

Alessandro Pezzella

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE DOPO LA RIFORMA GELMINI



Tempi di cambiamenti

Anche se solo in forma di ipotesi, in più contesti ricorre ormai il tema di una riforma, o riformulazione che dir si voglia, del Consiglio Universitario Nazionale (CUN). Il tema è ormai tanto ricorrente che lo stesso presidente del Consiglio e un suo autorevole membro hanno ritenuto di affrontare la questione in una breve riflessioni anticipata su questo stesso numero di *menodizero*. Eppure non sono lontani i tempi dell'ultimo intervento legislativo sul CUN con la Legge 16.01.2006 n. 18. Di sicuro, l'approvazione prima e l'attuazione lenta e farragginosa poi

della Legge 240 (più nota come Riforma Gelmini) comportano un nuovo scenario normativo e politico del sistema universitario italiano, in cui si inserisce anche il CUN con i suoi ruoli e funzioni.

Un esempio fra gli altri: le vertenze disciplinari

Esemplifica bene questo cambiamento di funzioni la sottrazione al CUN della competenza sul collegio di disciplina, demandata adesso con la Riforma Gelmini ai singoli atenei. Il collegio del CUN, composto da professori di prima e seconda fascia e da ricercatori, ha svolto e svolge ancora di fatto, nelle more dell'attuazione della legge Gelmini, la funzione giudicante sulle vertenze disciplinari riguardanti professori e ricercatori. Sia la fase istruttoria che la presentazione del giudizio hanno carattere collegiale e vedono ciascun componente coinvolto a prescindere dal ruolo o fascia di appartenenza. Si tratta di una modalità operativa che vede pari doveri e poteri tra professori e ricercatori valorizzando quindi, come ragionevole, rispetto ai ruoli ricoperti, l'esperienza dei singoli docenti relativa al sistema universitario.

Tale competenza, una volta sottratta al CUN, aprirà diversi scenari, come la differenziazione delle istruttorie e dei giudizi tra sede e sede, la perdita della collegialità, e soprattutto una minore indipendenza e un aumento dei conflitti di interesse nella formulazione dei giudizi. Infatti, mentre adesso i giudicati sono molto lontani dai componenti del collegio giudicante, in futuro giudicati e giudicandi saranno colleghi di sede. Tale scenario riduce la distanza fra giudicante e giudicato, distanza che dà maggiori garanzie di indipendenza al giudizio tutto e la cui riduzione configura un cambiamento peggiorativo.

Sulle abilitazioni nazionali

Un altro cambiamento peggiorativo apportato dalla L. 240/2010 riguarda la definizione di «criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare» ai fini del conseguimento dell'abilitazione. Tali parametri, infatti, saranno individuati dallo stesso Ministero senza consultare in merito il CUN (che pure in passato era già stato incaricato della definizione «standard minimi di qualità necessari per un ottimale svolgimento delle

procedure concorsuali», e di definire standard utili «per determinare il grado di qualificazione dei proponenti dei progetti di ricerca di interesse nazionale»). Una materia estremamente interna alle singole discipline, pertanto, verrà sottratta all'ambito di competenze del CUN configurando un'estromissione delle comunità accademiche, con tutte le loro competenze, dall'elaborazione di criteri di selezione e riproduzione delle stesse comunità scientifiche.

Una rete di limitazioni

Al di là di questi esempi specifici, nella Legge 240/2010 sono poi contenute norme ed intersezioni di norme per cui il ruolo fondante di consulenza del CUN viene notevolmente ridimensionato e il più delle volte limitato a puro parere consultivo. Si sancisce poi una sempre maggiore affermazione della prassi per cui su alcuni temi, in cui la richiesta del parere CUN avrebbe costituito un supporto migliorativo alle azioni ministeriali, ci si riferisce invece ad altri soggetti, non elettivi, ma di nomina ministeriale. Alla luce di questi cambiamenti, è necessario perciò chiedersi quale potrà essere il vantaggio che l'università e il Ministero potranno trarre dall'esautorazione di un organo collegiale tecnico e di natura elettiva che rappresenta nel modo più ampio e completo l'università.

Struttura e ruolo del CUN

Prima di tentare una risposta a questa domanda sarà forse utile tratteggiare una descrizione, sia pur sommaria, della struttura e del ruolo del CUN anche solo riportando gli articoli della Legge 16 gennaio 2006:

Art. 1. (Composizione)

1. Il Consiglio universitario nazionale (CUN) è organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario ed è composto da: a) professori e ricercatori eletti in rappresentanza di aree di settori scientifico-disciplinari determinate, in numero non superiore a quattordici, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Per ciascuna area sono eletti un professore ordinario, un professore associato e un ricercatore; b) otto studenti di differenti facoltà eletti dal Consiglio nazionale degli studenti universitari fra i componenti del medesimo; c) tre membri eletti in rappresentanza del personale tecnico e amministrativo delle università; d) tre membri designati, tra i suoi componenti, dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI); e) un membro designato, tra i propri componenti, dal Coordinamento nazionale delle Conferenze dei presidi di facoltà; f) un membro designato, tra i propri componenti, dal Convegno permanente dei dirigenti amministrativi delle università.

