

Brevi note sui profili istituzionali del sistema universitario e del governo degli atenei

di Marco Cammelli

Ustica, 27 settembre 2003

I lavori di questa mattinata, e più in generale di questi giorni, mi portano ad articolare queste riflessioni, necessariamente un po' disordinate, su tre piani.

1. Il primo è quello del taglio contenutistico e dello spirito degli interventi, che condivido largamente.

Non si può affrontare il problema dell'università e degli atenei senza parlare di "sistema", come sottolineava Giuseppe Silvestri, che in parte già c'è e in parte invece manca o perché va riconosciuto o perché va costruito. Le valutazioni date allo stato attuale delle cose mi sembra siano state equilibrate (vedi l'intervento di Guido Fiegna), certo con luce ed ombre ma senza quelle derive millenaristiche che invece nelle opinioni correnti sono, dentro e fuori l'università, tanto diffuse quanto poco motivate e meditate. E in ogni caso, aggiungo io, le riforme non nascono dalle geometrie degli ingegneri istituzionali o sociali, ma dalla crisi dell'assetto fino a quel momento esistente, e dunque tra la polvere e i calcinacci di ciò che c'era e sta venendo meno. Il che certo rende il quadro più confuso e l'aria poco respirabile, ma ha il grande vantaggio di creare gli spazi necessari per l'emergere di elementi e processi nuovi.

Questo non toglie che, almeno per quanto riguarda l'assetto istituzionale dell'università e del suo sistema, le vicende di questi ultimi quindici anni ci mostrino un processo segnato da forti anomalie. Ne vorrei ricordare almeno tre.

Intanto, la singolarità di una autonomia che nasce nel modo che sappiamo dalla legge 168/1989 senza centro (cioè senza alcun cambiamento degli organi di governo, centrali e locali) e con un progetto indeterminato, dato che non fanno a tempo a precisarlo i provvedimenti Ruberti e che non lo fa la legge finanziaria del 1993, che nasce da un'esigenza diversa, il controllo della spesa pubblica del settore.

Poi, la mancanza di una filosofia riconoscibile sul centro nazionale e sul suo ruolo, il che porta alla convivenza di sedi istituzionali (ministero, Crui, Cun, ecc.) fatalmente portate ad occuparsi delle stesse cose o, all'opposto, a trovarsi troppo distanti. In questo quadro, a mio parere, maturano le condizioni che portano il Comitato per la valutazione a svolgere un ruolo molto più ampio di quello astrattamente pensato all'origine, vale a dire di vera e propria supplenza perché la scelta degli indicatori cui riferire l'apprezzamento delle *performances* degli atenei diviene di fatto (e probabilmente ancor più diventerà nei prossimi anni) la vera politica nazionale del settore universitario. Il che, naturalmente, non è certo colpa del Comitato ma indubitabilmente segno di un'altra (e vistosa) anomalia del processo.

L'ultima, e non positiva, peculiarità riguarda il vero e proprio *derapage* che ha contrassegnato la definizione quantitativa (nelle sedi già esistenti) e territoriale (disseminazione di nuovi atenei) dell'offerta didattica. I numeri sono noti, ma il punto è qualitativo, e cioè il fatto che nella maggior parte dei casi si tratta appunto (e solo) di didattica, il che rischia di spezzare il collegamento indefettibile con la ricerca (v. sul punto le dichiarazioni della Magna Charta del 1987) e di avviare nelle sedi più deboli un sostanziale trasferimento di poteri decisionali dalle sedi accademiche agli attori che hanno sollecitato, e finanziato, i nuovi insediamenti.

La partita, tuttavia, è ancora aperta ed è dunque da giocare: un buon modo per farlo è quello di rimboccarsi le maniche e di costruire in concreto il sistema, ognuno nel suo specifico. E' quello che come direttori amministrativi state facendo anche qui ad Ustica, ad ennesima dimostrazione che in un sistema complesso ci sono più "nodi" che "centri", e che in ogni caso il centro non è né solo ministeriale né solo romano.

