIUR 2009 aumentato dell'inflazione, delle spese obbligatorie di personale in assenza di turnover. Tali piani devono essere presentati per l'approvazione al MIUR entro il 31.12.2011.
7. La rimanente parte, verrà utilizzata dall'Ateneo per spese proprie o per finanziare la ricerca di altri Gruppi di Area in attesa di emergere e non ancora premiati dal RAE.
8. Ciò contribuirà a eliminare l'attuale contraddizione di Dipartimenti altamente interdisciplinari e dunque meno capaci di pronunciarsi nel merito della ricerca dei singoli membri afferenti.
9. Ciò in aggiunta alle assunzioni di ricercatori a tempo determinato che l'Ateneo potrà determinare annualmente sulla base del suo bilancio, sempre utilizzando meccanismi concorsuali aperti e trasparenti, gestiti dal Dipartimento.

**Concorsi per esterni:** Il dipartimento sottopone all'Ateneo la richiesta per bandire procedure di selezione aperte e trasparenti per posti (ricercatore, associato, ordinario) a valere sul FFOU non destinato al CIVR2 al quale possono partecipare solo persone esterne all'Ateneo. Tali procedure sono gestite dal Dipartimento e dai suoi rappresentanti e sottoposte all'approvazione finale dell'Ateneo. Preoccupazioni per eventuali comportamenti poco corretti dei commissari, esclusivamente interni, sono da escludere in base al: a) fallimento del meccanismo dei concorsi nazionali o locali con commissari a prevalenza esterna; b) la considerazione che l'Università avrà molti più incentivi ad assumere personale capace visto il meccanismo di premialità dei fondi introdotto dal CIRV2.

**Conferma dei ricercatori:** Con procedure trasparenti, il Dipartimento, per quanto attiene alla ricerca, ed il Consiglio di facoltà, per quanto riguarda la didattica, raccomandano dopo 7 anni all'Ateneo il passaggio dei ricercatori a tempo determinato sottoposti a conferma alla carica permanente di ricercatore. La remunerazione sarà pari al livello minimo della forchetta per ricercatori confermati più qualsiasi cifra annuale si sia resa disponibile via Fondi CIVR2 dopo delibera del Dipartimento (vedi punto 5c).

**Promozioni interne:** Il Dipartimento, dopo procedura aperta e trasparente da bandire e svolgere annualmente e mirante a ottenere richiesta motivata da parte degli interni interessati, sottopone all'Ateneo, sentito il Consiglio di facoltà per la valutazione della didattica, le proposte di promozioni interne da ricercatore confermato a associato e da associato a ordinario.

- e) Il Dipartimento, su richiesta dei Presidi di facoltà dell'Ateneo e da questo approvate, determina ogni anno **la ripartizione dei compiti didattici dei membri del Dipartimento** tra le varie Facoltà. I docenti a tempo pieno attivi nella ricerca, indipendentemente dalla loro qualifica (compresi dunque i ricercatori anche non confermati), si impegnano ad un numero di ore di docenza non inferiore a 90 ore e non superiore a 120 ore. A tal fine vengono considerate anche le ore svolte in lezioni per corsi di dottorato interni all'Ateneo. I docenti a tempo parziale attivi nella ricerca si impegnano ad un numero di ore non inferiore a 60 e non superiore a 80 ore.<sup>10</sup> I membri di Dipartimento non attivi nella ricerca svolgono maggiore attività didattica: almeno 150 ore per i membri a tempo pieno e almeno 90 ore per quelli a tempo parziale. I Consigli di facoltà annualmente trasmettono ai Dipartimenti la valutazione della didattica svolta dagli afferenti, verificando la loro presenza effettiva in aula.<sup>11</sup>

#### LA SELEZIONE E LA PROGRESSIONE DI CARRIERA

6. Questo schema, si noti, non necessita in alcun modo di selezionare tramite concorso pubblico. Le università inglesi, operanti con il sistema RAE, operano la loro selezione con la pubblicazione di un semplice **avviso** su giornali ad ampia diffusione in cui si riservano di selezionare liberamente il candidato con schemi di valutazione non formalizzati e di cui sarebbe comunque possibile fornire uno sche-

10. Insegnamenti presso Master di I° o II° livello sono da considerarsi non inclusi nel conteggio di cui sopra.

11. In particolare tale valutazione sarà necessaria per l'assunzione del ricercatore, al termine dei 7 anni, da parte dell'Ateneo con contratto a tempo indeterminato.