Art. 2. (Competenze)

1. Il CUN formula pareri e proposte al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, relativamente alle seguenti materie:

- a) obiettivi della programmazione universitaria;*
- b) criteri per la utilizzazione della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università;*
- c) criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari, ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127;*
- d) regolamenti didattici di ateneo;*
- e) settori scientifico-disciplinari;*
- f) decreti ministeriali di cui all'articolo 17, comma 96, della citata legge n. 127 del 1997;*

g) ogni altra materia che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ritenga di sottoporre al parere del CUN.

2. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca richiede il parere del CUN sulla individuazione degli obiettivi della programmazione universitaria di cui al comma 1, lettera a), dopo l'acquisizione dei previsti pareri di altri organi.

Il CUN ha dunque al suo interno un ventaglio di competenze e di rappresentanze ampio che in passato ha prodotto un'importantissima azione di supporto al Ministero nel governo dell'università. Soprattutto negli ultimi quattro anni di cambiamenti e riforme, attraverso pareri tecnici e pratiche di ordinaria amministrazione, il CUN ha contribuito alla complessa gestione del sistema universitario. A riprova della qualità e della dimensione del lavoro del CUN, si veda *Quattro anni di CUN per l'Università*, e ben si comprenderà come di fatto il CUN sia diventato un organo di riferimento per le azioni e le iniziative degli atenei italiani.

Interpretare il cambiamento

Su tali basi va dunque interpretata la spinta al cambiamento che oggi investe il CUN. Infatti è evidente che per struttura (complessa), ruolo (variegato) ed azione (ampia), il CUN potrebbe rappresentare un motivo di rallentamento e di disamina critica minuziosa delle azioni ministeriali di indirizzo politico sull'università. Come in un qualsiasi sistema di governo dotato di pesi e contrappesi, il CUN si situa infatti fra l'azione politica e la sua realizzazione concreta ed inevitabilmente interferisce con entrambe. Non è un caso del resto se il tema del riordino/ristrutturazione del CUN si presenta a valle di una riforma dell'università centralistica e verticistica come quella Gelmini, in cui spiccano per numerosità le deleghe al governo in materia appunto di università. Per questo chi scrive crede che sarebbe un errore decontestualizzare la riorganizzazione del CUN dal momento politico. L' "alleggerimento del carico di lavoro" del CUN, la perdita di competenze in materie cruciali sono un passaggio necessario per dare coerenza ed efficacia al disegno complessivo di riassetto verticistico del nostro sistema universitario.

A questa interpretazione del ridimensionamento del CUN - per così dire "funzionalista" e "politica" - si potranno di certo affiancare altre letture come quelle relative all'impellente necessità di contenere le spese di funzionamento degli apparati statali e quella di snellire le lente procedure burocratiche per rimediare anche così ai ritardi della nostra università. Si tratta di argomenti semplici ed evidenti, di sicura fortuna mediatica. Ma la loro bontà va vista nel merito.

Sui costi del CUN

Il CUN è composto da 58 persone, mentre il corpo docente universitario, sebbene in rapido calo, è ancora vicino alle 60'000 unità. Il rapporto dell'assemblea CUN con i suoi elettori è inferiore allo 0.1 %. Tra i 58 membri del CUN vanno inoltre considerati i rappresentanti degli studenti e del personale tecnico amministrativo, rappresentativi di altre migliaia di persone che oggi a pieno titolo compongono la comunità accademica. Questo il dato, nudo, crudo e anche povero, al cospetto del quale parlare di necessità di "snellimento per motivi di spesa" dei componenti CUN stranisce e appare strumentale. Il CUN non è poi solo un organo di rappresentanza, ma anche un organo di consulenza. Si consideri al riguardo che le aree disciplinari presenti al CUN sono 14 (poiché ogni area raggruppa decine di settori scientifico-disciplinari omogenei) e che per ciascuna di esse il CUN annovera un ricercatore, un ordinario e un associato; si arriva così a 42 docenti, riducibili solo al costo di sacrificare completezza e

competenze disciplinari. Se poi si considera che, al di là dei rimborsi, i componenti del CUN svolgono le loro funzioni senza ulteriori oneri a carico della spesa pubblica, appare evidente come ogni giustificazione di natura economica al disegno di ridimensionamento del CUN sia poco seria. Lo è già solo in termini quantitativi. In termini qualitativi e di competenze, si noti inoltre che al CUN prestano servizio docenti altamente qualificati sui temi universitari in grado di assolvere a mansioni complesse in spazi temporali molto ristretti. Riducendo i componenti del CUN, quanto costerebbe al Ministero demandare anche solo il lavoro di ordinaria amministrazione a personale dipendente? In questo caso, probabilmente, all'ipotetico risparmio auspicato corrisponderebbe invece un costo reale.

