

AUDIZIONE FEDERAZIONE CISL UNIVERSITA'
PRESSO LA VII COMMISSIONE PERMANENTE – SENATO DELLA REPUBBLICA
SU
ATTO DEL GOVERNO N.304 SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca

On. Presidente;

innanzitutto consentitemi di ringraziarvi per questo momento di ascolto che mostra una grande sensibilità di codesta Commissione a voler sentire la voce di chi rappresenta il mondo della formazione superiore e della ricerca scientifica: i professori, i ricercatori, il personale tecnico amministrativo, i precari ma che rappresenta anche gli interessi generali della collettività, in primis quelli degli studenti.

La CISL Università deve amaramente rappresentare che, malgrado la disponibilità manifestata da tutti i sindacati di categoria a voler aprire un dialogo costruttivo con il MUR, allo stato non abbiamo riscontrato fattivamente la medesima sensibilità da parte del Ministro dell'Università e della Ricerca che, purtroppo dal suo insediamento, abbiamo potuto incontrare solo quattro volte.

Lo dico con profonda amarezza: tante parole e tante promesse e niente più. E questo si pone in netta antitesi rispetto al dialogo che distingue le relazioni tra il resto del Governo e le parti sociali che in molti casi ha consentito di pervenire a soluzioni condivise che hanno garantito una maggiore efficacia all'azione di governo nell'interesse della collettività.

Ci troviamo, quindi, in grossa difficoltà quando nella relazione illustrativa che accompagna lo schema di decreto recante modifiche al DPR n.76/2010 concernente la struttura ed il funzionamento dell'ANVUR, apprendiamo che l'intervento normativo in parola è stato elaborato a valle delle attività di un Gruppo di Lavoro il quale ha analizzato il contesto ordinamentale e la struttura economica in cui opera l'ANVUR e da quest'analisi sono emerse le riflessioni che hanno dato impulso alla novella normativa. A fronte di ciò nessun ascolto delle parti sociali che hanno avuto conoscenza del testo in discussione solo grazie a codesta Commissione.

Abbiamo il dovere di dire le cose come stanno. Stiamo assistendo ad una profonda riforma del sistema della formazione superiore e della ricerca attraverso una serie di interventi, come quello odierno, disseminati tra un provvedimento legislativo e l'altro, probabilmente per evitare un confronto su un testo organico con il Parlamento, con l'intera Comunità accademica e con le parti sociali, per poi giungere ad un testo unico attraverso una legge delega di coordinamento di tutte le fonti intervenute. Una riforma fatta da pochi, i soliti noti, che in altro modo non passerebbe mai se si aprisse una discussione vera.

Il Ministro e il suo Gruppo di Lavoro stanno riformando la Legge Gelmini peggiorandola significativamente e peggiorando il sistema della formazione superiore e della ricerca, ignorando la voce della comunità accademica e delle parti sociali. Già solo questo basterebbe a motivare le nostre riserve sull'atto in discussione e su tutti quelli già adottati nei mesi scorsi.

Riteniamo necessario, tuttavia, fornire a codesta illustrissima Commissione alcuni elementi utili di valutazione affinché possa intervenire mediante il suo autorevole parere. Quindi non ci sottrarremo ad entrare nel merito dello schema di DPR seppur lo faremo in modo generale, riservandoci di elaborare per ciascuno dei 15 articoli che lo compongono osservazioni di dettaglio anche di natura tecnica qualora la Commissione lo ritenesse utile per i suoi lavori.

Premetto che la CISL Università crede profondamente nella valutazione e ha sostenuto l'introduzione di un sistema di valutazione delle attività del personale delle Università già nel contratto collettivo nazionale di lavoro nel lontano anno 2008, quindi prima che intervenisse l'ex Ministro Brunetta con la riforma della Pubblica Amministrazione di cui al D.lgs. n.150/2009.

Tuttavia, non possiamo sottacere che da quando è stata istituita, l'ANVUR ha operato con logiche criticate da quasi tutta la Comunità accademica, spesso considerate logiche poco trasparenti, autoreferenziali, imponendo standard valutativi costruiti senza un reale confronto con la stessa Comunità o con le parti sociali. L'Agenzia ha, quindi, contribuito notevolmente a trasformare le Università italiane in macchine burocratiche ossessionate dall'adempimento, costringendo docenti e ricercatori a passare più tempo a compilare tabelle che a fare lezione o ricerca e il personale tecnico-amministrativo a inseguire la burocrazia mentre era intento a garantire servizi agli studenti e a mantenere il sistema amministrativo schiacciato dal peso del mancato turn over e dalla inadeguatezza degli stipendi.

Con l'azione dell'ANVUR gli esercizi VQR hanno premiato gli Atenei che erano già forti, aggravando lo squilibrio territoriale tra Nord e Sud. Le Abilitazioni Scientifiche Nazionali sono diventate un percorso a ostacoli dominato da algoritmi bibliometrici, che penalizzano interi settori disciplinari, in primis quelli umanistici. I sistemi di valutazione della ricerca sono stati implementati senza adeguate verifiche sull'affidabilità degli indicatori utilizzati, generando scelte spesso arbitrarie e contraddittorie.