ma tipo all'interno del quale limitare – non eccessivamente – la libertà delle Università.<sup>12</sup> L'adozione di un concorso, tra le altre cose, limiterebbe la capacità delle singole Università di esercitare la propria discrezionalità nell'assumersi il rischio ed i benefici della chiamata, visto che proprio i concorsi vedono la formazione di Commissioni composte da membri esterni che non hanno necessariamente a cuore le esigenze della Facoltà stessa. Sarà dunque essenziale, per le nuove assunzioni e per i passaggi di carriera ulteriori da ricercatore ad associato e da associato ad ordinario, passare a **regimi contrattuali** diversi. Tali regimi devono necessariamente stabilire un **legame tra qualità della ricerca, assunzioni e progressione di carriera**. Ma questo nesso è reso decisamente più automatico se una quota significativa dei fondi per le Università proviene solo in caso in cui l'Ateneo ed i suoi gruppi di ricerca si siano distinti particolarmente. Insomma: nessuna Università avrà incentivo ad assumere ricercatori di pessima qualità sapendo che ciò porterà ad una forte decurtazione delle sue risorse in bilancio.

7. Per i più giovani risulta difficile stabilirne l'effettiva capacità di effettuare ricerca, potendone valutare solo il potenziale. A livelli di maggiore anzianità la reputazione acquisita rende meno incerti i parametri di valutazione. Ecco perchè sarà necessario che il contratto del nuovo **ricercatore**, anche a fronte di un incremento di compenso che chiariremo più avanti, non dia la certezza dell'assunzione a chi lo ottiene. Come nelle realtà anglosassoni, l'Università potrà redigere un **contratto a tempo indeterminato condizionato al raggiungimento di adeguati risultati di ricerca ed impegno didattico, appropriatamente previsti nella scrittura di diritto privato**. Tale raggiungimento di risultati deve avvenire entro un arco di tempo di lunghezza sufficiente a che il ricercatore abbia potuto sia ricercare che pubblicare i propri lavori su riviste con referee. **Sette anni** appare un orizzonte temporale sufficiente e soddisfacente a tal fine. A seguito di questo contratto il ricercatore potrà essere confermato a tempo indeterminato senza condizioni dalla stessa Università (e progredire come ricercatore, associato e eventualmente ordinario o rimanere all'interno di uno di questi ambiti) nel caso in cui abbia soddisfatto quanto richiesto dal contratto (buona/ottima ricerca, attività didattica ecc.) potrà vedersi rinnovato il contratto per un altro periodo definito. A fronte di un diniego di assunzione a tempo indeterminato potrà ovviamente competere per tale posizione in altre Università.
8. **I docenti attualmente inquadrati** all'interno di una determinata qualifica, qualora desiderassero modificare la loro qualifica (per es. passare da ricercatore ad associato) potranno farlo solo facendo ricorso alla nuova struttura contrattuale che descriveremo più avanti. Anche questa riforma non implica necessariamente un incremento dei costi. Vediamo perché.

## REMUNERAZIONI

9. Affinché sia possibile attrarre i migliori talenti nel sistema universitario italiano, le università devono (i) essere più libere, di quanto lo siano attualmente, di fissare le remunerazioni in **funzione della qualità** del ricercatore e ciò è reso possibile dai fondi CIVR2 a disposizione del Dipartimento (vedi punto 5c) ; (ii) avere la garanzia che si possano, all'interno della libertà di cui al punto precedente, effettivamente attrarre i talenti più giovani. È necessario dunque che i "paletti stipendiali" di carriera che vengono fissati a livello nazionale siano diversi da quelli attuali.

12. Ad esempio, al fine dell'assunzione a tempo determinato di un ricercatore (associato), si potrà prevedere che debba avere conseguito il Dottorato (essere stato assunto come ricercatore).