I tempi del CUN

I componenti del CUN, parallelamente all'attività consiliare, svolgono il loro ruolo di docenza e ricerca negli atenei di appartenenza. È poi un'evidenza che, non solo l'ordinaria amministrazione, ma anche e soprattutto la formulazione di pareri tecnici emessi dal Consiglio non abbiano mai costituito motivo di rallentamento delle procedure del Ministero. A questo titolo bastino due esempi: la recentissima attivazione dei tirocini attivi formativi, su cui la valutazione del CUN è stata completa, analitica e persino in anticipo rispetto allo stesso iter ministeriale, consentendo l'attivazione dei nuovi corsi già dal prossimo gennaio; e il delicato e complesso lavoro di elaborazione dei criteri e parametri per le abilitazioni scientifiche nazionali, che il CUN ha portato a termine in notevole anticipo rispetto all'avanzamento dei relativi decreti ministeriali (ad oggi ancora meno che a metà del loro espletamento, con grave danno per il sistema universitario nazionale!)

CUN S.P.A. ?

Alla prova dei fatti è dunque difficile leggere la ristrutturazione e il ridimensionamento del CUN nei termini di una qualche riorganizzazione efficientista del sistema. Più immediato e concreto è leggersi un'intenzione politica simile a quella che portò alla proposta di costituzione di una Protezione Civile S.P.A. L'analisi politica sembra essere questa: abbiamo da affrontare una situazione difficile, (l'università italiana è piena di problemi che la assediano); servono delle giustificazioni semplici e comprensibili che allontanino innanzitutto le responsabilità dalla politica (si costituiscono così dei capri espiatori puntando il dito su baronie, sprechi e inefficienze); si offre una rapida via di uscita (si introducono scorciatoie elusive dei meccanismi di controllo delle risorse ed esautoranti le rappresentanze interne elettive negli organi di governo). Nel clima di emergenza si impone insomma una struttura verticistica che si afferma *con* e *nel* ridimensionamento di ruolo e composizione di organismi come il CUN. Peccato che proprio in questi giorni (con l'affidamento del Governo a professori e a tecnici) si mostri a tutto il Paese il fallimento di una simile visione politica aziendalista.

Il valore specifico (e insostituibile) del CUN

Il valore specifico del CUN risiede nella funzione di raccordo del sistema universitario nazionale garantita dalla verifica dei regolamenti didattici di ateneo, rispetto ai quali il CUN esprime dei veri e propri giudizi di accreditamento dei corsi di studio. Ad oggi le singole università, per poter inserire nella propria offerta formativa dei nuovi corsi di studio, devono ottenere una sorta di validazione dal CUN. Il CUN vaglia e valida questi corsi alla luce della normativa di riferimento in particolare quella sulle "classi" di appartenenza dei corsi di studio, affrontando un processo di studio e istruttoria complesso che richiede competenze trans-disciplinari.

Un altro compito fondamentale svolto dal CUN riguarda il tema della valutazione ai fini del reclutamento dei docenti. In quest'ambito il CUN definisce i settori concorsuali che costituiscono la base delle procedure di reclutamento stesse. Quest'azione del CUN, organo centrale che lavora però in stretto contatto con le comunità scientifiche, è critica e vitale per regolare progressioni, ambiti e prerogative dei docenti e dei ricercatori universitari prevenendo e disinnescando potenziali e più laceranti conflitti in sede locale, dove più facilmente una visione e valutazione attente ad esigenze ed obiettivi complessivi potrebbe essere distratta da interessi particolari.