2. Quanto da ultimo considerato porta il discorso su un terreno metodologico che può sembrare lontano ma che a me pare decisivo, quello della cassetta degli attrezzi dei nostri riferimenti concettuali, che vanno urgentemente (ri)tarati, come del resto mi pare emergesse chiaramente dall'intervento di Butera. La diffusa e ostinata sovrapposizione di elementi che ormai contrassegnano realtà e dinamiche diverse (mi limito a richiamarne alcuni: pubblico e statale; centro e ministero; imparzialità e/o fidelizzazione della dirigenza amministrativa; relazioni gerarchiche e relazioni sistemiche). Si tratta, come si vede, di trasformazioni non sufficientemente avvertite, il che avviene per lo più in modo involontario, ma ciò non toglie che il carico di fraintendimenti e ambiguità che ne deriva e che si ribalta sui problemi in sospeso renda più confuso il dibattito e più difficile le soluzioni.

Sempre su questo terreno, mi pare che nelle nostre analisi sull'università vadano adeguatamente considerati alcuni spetti che in genere rimangono nell'ombra e che invece

condizionano sia la valutazione dell'esistente sia, e soprattutto, il successo o meno dei nostri interventi.

Anche qui mi limito ad indicare quelli che dal mio punto di vista sono i più importanti.

Nella costruzione del sistema universitario dobbiamo in primo luogo provvedere ad identificare correttamente gli attori più significativi il che, per una istituzione così vulnerabile sul lato dell'autoreferenzialità e delle sue tentazioni, è decisivo. Si tratta di un profilo che per certi aspetti va interamente avviato, mentre in altri va solo affrontato in modo più avvertito. Negli ultimi anni, ad esempio, si è aperto con più decisione il capitolo dei rapporti con le imprese che certo va rafforzato, come osserva il dott. Attilio Oliva e l'interessante rapporto della associazione Tre-elle che ci ha presentato. Al tempo stesso, dobbiamo essere avvertiti (v. i dati di Alma laurea) che i processi di globalizzazione e di ristrutturazione in atto portano molte imprese italiane ad una domanda di diplomati e laureati prevalentemente di medio livello il che comporta per gli atenei il non facile equilibrio, nella definizione della propria offerta formativa, tra la domanda attuale e quella che non c'è ma ci sarà o comunque dovrebbe esserci. Sia chiaro: nessuna nostalgia per torri d'avorio o per pascoli ricchi solo di parole, ma neanche l'ingenuo approccio di chi si abbandona al presente, e a ciò che c'è, ritenendolo il migliore dei mondi possibili.

Un *caveat* anche per regioni ed enti locali: si tratta di rapporti tradizionali, specie per le sedi di dimensioni contenute, ma è bene considerare che il nuovo titolo V (riforma costituzionale del 2001) ha modificato in profondità il quadro delle competenze del governo locale introducendone di nuove (v. la competenza concorrente regionale in materia di ricerca scientifica) ed espandendo quelle che già c'erano (nella sanità, ad esempio, i vigenti schemi nazionali dei protocolli di intesa tra SSN e università sono ormai superati). Tutto ciò, naturalmente, apre opportunità considerevoli al sistema universitario locale, con l'avvertenza però che la funzione garantistica di (inter)mediazione del centro è ormai recessiva, e che se gli atenei vorranno intrattenere queste relazioni adeguato, dovranno attrezzarsi molto più e meglio di quanto fino ad oggi abbiano fatto. Un modo per farlo passa sicuramente per il coordinamento regionale tra atenei, da rendere quindi meno lieve di quanto sia stato finora.

Interlocutori significativi per il sistema universitario potrebbero essere infine, su tutt'altro fronte, le numerose associazioni di natura disciplinare (in genere, per settore scientifico) e professionale (lo è anche quella dei direttori amministrativi!) che in modo informale dal punto di vista giuridico, ma incisivo sul piano sostanziale, stanno ormai funzionando da tempo nel nostro paese. Naturalmente anche in questo caso si tratta di imparare il quando e come rapportarvisi, perché la componente corporativa è sempre presente, ma è innegabile che l'acquisizione di dati, pareri, orientamenti ed esperienze maturate in queste sedi potrebbe consentire agli atenei e al centro

di colmare, in molte delle scelte da assumere, la (troppo) vasta terra di nessuno oggi esistente tra i semplici dati quantitativi, necessari ma non sufficienti, e le valutazioni di merito, essenziali ma non acquisibili solo dai diretti interessati.