10. La minore capacità del sistema universitario italiano di affermarsi a livello internazionale è certamente frutto della sua incapacità di attirare talenti (nazionali ed esteri) a svolgere il loro lavoro nella nostra penisola. Sono in particolare i giovani coloro che più dovrebbero contribuire allo stock di nuova conoscenza e che invece si allontanano dal nostro sistema. Molti individui giovani potenzialmente capaci rinunciano ad entrare a causa del crescente differenziale per talenti tra settore privato e carriera universitaria. Altri che intraprendono la carriera universitaria preferiscono svolgerla là dove tale talento viene riconosciuto attraverso un sistema più meritocratico e con remunerazioni superiori. Ciò è tanto più vero se si considera l'importanza dei vincoli di liquidità dei più giovani. L'andamento rispetto al costo della vita degli stipendi di entrata dei nostri ricercatori è una prima evidenza di ciò: dal 1990 al 2005 il primo è aumentato complessivamente di oltre il 60 per cento mentre le retribuzioni sono cresciute solo del 48 per cento.
11. Altri studi (vedi Perotti, tab. 2 p. 41) evidenziano come, a fronte di stipendi medi simili a quelli del sistema britannico, i giovani ricercatori hanno stipendi minimi d'ingresso di quasi tre volte inferiori (attuale minimo 22.561 euro). Una prima riforma, fatti salvi gli attuali diritti acquisiti e tenuto conto dell'inflazione per le carriere dei docenti già inquadrati all'interno di una qualifica, apparentemente a costo aggiuntivo nullo, **deve prevedere che la fascia delle remunerazioni per categoria di docenze sia modificata** – anche a valor medio pressoché equivalente – **per favorire un salario d'ingresso decisamente superiore per i ricercatori**. Vanno dunque abbassati i massimali di carriera di un ricercatore (attuale massimo 60.834 euro) e di un associato: ciò manterrà alti gli incentivi per cercare di maturare il passaggio verso la carriera di ordinario. Per dare un ordine di grandezza, si potrebbe immaginare che il salario di un ricercatore all'ingresso sia pari a 35.000 euro e cresca con l'anzianità fino ad un massimo di 45.000 euro nel corso del tempo. La carriera di ordinario, al contrario, deve prevedere un innalzamento del massimo tetto disponibile al fine di evitare che al crescere dell'anzianità si abbassi eccessivamente il desiderio di effettuare ricerca.<sup>13</sup> Inoltre, per mantenere la pressione a progredire nella carriera, il salario massimo di ricercatore dovrà essere inferiore a quello minimo da associato e quello massimo di quest'ultimo a sua volta inferiore a quello minimo dell'ordinario: la progressione di carriera richiede che maggiori salari siano erogati a fronte di maggiore successo e non per anzianità.
12. In particolare è importante che siano **premiati programmi di Dottorato** che sappiano fare massa critica, antepoendo al criterio del servizio del dottorando ad un singolo docente per un triennio in cambio di una borsa di dottorato, il principio della selezione meritocratica per avere accesso ad un progetto ulteriormente formativo e di alta ricerca. I fondi corrisposti dal primo CIVR2 potranno essere indirizzati – a scelta del gruppo di ricerca premiato - in tale direzione, **abolendo del tutto le borse di studio di dottorato a pioggia**. Nel secondo CIVR2 2013-2017 un criterio di valutazione del gruppo di ricerca potrà essere, oltre alla qualità della ricerca, la qualità dei progetti di formazione di dottorato, misurati anche tramite la loro internazionalizzazione.
13. Il Governo potrà immaginare, sulla base del lavoro delle Commissioni CIVR2, di attribuire un **Premio "Nobel" per area al giovane ricercatore "under 40"**. Il premio dovrà essere una sostanziale somma di denaro. Se immaginiamo 70 aree di ricerca ed un premio di 500.000 euro lordi ogni 5 anni, stiamo parlando di circa 7 milioni di euro l'anno, una cifra certamente non ingente ma di alto significato simbolico con enfasi meritocratica.
13. Non risulta totalmente evidente, almeno in una prima fase della riforma, passare al modello anglosassone senza tetti al compenso di un ordinario. Saranno infatti possibili, specie all'inizio, abusi da parte di alcuni atenei del nuovo meccanismo.

## PERCHÈ TUTTO SI TIENE

- a) Perché non basta liberalizzare i contratti senza procedere con il meccanismo CIVR2?  
**Perché non si ha garanzia che si assumerebbero i migliori.**
- b) Perché non basta effettuare l'esercizio CIVR2 e erogare fondi in base alla ricerca? Perché con concorsi pubblici con commissari esterni non si ha la garanzia che la Commissione faccia l'interesse dell'Ateneo selezionando i migliori per lo stesso. E inoltre perché bisogna avere la garanzia che **questi fondi siano utilizzati anche** per attirare giovani ricercatori i quali, a fronte di sforzi profusi, non tendono ad offrirsi sul mercato senza avere la garanzia di uno stipendio iniziale sufficiente e prospettive solide di carriera.
- Perché non basta un Codice Etico (anche se esso potrà rivelarsi utile)? Perché le regole sono facilmente aggirabili con accordi tra docenti che alla fine incidono sulla struttura non meritocratica delle assunzioni