Il CUN e le false contrapposizioni

Nel dibattito sul CUN, strumentalmente, ritorna poi spesso un altro *leitmotiv*: si tratta della chimerica contrapposizione/sovrapposizione CUN/ANVUR, la nuova Agenzia Nazionale per la Valutazione di Università e Ricerca di nomina ministeriale. È una contrapposizione evidentemente strumentale perché CUN ed ANVUR sono organi diversi, con natura, ruoli e funzioni diversi. La loro organizzazione/composizione, semmai, deve essere funzionale per l'appunto a quei ruoli diversi a cui sono chiamati. L'ANVUR, come è noto, è un'agenzia, designata dal ministero, di valutazione *ex post* dei docenti universitari e non dovrebbe formulare pareri tecnici, né adempiere a funzioni di ordinaria amministrazione, tantomeno esprimere mozioni o proposte, poiché questi sono compiti che il legislatore demanda al CUN, organismo di natura elettiva. L'ANVUR, invece, che ha compiti strettamente valutativi *ex post*, dovrebbe essere al di sopra di conflitti di posizione che invece sono immediati se il valutatore è lo stesso soggetto che esprime pareri e dà direttive sulla organizzazione che deve poi valutare. La scarsa distinzione dei ruoli tra ANVUR e CUN di fatto (di fatto, perché per legge invece tale distinzione è ben definita) è nociva per il sistema universitario, che invece di trarre vantaggio dal dialogo con due interlocutori autorevoli e distinti, qualche volta deve sopportare il peso di false contrapposizioni e udire l'eco di sterili polemiche.

In breve, il CUN, che è un organo eletto, non può evidentemente essere deputato alla valutazione delle stesse comunità di cui è espressione, a differenza dell'ANVUR, che non risponde a nessun elettorato. Per contro, chi come l'Agenzia di Valutazione dà indicazioni e pareri al ministero non può poi valutare, direttamente o indirettamente, quello stesso operato *ex post*. Ecco allora perché l'ANVUR non dovrebbe formulare pareri sui decreti ministeriali, essendo peraltro esso stesso un organo di nomina ministeriale. In sintesi, dunque, la distinzione dei ruoli tra CUN ed ANVUR, va condotta sostanzialmente su base logica. L'azione nel contributo al governo del sistema universitario, poi, dovrebbe essere sinergica e non scaturire da scontri di forza.

La domanda iniziale

Torniamo quindi alla domanda iniziale: quale può essere il vantaggio che l'università e il Ministero possono trarre dall'esautorazione di un organo collegiale tecnico di natura elettiva come il CUN? È vantaggioso che nello spirito complessivo della Legge 240 si ridimensionino e svuotino i compiti oggi affidati al CUN? Evidentemente la risposta è no. Non lo è, a meno di non partire dal principio che l'università che si vuol governare con queste scelte è un sistema completamente malato, incapace di esprimere riflessioni e persino di rappresentare le problematiche e le difficoltà che fanno parte del suo stesso quotidiano. Questo presupposto mortifica immotivatamente l'università italiana. Tutta. Ed è un presupposto che vota al fallimento qualsiasi programma di governo della nostra università: come si può governare,

infatti, un sistema così complesso se non anche dialogando con le rappresentante qualificate che esso liberamente esprime? Il CUN è fatto di persone, professori, intellettuali, il cui lavoro ha un valore aggiunto inestimabile anche solo in termini materiali per l'azione del Ministero. Farne a meno, ridimensionarne le competenze, rinunciare al contributo di analisi e proposta sui temi ed i problemi del sistema universitario che il CUN è in grado di elaborare equivale alla condizione di un clinico che vuol dare indicazioni terapeutiche ad un paziente di cui conosce solo analisi ed esami parziali. Una diagnostica del genere, che non pone domande al paziente, sarebbe ammissibile solo sulla base di una terapia preconcepita, per avviare la quale in realtà non servono accertamenti di sorta.

L'eventuale riorganizzazione del CUN, come spesso accade, può dunque seguire vie diverse. Una via breve - la scorciatoia di cui qui abbiamo confutato i presupposti - prospetta una riduzione materiale ed operativa del CUN in nome di un generico snellimento di procedure, ma è funzione invece di una logica politica dirigista e centralista. Un'altra possibile strada apre percorsi a raggiera, e si fonda su una maggiore responsabilizzazione del CUN, su un dialogo costante con molti interlocutori (ANVUR, CRUI, MIUR, comunità accademiche ecc...) e soprattutto su una logica di pesi e contrappesi in cui la guida politica si confronta dialetticamente con la competenza universitaria. Ma su questa strada, chiaramente, si potrebbe andare ancora avanti, insieme, e forse ben oltre gli ambiti apparentemente tecnici e angusti di un organismo come il CUN.

NOTE

A questo link è possibile consultare i criteri e parametri differenziati per funzioni e per aree disciplinari: [“indicatori di attività scientifica e di ricerca”](#)

Quattro anni di CUN per l'Università è disponibile su:
www.cun.it/media/4_anni_di_cun_2007_2010_interno.pdf

Sul confronto università-protezione civile si veda:
<http://www.ilfattoquotidiano.it/2010/12/02/la-riforma-gelmini-come-la-protezione-civile-spa/79891/>