Visto che siamo sul terreno dei saperi, un'ultima annotazione. Tra gli aspetti positivi di questi anni credo vada annotato, non solo nelle Università ma in generale nella Pa, l'ingresso di una cultura o almeno di una sensibilità economico-organizzativa. E' una strada appena imboccata, e dunque ancora largamente da percorrere, ma va rafforzata con l'accortezza di non trascurare il resto, e in particolare il tema delle regole del gioco e del loro rispetto. Perché su questo punto, invece, temo che siamo sulla strada sbagliata.

Nel sistema universitario e soprattutto nei singoli atenei l'enfasi posta sui dati finanziari e di bilancio, il tenue rapporto con il centro, la continua necessità di adeguarsi ai cambiamenti e alle incertezze quotidiane di quest'ultimo e l'evidente desiderio di non legarsi troppo le mani, aggravati dalla quasi totale assenza di controlli di legittimità e dalla complessità di sistemi e processi decisionali, definiti e ripetutamente modificati negli ultimi anni, stanno portando ad un *deficit* preoccupante di quadro giuridico istituzionale con riflessi anche sulla stessa legalità amministrativa. Naturalmente è difficile avere dati precisi, ma posso dire che questo è esattamente ciò che da molte parti è stato denunciato in un recente incontro nazionale di colleghi amministrativisti.

Credo che sia importante innanzitutto verificare lo stato delle cose. Ma se queste dovessero essere confermate, allora è urgente preoccuparsene a fondo. In primo luogo, perché ciò significa che l'autonomia, a cominciare da quella statutaria, da possibilità di *darsi proprie regole* è stata scambiata con la *disponibilità delle regole* (modifiche in corso d'opera, lacune, eccezioni, deroghe, regimi transitori, ecc.), il che però è proprio non dell'autonomia ma dell'assolutismo. Inoltre, questo rende difficile la vita agli stessi organi di governo e all'amministrazione, perché se tutto è rimesso alla decisione vuol dire che finché questa non è definitiva tutto è possibile, ciò che stimola ogni genere di appetiti ma impedisce qualunque affidamento, finendo così per complicare il sistema e i processi decisionali con l'innesto di forti elementi di instabilità. Infine, tutto ciò è fonte di conflitti che inevitabilmente cercheranno fuori e dal giudice ciò che non è garantito, all'interno, da un credibile ordine di regole e di responsabilità.

Si può capire la reazione al cieco formalismo burocratico, e ancor più ciò è comprensibile quando ci si sforza di introdurre una sensibilità al rapporto mezzi/obiettivi, al risultato, alla soddisfazione dei bisogni e delle domande. Ma è indispensabile trovare una posizione equilibrata e rendersi conto per tempo che un simile stato di cose, finirebbe prima o poi per riportare il pendolo proprio verso quel formalismo da cui ci si voleva affrancare. Anche perché, al di là dei profili più strettamente istituzionali, non è pensabile che realtà economicamente così significative per i sistemi

locali restino avvolte dalla foschia di “norme rigide e applicazioni morbide”, come Tocqueville qualificava le pratiche amministrative dell’*ancien régime*

3. Aggiornati così, come si è appena tentato di fare, i riferimenti concettuali, possiamo rapidamente passare a delineare come potrebbero articolarsi i livelli istituzionali del sistema.

Al centro, vanno collocati gli elementi indivisibili del sistema: dunque le politiche generali del settore, le risorse, le regole quadro, la definizione dello status del personale docente (almeno fino a quando non si faranno scelte radicalmente diverse in materia), le relazioni comunitarie e internazionali, ecc.

Con alcune precisazioni. Se gli elementi sono indivisibili, è necessario che ognuna delle parti in gioco se ne faccia carico. Da questo punto di vista, ad esempio, le prese di posizione della conferenza dei rettori sulla finanziaria 2003 (dimissioni, ecc.) peraltro confermate anche in questo incontro dal rettore di Reggio Calabria, danno l’impressione di una impostazione di tipo sostanzialmente dualistico (queste le nostre esigenze minime e incompressibili: il resto è un problema di altri) che di fronte al dato oggettivo della scarsità di risorse e alla necessaria condivisione di responsabilità tipica di ogni “sistema”, appunto, suona come un chiamarsi fuori. Se le cose non stanno in questi termini, tanto meglio: se invece lo sono, vi sono responsabilità “centrali” anche per i sistemi locali e i loro rappresentanti, il che significa che anche questi ultimi hanno il dovere di indicare non solo i livelli minimi non trattabili (in una logica da “controparte”), ma come affrontare i problemi, quali soluzioni tra quelle possibili vadano privilegiate e soprattutto quale è la parte che spetta alle singole università.