## PER UNA NUOVA ALFABETIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ ITALIANA

14. Il capitale umano porta con sé la capacità di sviluppare nuove idee, progetti, opzioni di sviluppo, imprenditorialità. L'Italia è tra i Paesi a più basso grado di scolarizzazione universitaria. Stando al rapporto OCSE "Education at a glance", l'Italia, con appena 11 laureati su cento persone fra 25 e 64 anni, risulta tra gli ultimi in classifica mondiale tra i paesi avanzati. Malgrado il miglioramento nelle immatricolazioni universitarie (su 600.000 giovani circa più della metà ogni si iscrive al primo anno di Università), **un giovane su cinque non rinnova l'iscrizione al secondo anno. Dal 2003 al 2007 la percentuale di fuori corso è aumentata costantemente dal 42% al 52%**. Una vera propria emergenza se si tiene conto che uno studente fuori corso perde lentamente ma inesorabilmente il treno del mercato del lavoro e gli incentivi a sforzarsi per apprendere.
15. È relativamente semplice evitare ciò, **modificando gli incentivi degli studenti** a completare in tempo utile il loro percorso di studi. Svitati esperimenti dimostrano che, data una regola di esame, i giovani si adattano rapidamente ad essa. Dovrà dunque essere **vietata la possibilità di andare fuori corso e prevista solo un'opzione (più costosa) di ripetere l'anno** come a scuola. Tale meccanismo è già previsto nella stragrande parte dei Paesi sviluppati anche con sistema universitario pubblico. Gli studenti dovranno completare tutti gli esami al termine dell'unità di tempo rilevante (trimestre, semestre, anno accademico), con un voto complessivo di periodo in trentesimi basato sulla media dei voti rilevanti da 0 a 30. Ci sarà dunque un solo appello d'esame - singoli voti inferiori a 18, ma **la media dell'anno accademico dovrà essere superiore a 18 e si dovranno ottenere un numero minimo di crediti pari all'80%** dei crediti dell'anno accademico. In caso contrario lo studente nel mese di settembre potrà ripetere al massimo 2 esami (i peggiori in termini di voto) per raggiungere la media del 18 ed un numero di crediti minimo dell'80% dei crediti dell'anno accademico. Solo soddisfatte queste, lo studente potrà accedere all'anno accademico successivo. In caso contrario, lo studente **potrà ripetere l'anno** non superato ripetendo tutti gli esami e pagando una retta più alta. Sono previsti corsi separati per studenti lavoratori.
16. Tale struttura di esami innalzerà rapidamente lo sforzo dello studente volto a completare entro l'anno l'esame ed aumentare le sue possibilità di completare il suo

percorso universitario nel numero di anni previsti, con maggiori probabilità di inserirsi nel mondo del lavoro con un profilo più qualificato rispetto a quello che avrebbe raggiunto in assenza della laurea. È ben noto infatti che il numero elevato di appelli (generalmente una decina per anno) a disposizione degli attuali studenti è la causa principale dell'aumento dei fuori corso.

17. Per favorire il rapido completamento del percorso triennale va **abolita la tesi triennale**, fonte di ritardi e di poco valore aggiunto per il laureato e per il docente. La tesi di laurea **magistrale** sarà invece **obbligatoria** con un punteggio massimo di 3 punti su 110, così da fare in modo che le Commissioni di laurea non possano, a fronte di un percorso di carriera molto diverso tra studente bravo e studente meno bravo, cancellare con il voto finale il differenziale di merito.<sup>14</sup>

#### PER UN MONDO UNIVERSITARIO INTERNAZIONALIZZATO

18. È ben nota la **poca propensione all'internazionalizzazione** dei nostri Atenei. Al di là della mancanza di ricercatori e docenti stranieri, che potrà essere risolta con la riforma di cui sopra, a preoccupare rimane la scarsa presenza di studenti di altri Paesi. Gli studenti stranieri che vi giungono sono pochissimi data la quasi totale assenza di corsi di laurea in lingua inglese e, a volte, la scarsa qualità dell'offerta formativa. Le poche università che hanno svolto corsi di laurea in inglese non sono state né aiutate né premiate. Eppure il valore di creare un Agorà europea non può essere disconosciuto così come la sua valenza nel supportare le imprese che si internazionalizzano, potendo contare su un gruppo di giovani lavoratori non solo italiani. Né, infine, si deve sottovalutare che realizzando un'Agorà europea si creeranno le condizioni per attirare gettito a favore delle singole Università con il corrispettivo dei servizi all'internazionalizzazione per studenti stranieri desiderosi di studiare in un ambiente competitivo.
19. Progetti di questo tipo ovviamente necessitano di uno sforzo tutto particolare soprattutto in fase di avvio dove i nostri Atenei partono in condizioni di svantaggio rispetto a quelli di altri Paesi sviluppati. Il Governo potrà predisporre dei **fondi extra** da dedicare a tutti quegli Atenei che hanno avviato un progetto di formazione di **didattica triennale e/o biennale in lingua** con effettiva partecipazione di studenti italiani e non italiani, avviando anche una riforma dell'accesso ai visti da parte del Ministero dell'Interno e del Ministero degli Affari Esteri così da rendere competitivi i nostri Atenei.
20. Tuttavia è impensabile che lo sviluppo verso l'internazionalizzazione dei nostri Atenei possa prescindere dal facilitare l'accoglienza per gli studenti fuori sede. Tale accoglienza è a tutt'oggi scarsissima anche per cittadini italiani. Risulta tuttavia un vero vincolo alla capacità di attrarre giovane capitale umano dall'estero l'assenza di alloggi universitari. È assolutamente necessario **un programma di sviluppo** dell'edilizia residenziale utilizzando, per evitare di aggravare i costi dei bilanci delle nostre Università, le più avanzate tecniche di appalti sviluppate maggiormente nel Nord Europa, come la **Public Private Partnership (PPP)**. Mettendo a disposizione dei privati (anche a fronte di un corrispettivo) terreni di proprietà degli atenei, si potrebbe favorire l'impiego della finanza privata per la costruzione di alloggi per studenti che siano al contempo accessibili finanziariamente dagli studenti e remunerativi per i privati.