L'ANVUR, ad avviso dei più, ha tradito le finalità per le quali nascevano in altri Paesi simili agenzie. Un difetto nel suo dna per cui non ha garantito qualità al sistema ma ha imposto conformismo; non ha favorito il merito ma ha favorito chi era già strutturalmente avvantaggiato; non ha prodotto semplificazione ma ha generato iper-regolazione.

Questa è la sintesi del nostro bilancio sull'ANVUR: una visione burocratica e meramente quantitativa della valutazione che ha condizionato profondamente il sistema della formazione superiore e la distribuzione delle scarse risorse disponibili.

Il primo principio su cui si basa la novella normativa oggi in discussione è quello della "premiabilità e responsabilizzazione del sistema dell'Università, delle Afam e degli Enti di ricerca con la previsione di un sistema di allocazione delle risorse pubbliche fondato sulla valutazione dei risultati".

Il problema, a nostro avviso, non è il principio in sé, ma è essenziale soffermarsi su chi valuta, cosa valuta e attraverso quali strumenti. A tal riguardo appare evidente che le maggiori novità fortemente impattanti sul predetto paradigma sono quelle apportate dall'articolo 3 dello schema in parola che reca modifiche sostanziali e strutturali all'articolo 3 del vigente regolamento ANVUR.

Si ridefiniscono in maniera organica le competenze, le funzioni e i criteri metodologici dell'attività valutativa dell'Agenzia, con specifico riferimento alla qualità delle attività formative, scientifiche e organizzative degli Atenei, delle istituzioni AFAM e degli enti di ricerca, specificando che le attività di elaborazione dei requisiti quantitativi e qualitativi e di adeguatezza dei programmi di insegnamento e di capacità di ricerca, ai fini dell'istituzione, fusione, federazione o soppressione di università, ovvero dell'attivazione, chiusura o accorpamento dei corsi di studio, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione, sono svolte su richiesta del Ministro, confermando, all'articolo 4, che i risultati delle valutazioni condotte dall'Agenzia costituiscono parametro fondamentale per la distribuzione dei finanziamenti statali ordinari e premiali alle Università, agli Enti di ricerca e alle Istituzioni AFAM.

Dall'analisi del testo in esame, forti delle esperienze pregresse, riteniamo che le modifiche oggi proposte al DPR n.76/2010 confermino, anzi radicalizzino una visione burocratica e meramente quantitativa della valutazione estendendola alla didattica, ignorando completamente la complessità del processo formativo e le sue dimensioni relazionali, pedagogiche e culturali.

Teniamo che si impatti negativamente sull'autonomia, non solo degli Atenei, ma anche dell'insegnamento, condizionando il corpo docente in nome dei risultati rispetto agli indicatori elaborati dall'Agenzia.

Temiamo che i criteri che saranno proposti riducano l'insegnamento universitario a una sommatoria di indicatori numerici, privilegiando ciò che è facilmente misurabile, come ad esempio il numero di laureati in corso, i tassi di frequenza, la compilazione dei questionari, l'occupabilità a 12 mesi, a discapito di ciò che realmente determina la qualità formativa: crescita critica, maturazione intellettuale, capacità di problem solving, motivazione allo studio e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Ad esempio, la centralità data all'outcome occupazionale come parametro di efficacia non valuta l'insegnamento, ma il mercato del lavoro, che è influenzato da fattori macroeconomici totalmente estranei alla didattica. Criteri che potrebbero premiare i corsi che producono più occupati significa, di fatto, punire interi settori disciplinari come filosofia, storia, matematica pura, ricerca di base, che hanno un ruolo cruciale nella costruzione culturale di un Paese ma tempi di inserimento professionale più lunghi o non lineari.

Il nuovo DPR è pensato guardando l'Università, le Istituzioni AFAM e gli Enti di ricerca in un'ottica aziendalistica. Si rischia, in particolare per le Università e le Istituzioni AFAM di ridurre la valutazione della didattica a un esercizio di contabilità pseudo-scientifica, ignorando tutto ciò che non è immediatamente monetizzabile o tabellabile.

Una vera riforma dovrebbe, invece, prediligere la valorizzazione della peer review qualitativa e non solo gli automatismi statistici; dovrebbe premiare l'innovazione didattica autentica, non le strategie per aggirare gli indicatori; dovrebbe includere feedback longitudinali, non solo percezioni a caldo o dati occupazionali frettolosi; dovrebbe riconoscere il diritto alla complessità formativa, non piegare il sistema della formazione superiore alla logica aziendalistica del breve termine.

Come vedete l'esperienza che abbiamo dell'ANVUR è molto negativa.

E' necessario segnalare, inoltre, che lo schema non è accompagnato da simulazioni o analisi di impatto che ne valutino gli effetti su qualità della ricerca, distribuzione dei fondi e autonomia accademica. Evidenziamo, pertanto, un'assenza di valutazione ex ante dell'efficacia della riforma.