Bisogna poi che al centro vi sia qualcuno o qualcosa attrezzati per fare fronte, in questo come per la verità in molti altri settori, alle necessità impreviste o alle vere proprie emergenze che possono nascere in qualsiasi punto ma rapidamente diffondersi, proprio perché di sistema si tratta, all’intero insieme delle articolazioni. Tra i problemi da riflettere infine, ma non certo ultimo, porrei la questione del Parlamento. Non importa essere raffinati giuristi per capire che c’è qualcosa che non funziona in un sistema che vara un provvedimento di enorme rilievo come la riforma degli ordinamenti didattici con un atto amministrativo tra i più dimessi (decreto ministeriale, come il 509), mentre alle Camere si discutono in aula leggi di infima importanza. So bene che tutto ciò non avviene per caso, perché spesso le proposte si bloccano nel corso dell’*iter* legislativo e perché l’esperienza insegna che di determinate materie (come lo *status* giuridico dei docenti e i concorsi) è decisamente meglio che non si occupino le commissioni parlamentari.

Ma questo significa solo che il problema non è risolto, e che in un ordinamento democratico e a base autonomistica come il nostro non è pensabile che le scelte strategiche di un intero sistema

siano assunte in perfetta solitudine da organi monocratici o, all'estremo opposto, sulla base di negoziazioni prive di ogni dialettica e trasparenza.

Prima di passare ai singoli atenei, c'è un livello regionale il cui rilievo crescente, oltre ad essere indicato dall'esperienza fin qui maturata, è sancito per il futuro dalle riforme costituzionali e amministrative di cui si è detto. Oltre ai settori ormai consolidati, come quello del SSN, è qui che si gioca il ruolo dell'innesto della ricerca nei sistemi locali di sviluppo, il collegamento con gli sbocchi professionali, con la formazione professionale e l'aggiornamento.

Sempre a questo livello, a mio parere, andrebbero riferite (per la valutazione delle ricadute e un riscontro di coerenza) le scelte ad alto impatto territoriale effettuate dagli atenei: dunque, non solo l'apertura di sedi decentrate o la dislocazione di strutture di ricerca in nuovi ambiti, ma le stesse scelte di permanenza nei centri storici o il decentramento extra-urbano. Sono opzioni che spesso riguardano, direttamente o indirettamente, decine di migliaia di persone e non è pensabile che siano giocate tra qualche accademico e qualche amministratore comunale o provinciale.

Naturalmente perché le cose funzionino correttamente e siano utili è indispensabile, come già si è detto, che nel caso (ormai prevalente) di più atenei in una regione si stabilisca tra questi ultimi un reciproco e stretto coordinamento. Oggi le antiche gelosie accademiche e le nuove ragioni di competizione tra sedi fanno apparire questa prospettiva difficile, se non addirittura irrealistica. Ma non farlo, significa inevitabilmente presentarsi più vulnerabili, perché divisi e conflittuali, all'appuntamento con la regione.

Arriviamo così ai problemi dei singoli atenei. Anche qui mi limiterò a qualche riflessione, ma prima di farlo mi preme sottolineare il dato di metodo che abbiamo acquisito strada facendo. Se si ragiona, come è necessario fare, in termini di sistema, i problemi delle singole università ivi compresi quelli di assetto istituzionale, amministrativo e di governo vanno affrontati *dopo* l'analisi degli altri livelli e tenendo conto dei dati emersi, e non *prima* e in modo del tutto indipendente e slegato. Questo mi sembra il limite di elaborazioni che spesso vengono avanzate in questa materia.

In ogni caso, i punti da considerare di riferimento mi sembrano i seguenti:

- va recuperato il significato e il ruolo, prima che il valore giuridico, dello *statuto*. Attualmente è assai modesto, e nella percezione dei più (i diretti interessati: gli altri neppure lo conoscono) lo statuto è importante solo per le norme in materia di organi di governo (formazione, composizione, durata, ecc.), il che ha finito in più di un caso per attirare attenzioni eccessive e interventi un pò troppo mirati. Tutto ciò ha qualche ragione, e in precedenza la si è accennata, ma si tratta di un grave errore.