14. Uno studente che arriva alla tesi con media del 30 non può migliorare il suo voto finale. Uno studente che invece arriva con la media del 27 può in alcuni atenei arrivare anche al 110 grazie alla tesi, giudicata benevolmente dal suo relatore. Risultato finale: il voto di laurea non testimonia del diverso percorso curricolare dei due studenti.

21. Non c'è dubbio che le Università dovranno divenire più capaci, in questo nuovo sistema, di intraprendere **risparmi di spesa** liberando quelle risorse necessarie a compiere la loro missione. Tuttavia su questo fronte non è stato ancora fatto abbastanza e certamente la trasparenza che garantisca l'accountability ed il benchmarking di performance tra i diversi Atenei è assolutamente assente.
22. I dati sulle spese delle diverse università **per acquisti di beni e servizi** sono strabilianti, seppure confermino come l'Università, nel sistema italiano, sia ancora una punta di diamante nella gestione degli appalti.<sup>15</sup> Dati che dimostrano l'enorme **variabilità delle spese** (opportunamente normalizzate per numero di studenti o impiegati) tra i diversi Atenei. Un solo esempio. Spesa per utenze: da un minimo di 285 a un massimo di 5100 €, in un rapporto da 1 a 18.
23. Pochi anni fa la Consip, la stazione appaltante centrale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla base del successo di un progetto attivato dal Politecnico di Milano a cui aveva collaborato, presentò alla CRUI un progetto di **sviluppo all'interno di ogni Ateneo di un Ufficio Acquisti**, punto di riferimento nell'ateneo che si caratterizzasse come facilitatore per tutte le iniziative di innovazione sugli acquisti. Tale Progetto, presentato anche alle autorità politiche del precedente Governo, prevedeva un esborso in Finanziaria di 5 milioni di euro che sussidiasse con 80.000 euro qualsiasi Ateneo che attivasse tale Ufficio. A fronte di queste spese la Consip stimava, in ottica cautelativa, un risparmio permanente annuale di 30 milioni di euro. Esso è rimasto lettera morta e nessuno all'interno della CRUI né del Ministero ha pensato di attivarsi per esso. Gli Uffici Acquisti rimangono a tutt'oggi una rarità nel panorama universitario italiano.
24. Tale sistema deve essere reso **obbligatorio** pena la decurtazione dell'1% dei fondi dal Fondo di Finanziamento Ordinario. Esso deve prevedere la comunicazione via Internet di qualsiasi acquisto dal Dipartimento all'Ateneo e da questo al MIUR. Il MIUR rielabora i dati e li mette a disposizione della collettività con la costituzione di un apposito **Dipartimento per il controllo della spesa** universitaria per opere, beni e servizi. Questo meccanismo reputazionale di trasparenza porterà rapidamente i peggiori Atenei ad adeguarsi alle migliori pratiche negli acquisti, come suggerito da numerosi studiosi (vedi Picci e Spagnolo in particolare). **Consip** si può porre come facilitatore e consulente nella fase di elaborazione del progetto.
25. Per facilitare il controllo in tempo reale dei numerosissimi acquisti di piccola dimensione non soggetti a forme di pubblicità di gara, il MIUR potrà bandire un appalto tra banche e gestori di carte di credito per la gestione di una **carta elettronica** degli acquisiti di piccolo taglio (come in Francia, Regno Unito, Stati Uniti), rendendo obbligatorio l'uso della carta. Il vantaggio di questa risiede anche nel garantire la certezza del rispetto dei tempi di pagamento alle piccole imprese che vendono beni e servizi alle Università (il creditore degli Atenei diventerebbe il sistema del circuito bancario).

15. Bandiera, Prat e Valletti, *American Economic Review* 2009, mostrano come gli enti universitari e le ASL paghino i prezzi più bassi. Paragonati ad essi, il comune medio paga il 13% in più. La differenza aumenta ancora con i governi regionali (21%), gli enti di previdenza (22%), mentre il ministero "medio" supera tutto con prezzi maggiori del 40%.