La valutazione va ripensata radicalmente, non rafforzata nelle sue distorsioni e non è un caso che i nostri competitors europei e internazionali stiano rivedendo i loro sistemi di valutazione a cui forse, troppo frettolosamente, il Gruppo di Lavoro che supporta l'azione del Ministro si è ispirato per sostenere l'odierna novella.

Con riferimento agli articoli da 6 a 10, riteniamo che sia un errore modifica la governance dell'Agenzia nel senso proposto.

Per quanto attiene alla composizione del consiglio direttivo dell'ANVUR, riteniamo che l'organismo principale dell'Agenzia debba presentare un numero di componenti maggiore per dare una migliore rappresentanza alle aree disciplinari (rappresentanza ridotta a 3 per quanto concerne l'Università e ad 1 per quanto riguarda l'AFAM). Particolarmente critiche sono anche le nuove modalità di selezione su cui interverrà il Ministero. A nostro avviso vi è un concreto rischio di concentrazione decisionale.

Significativamente impattanti sono le modifiche che riguardano la nomina del presidente e la durata del suo mandato. Riteniamo che debba permanere la modalità elettiva nell'ambito di un consiglio direttivo più ampio ed inclusivo. Ciò a garanzia dell'indipendenza dell'Agenzia sicuramente messa in discussione da una nomina del Presidente proposta dal Ministro, tenuto conto anche delle nuove competenze assegnate all'ANVUR e di quelle ricondotte alle attribuzioni del Ministero.

Per quanto attiene alla durata del mandato del presidente riteniamo che la stessa possa essere individuata in tre anni con possibilità di un rinnovo a seguito di apposita valutazione sull'operato. Riteniamo, tuttavia, che sia necessario introdurre un regime di incompatibilità con la

carica di presidente e di inconferibilità, non solo con riferimento a incarichi politici ma anche a cariche o incarichi di vertice di Atenei o altre Istituzioni comprese nella valutazione ANVUR, ricoperti nel quinquennio precedente alla nomina di presidente.

Non riteniamo necessaria l'istituzione della figura del Direttore Generale in luogo di quella dell'attuale Direttore per non ampliare sfere di competenze e poteri gestionali che porterebbero ad un'eccessiva burocratizzazione dell'Agenzia.

L'articolo 11 apporta, infine, modifiche alla composizione del comitato consultivo dell'Agenzia, ai criteri di nomina dei componenti e al suo funzionamento.

Per quanto attiene alla composizione del comitato, è proposta una riduzione dei componenti da un numero di 17 a 9 eliminando membri designati dall'Accademia dei Lincei, dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, dall'ERC, dall'EUA), e dall'ESIB/ESU, dal CODAU e dal Segretariato dell'OCSE.

Inoltre, i rappresentanti delle parti sociali nominati dal CNEL sono ridotti da tre ad uno. Di contro i rappresentanti del CUN (organo consultivo del Ministero) aumentano da uno a tre. Anche queste modifiche, a nostro avviso, riducono gli spazi di autonomia dell'Agenzia, che con il nuovo DPR rischia di diventare un braccio "quasi armato" del Ministero, significativamente molto più autoreferenziale rispetto ad oggi. Occorre rafforzare la rappresentanza delle comunità scientifiche e delle parti sociali, anche tramite rotazione e bandi pubblici e, soprattutto, adottare criteri trasparenti di selezione.

Il rafforzamento del ruolo tecnico dell'Agenzia non è bilanciato da strumenti di controllo esterno o audit indipendenti ed è necessario, inoltre, prevedere una valutazione periodica dell'ANVUR da parte di un organismo terzo, con pubblicazione dei risultati.

Riteniamo che occorra, quindi, un netto cambio di passo; che sia necessario pensare ad una valutazione partecipata e qualitativa, non calata dall'alto e basata su algoritmi opachi; una peer review vera, non automatismi indicatoristici; ad investimenti strutturali nei settori più fragili, non premi a chi già parte in vantaggio; ad un riconoscimento del valore sociale e culturale della didattica e della ricerca, non solo della loro spendibilità economica immediata.

Finché continuerà a prevalere la logica che sottende alle modifiche oggi in discussione, il sistema della formazione superiore e della ricerca non potrà essere un luogo di emancipazione, tantomeno un reale propulsore per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Per questo motivo rappresentiamo a codesta illustrissima Commissione tutte le nostre perplessità e riserve sul testo dello schema di DPR oggetto dell'odierna audizione e chiediamo di esprimere un parere negativo affinché l'ANVUR vada sottoposta a una profonda revisione democratica, a partire dal suo mandato, dalle sue procedure, dal suo rapporto con il mondo accademico e della ricerca e con i lavoratori che in esso operano.

L'impianto oggi in discussione propone una valutazione che serve a "controllare" e a tale impostazione non possiamo far altro che opporci fermamente credendo nel valore dell'autonomia che caratterizza il settore.

Se la valutazione serve a migliorare, allora va costruita insieme e credo che codesta Commissione possa fare suo questo principio trasmettendolo come raccomandazione al Ministro dell'Università e della Ricerca.

Grazie per l'attenzione.

Roma, 21.10.2025

F.to
IL SEGRETARIO GENERALE
Francesco DE SIMONE SORRENTINO