Lo statuto non è uno dei tanti regolamenti di cui l'amministrazione deve tenere conto: deve essere considerato, data l'amplessissima autonomia di cui ormai gode l'università, come il luogo della

definizione delle regole del gioco, in quanto tali sottratte ai singoli giocatori e modificabili solo con cautela e ampio consenso. Questo non solo assicura stabilità e riconoscibilità ai processi decisionali, ma più a fondo concorre a definire i principi e i valori comuni di riferimento e, di conseguenza, l'identità di chi vi opera.

E' singolare come spesso si sottovalutino questi aspetti, senza rendersi conto della loro importanza anche sul piano delle relazioni quotidiane tra docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo. Senza percepire, oltretutto, che in una amministrazione e in un corpo docente composti in modo crescente da personale esterno spesso precario o a tempo determinato, o si riesce a proporre valori tanto forti da rappresentare punti di integrazione o almeno di riferimento, oppure l'autonomia universitaria rischierà il paradosso di vedersi riconosciuta sul piano formale proprio nel momento in cui il soggetto che ne costituisce l'anima, la comunità scientifica e professionale, comincia nei fatti a smarrire il senso di se stessa;

- detto questo, per il resto si entra nelle technicalità che mi limito ad enumerare. Alcune sono ben note, anche se stentano a prendere piede, come la più netta distinzione tra i luoghi delle decisioni strategiche (cui correlare le forme di rappresentanza) e quelli operativi e di gestione, in cui la rappresentanza non ha ragione di essere. Altre invece sembrano più lontane.

Cominciamo con la istituzionalizzazione della *dialettica degli interessi*. Di fronte alla dinamiche accademiche inevitabilmente compromissorie perché fatte o di indifferenza o di accordo (immediato o basato su compensazioni reciproche differite nel tempo, questo dipende) il rimedio consiste innanzitutto nel favorire la dialettica dei contro-interessati, il che presuppone oltre ad una forte amministrazione (capace di indicare le alternative possibili e i loro pregi o difetti) soprattutto un funzionante sistema di informazione.

Non sono né astrazioni né cose difficili da realizzare: è bastato che un tratto di penna della finanziaria 1993 istituisse il budget di ateneo, e dunque una quantità data di risorse globalmente disponibili in sede locale, perché dopo poche settimane in senato accademico si cominciasse a guardare davvero al merito di certe richieste o proposte.

Da non trascurare, inoltre, l'utilità dell'innesto dall'esterno, negli organi accademici, di alcune autorevoli persone: numericamente non alterano alcunché dell'autogoverno universitario, ma possono costituire un freno non trascurabile agli eccessi e alle complicità di organi troppo chiusi e autoreferenziali.

Resta l'informazione, e qui le cose non vanno troppo bene. Temo infatti che alla moltiplicazione di siti e portali non corrispondano ancora adeguate, e tra l'altro giuridicamente doverose, forme di pubblicità, di trasparenza e di accesso.

Vorrei terminare con un ultimo accenno. L'assunzione di nuovi compiti o servizi, l'utilità di forme di gestione più snelle, la ricerca di modalità di cooperazione con altri soggetti esterni, pubblici e privati, hanno portato in questi anni quasi tutti gli atenei a dotarsi di un ampio numero di organismi esterni come società di capitali miste, fondazioni e altro. Si tratta di un processo generalizzato a tutte le amministrazioni pubbliche, il che è segno che i motivi sono oggettivi e diffusi, ma si tratta anche di una materia nella quale le regole del gioco sono ancora per certi aspetti fluide, per altri indeterminate.

Non mi pare che all'entusiasmo con cui ci si è messi su questa strada faccia fronte una corrispondente consapevolezza di tutto ciò e in particolare delle implicazioni (giuridiche, finanziarie, amministrative, accademiche) che ne derivano in termini di governo degli atenei. In alcuni casi si sono collocate all'esterno, rendendone l'esercizio quasi autonomo, funzioni essenziali per la vita e il funzionamento dell'università. Non vorrei che, concentrati sull'ordinamento di quest'ultima, non ci accorgessimo che il sistema universitario ha ormai assunto anche una dimensione orizzontale. E che non affrontare tutto ciò con la dovuta consapevolezza rischia di pregiudicare seriamente anche i migliori propositi.