# Proposte conclusive

## Le priorità

### 1. FINANZIAMENTO LEGATO ALLA QUALITÀ DELLA RICERCA

Per **aumentare la meritocrazia nell'Università** ai fini di un miglioramento della qualità della ricerca universitaria è necessario che siano valutati la qualità ed il volume di ricerca di ogni singola Istituzione e che a tale valutazione vengano legati i fondi per la ricerca. Inoltre perché tale decisione abbia un impatto sostanziale, la parte di fondi di ricerca deve essere **rilevante in termini di stanziamento** all'interno del bilancio del MIUR. La proposta di riforma dunque richiede che **sin dal 2009 e fino al 2011** sia reso possibile fissare la Quota di Riequilibrio del Fondo di Finanziamento Ordinario al 10%, destinandolo in maniera selettiva alle Università esclusivamente sulla base delle risultanze delle valutazioni della qualità della ricerca durante un arco temporale prestabilito (per esempio 2004-2008) secondo un meccanismo meritocratico analogo a quello britannico, detto RAE, per molti versi simile – ma con alcune caratteristiche più incentivanti la ricerca – all'attuale meccanismo CIVR italiano, che raccomandiamo venga adottato purché si adegui ulteriormente, quanto a trasparenza e efficacia, al modello inglese, divenendo un CIVR-2. In particolare, le valutazioni verranno effettuate da un panel di Commissari esperti selezionato in maniera trasparente e rigorosa. Inoltre è necessario che sia annunciato che **tale quota di riequilibrio salga al 20% per il triennio 2013-2015**.

Il meccanismo frutto della riforma deve prevedere che :

- a) la ripartizione dei finanziamenti (da ora in poi "Fondi CIVR-2") tra Aree Disciplinari (per es. chimica, geografia, storia) avvenga in base a parametri di costo che aumentano in funzione della necessità di spendere per effettuare ricerca (per es. maggiori fondi a chimica che a geografia che a storia);
- b) all'interno delle Aree Disciplinari i fondi vengano allocati in maniera crescente sulla base della: b1) **qualità media** delle pubblicazioni (lavori di ricerca), nell'arco temporale prestabilito, sottoposte dal gruppo dell'istituzione (con vincolo di massimo 4 pubblicazioni per ogni membro del gruppo) e b2) **numero di persone** le cui pubblicazioni vengono sottoposte (c.d. "staff attivo nelle ricerca").
- c) I fondi vengano poi trasferiti dall'ente finanziatore MIUR all'Ateneo di cui fa parte il Gruppo di Area, che a sua volta li ripartisce tra i Gruppi.

## 2. DESTINAZIONE DEI FONDI CIVR2

Per dare i giusti incentivi per la ricerca è necessario all'interno della riforma prevedere quanto segue:

- a) L'Ateneo deve destinare i fondi ricevuti CIVR2 in maniera tale da premiare chi tali fondi ha permesso di ottenere, evitando una redistribuzione dalle aree più meritevoli a quelle meno meritevoli. Ai Gruppi di Area verrà dunque garantita **una percentuale minima alta (75-80%) dei fondi** risultanti dalla valutazione CIVR2 per quel Gruppo di Area<sup>16</sup>;
- b) Vengono istituiti **Dipartimenti** diversi da quelli odierni in quanto ad essi dovranno afferire esclusivamente e senza eccezioni tutti i membri di Ateneo facenti parte della stessa area omogenea di ricerca - che sarà poi l'unità di riferimento che partecipa al CIVR2 - indipendentemente dalla Facoltà di Ateneo nella quale questi insegnano. A seguito di ciò sarà dunque ai Dipartimenti che verrà garantita la percentuale minima di cui al punto a);
- c) Il Dipartimento concorda insieme all'Ateneo **la destinazione per fini esclusivamente di ricerca** delle somme ad esso allocate via CIVR2 e attribuitegli dall'Ateneo. Tali somme potranno essere destinate a:
  - materiale di ricerca o infrastrutture per la ricerca;
  - borse di dottorato ed assegni di ricerca;
  - assunzioni per 7 anni di personale con qualifica di ricercatore non confermato con procedure di selezione aperte e trasparenti (vedi punto 3);
  - contratti integrativi per aumenti stipendiali – riservati a quei membri del Dipartimento che hanno partecipato al CIVR2 – sempre all'interno delle forchette stipendiali di categoria (vedi punto 4).

## 3. CONCORSI: IL METODO

Il sistema CIVR2 indurrà maggiore ricerca perché induce le Università a competere nella qualità della loro ricerca. Università migliori nella ricerca otterranno infatti più fondi. Con l'introduzione del sistema CIVR2 diventa quindi importante permettere alle Università di selezionare e remunerare liberamente il proprio staff, compatibilmente con il rispetto del loro vincolo di bilancio. I nuovi accessi andranno effettuati dunque sulla base di **selezioni senza vincoli, basate su procedure aperte e trasparenti**, di completa responsabilità decisionale dell'Ateneo che dovrà effettuare l'assunzione con affidamento ad una commissione interna all'Ateneo. L'incentivo ad assumere i migliori candidati nella ricerca sarà determinato dal fatto che con il sistema CIVR2 i fondi per la ricerca seguono criteri di merito nella ricerca. Non vi sarà dunque bisogno di regole addizionali.

## 4. INGRESSO

Devono essere previste nuove tipologie contrattuali per le **qualifiche universitarie in ingresso (ricercatore)** che permettano alle Università di non addossarsi tutto il rischio dell'assunzione di personale "giovane" che non ha avuto ancora modo di dimostrare pienamente la sua capacità di effettuare ricerca. I nuovi contratti dei **ricercatori** prevederanno un contratto a tempo indeterminato **condizionato al**

16. La rimanente parte, verrà utilizzata dall'Ateneo per spese proprie o per finanziare la ricerca di altri Gruppi di Area che sono in attesa di emergere e non ancora stati premiati dal RAE.

**raggiungimento di adeguati risultati di ricerca** ed impegno didattico, appropriatamente previsti in scritture di diritto privato. Tale raggiungimento di risultati deve avvenire entro un arco di tempo di lunghezza sufficiente (7 anni) a che il ricercatore abbia potuto sia ricercare che pubblicare su riviste o libri i propri lavori.

## 5. CARRIERE

Gli inquadramenti successivi a ricercatore confermato, associato o ordinario, con contratti a tempo indeterminato, vengono stabiliti autonomamente dalle singole Università all'interno di minimi e massimi di qualifica, fissati a livello nazionale, utilizzando il nuovo regime contrattuale. I docenti attualmente inquadrati all'interno di una determinata qualifica, qualora desiderassero modificare la loro qualifica (per es. passare da ricercatore ad associato), potranno farlo solo facendo ricorso alla nuova struttura contrattuale.

## 6. CONCORSI, PROMOZIONI, CONFERME: LE PROCEDURE

Il Dipartimento, assieme all'Ateneo, assume un ruolo principale nella gestione dei concorsi e delle promozioni di categoria (da ricercatore ad associato e a ordinario). **Concorsi per esterni:** Il dipartimento sottopone all'Ateneo la richiesta per bandire procedure di selezione aperte e trasparenti per posti (ricercatore, associato, ordinario) a valere sulla parte del FFOU non destinato al CIVR2. A tali concorsi possono partecipare solo persone esterne all'Ateneo. Tali procedure di concorso sono gestite dal Dipartimento e suoi rappresentanti ed il loro esito è sottoposto all'approvazione finale dell'Ateneo. **Conferma dei ricercatori:** Con procedure trasparenti, il Dipartimento, per quanto attiene alla ricerca, ed il Consiglio di facoltà, per quanto attiene alla didattica raccomandano all'Ateneo il passaggio dei ricercatori a tempo determinato sottoposto a conferma alla carica permanente di ricercatore dopo 7 anni. **Promozioni interne:** Il Dipartimento, dopo procedura aperta e trasparente da svolgersi annualmente e mirante a ottenere richiesta motivata da parte degli interessati, sottopone all'Ateneo, sentito il Consiglio di facoltà per la valutazione della didattica, le proposte di promozioni interne da ricercatore confermato a associato e da associato a ordinario.

## 7. REMUNERAZIONI

Fatti eventualmente salvi gli attuali diritti acquisiti dei docenti che non intendono passare al nuovo regime contrattuale a cui verrà preservato il livello reale delle remunerazioni previste nelle tabelle ministeriali all'interno della qualifica di riferimento al momento dell'entrata in vigore della riforma, questa deve prevedere che la fascia delle remunerazioni nel nuovo regime contrattuale per categoria di docenze sia modificata – anche a valor medio pressoché equivalente a quello attuale – per favorire **un salario d'ingresso decisamente superiore per i ricercatori e ridimensionare il peso dell'anzianità sulle remunerazioni**. Per dare un ordine di grandezza, si potrebbe immaginare che il salario di un ricercatore all'ingresso sia pari a 35.000 euro a fronte dei 22.000 attuali e cresca più lentamente, con l'anzianità, fino ad un massimo di 45.000 euro nel corso del tempo, un tetto inferiore a quello di oggi. Per mantenere la pressione a progredire nella carriera, il salario massimo di ricercatore dovrà essere inferiore a quello minimo da associato e quello massimo di quest'ultimo a sua volta inferiore a quello minimo dell'ordinario: **la progressione di carriera** richiede che maggiori salari siano erogati a fronte di **maggiore successo e non per anzianità**. La carriera di ordinario, al contrario, deve pre-

vedere un innalzamento del massimo tetto disponibile al fine di evitare che al crescere dell'anzianità si abbassi eccessivamente il desiderio di effettuare ricerca.

## 8. CONCORRENZA TRA ATENEI

Ai risultati dell'esercizio CIVR2 in Italia, come nel Regno Unito per il RAE, viene data **ampia visibilità obbligatoria su vari siti web** al fine di incoraggiare la mobilità degli studenti verso i migliori Atenei. **Al fine di aumentare l'attrattività dei migliori Atenei e di aumentare gli sforzi all'interno degli Atenei per acquisire reputazione di qualità, è abolito il valore legale del titolo di studio.**

## 9. PERCHÈ È NECESSARIO FARE TUTTO CONTEMPORANEAMENTE PER GARANTIRE MERITOCRAZIA NELLA RICERCA

- a) Perché non basta liberalizzare i contratti presso le singole Università? Perché senza il meccanismo CIVR2 **non si ha la garanzia che si assumerebbero i migliori.**
- b) Perché non basta effettuare l'esercizio CIVR2 e erogare fondi in base alla ricerca? Perché con concorsi pubblici con commissari esterni non si ha la garanzia che la Commissione faccia l'interesse dell'Ateneo selezionando i migliori per lo stesso. E perché bisogna avere la garanzia che **questi fondi possano essere utilizzati** anche per attirare giovani ricercatori che non verrebbero ad offrirsi sul mercato senza la garanzia di uno stipendio iniziale sufficiente e prospettive solide di carriera a fronte di sforzi profusi.
- c) Perché non basta un **Codice Etico** (anche se esso potrà rivelarsi utile)? Perché questi sono facilmente aggirabili regole con accordi tra docenti per scambiarsi favori e non modificare la struttura non meritocratica delle assunzioni.

## 10. LA DIDATTICA

Il Dipartimento, su richiesta dei Presidi di facoltà dell'Ateneo e da questo approvate, determina ogni anno la ripartizione dei compiti didattici dei membri del Dipartimento tra le varie Facoltà. I docenti a **tempo pieno** attivi nella ricerca, indipendentemente dalla loro qualifica (compresi dunque i ricercatori non confermati), si impegnano ad un numero di ore di docenza non inferiore a 90 ore e non superiore a 120 ore cadauno. A tal fine vengono considerate anche le ore svolte in lezioni per corsi di dottorato interni all'Ateneo. I docenti a **tempo parziale** attivi nella ricerca si impegnano ad un numero di ore non inferiore a 60 e non superiore a 80 ore. **I membri di Dipartimento non attivi nella ricerca** (cioè quelli non inclusi nel CIVR2) devono svolgere maggiore attività didattica: almeno 150 ore per i membri a tempo pieno e almeno 90 ore per quelli a tempo parziale. I Consigli di facoltà annualmente trasmettono ai Dipartimenti la valutazione della didattica svolta dagli afferenti, verificando la loro presenza effettiva in aula.

## 11. PER AUMENTARE LA QUOTA DI LAUREATI

**Si vieta** la possibilità agli studenti di corsi di laurea biennale e triennale di **andare fuori corso**. Tale meccanismo è già previsto nella gran parte dei Paesi sviluppati anche con sistema universitario pubblico. Gli studenti dovranno completare tutti gli esami al termine dell'unità di tempo rilevante (trimestre, semestre, anno accademico), con un voto complessivo di periodo in trentesimi basato sulla media dei

voti rilevanti da 0 a 30. Ci sarà un solo appello d'esame per ogni singolo corso e lo studente sarà dunque ammesso ad ottenere – in tale appello di esame - singoli voti inferiori a 18, **ma la media dell'anno accademico dovrà essere superiore a 18** e si dovranno ottenere un numero minimo di crediti (superamento esami) pari all'80% dei crediti dell'anno accademico per proseguire all'anno successivo. In caso contrario lo studente nel mese di settembre potrà ripetere al massimo 2 esami (i peggiori in termini di voto) per raggiungere la media del 18. In caso sia andato talmente male che ciò sia inutile oppure nel caso che non riesca a recuperare non potrà iscriversi all'anno successivo ma dovrà ripetere l'anno non superato sostenendo tutti gli esami e pagando una retta più alta. Le università che lo desiderano si auto-regolamenteranno per soddisfare le esigenze di studenti lavoratori e studenti part-time.

## 12. NORME TRANSITORIE

È fatto divieto di messa a bando di nuovi posti agli atenei che hanno superato il limite di legge nel rapporto tra assegni fissi e FFO. Per fronteggiare la scarsità di risorse che bloccherà le Università con minore qualità della ricerca nel triennio 2010-2012 si adotterà un **piano straordinario** per quelle università. Queste dovranno, nell'arco temporale rilevante e visto il loro bilancio fortemente ingessato da spese non modificabili, negoziare con il MIUR **aggiustamenti di notevole portata**. Tali piani straordinari non saranno più possibili dopo il 2012. Infine, vengono **revocati i tagli** previsti alle Università a seguito dell'approvazione di questo schema di riforma.