

Tre nodi dell'Università italiana*

Bruno Dente

L'attuale dibattito sulla riforma della governance universitaria sembra essere giunto ad un apprezzabile livello di maturazione. La necessità di migliorare l'accountability, di introdurre in maniera generalizzata la valutazione e di trasformare la struttura di governo degli Atenei è ampiamente condivisa dai principali protagonisti. Su questo ultimo punto, in particolare, mi pare che la convergenza che si sta manifestando tra gli addetti ai lavori sia positiva e che il superamento delle rigidità oggi presenti (ed in particolare le duplicazioni di composizione e di funzioni tra senato accademico e consiglio di amministrazione e tra facoltà e dipartimenti) sia una strada assolutamente ragionevole che bisogna percorrere speditamente.

E tuttavia devo confessare che non riesco ad appassionarmi più di tanto alle tematiche "costituzionali", né riesco ad immaginare che le modifiche alla composizione degli organi, alla durata dei mandati ed ai regimi di incompatibilità siano condizioni sufficienti (e forse nemmeno necessarie) per migliorare significativamente il funzionamento dei singoli atenei e il rendimento complessivo del sistema universitario italiano. In realtà io penso che diversi sistemi di *governance* possano funzionare egualmente bene e che in ogni caso essi debbano essere progettati a partire dalle specificità dei singoli atenei, dalle loro condizioni di partenza e, soprattutto, in relazione agli obiettivi di medio e lungo termine che si vogliono perseguire.

Ben vengano allora le riforme legislative attualmente in discussione, ma sarebbe sciocco e pericoloso attendersi che esse siano la bacchetta magica capace di trasformare il classico rospo della favola in una bellissima principessa.

In primo luogo il rospo non è poi così brutto (si veda a questo proposito il recentissimo volume pubblicato da Donzelli, e curato da Marino Regini, Malata e denigrata – L'Università italiana a confronto con l'Europa), o, meglio, i rospi sono tanti ed hanno gradi di bruttezza molto differenziati.

In secondo luogo, ed entro nel merito del mio intervento, perché secondo me vi sono alcuni nodi fondamentali che bisogna affrontare e che oggi tendono ad essere ignorati. Di altri, in verità, si parla sin troppo, si tratti del valore legale del titolo di studio oppure della questione delle risorse. Ciò su cui vorrei attirare l'attenzione oggi sono tre punti – il problema della managerialità nel governo dell'Università, il tema della politica delle risorse umane e la questione dell'indirizzo strategico complessivo del sistema universitario – che mi paiono ancora più importanti nella prospettiva di un effettivo rilancio dell'istruzione superiore e della ricerca nel nostro paese.

Quale spazio per un management professionale dell'Università?

Il primo punto è abbastanza semplice: l'Università italiana è essenzialmente governata da dilettanti, e cioè da soggetti che sono stati reclutati sulla base di altri criteri (la bontà della ricerca, nel migliore dei casi) e che dirigono le organizzazioni sulla pura base di una legittimazione politica, l'elezione da parte dei loro pari. I rettori, i presidi, i direttori di dipartimento, in altre parole, hanno

* Intervento al convegno delle FLC CGIL Lombardia, *Autonomia e responsabilità sociale: quale governance per l'Università italiana?*, Milano 23 febbraio 2009.

rilevantissime responsabilità gestionali, ma apprendono a svolgere i loro compiti, come si suol dire, “on the job”. Sin tanto che da un lato le attività delle università erano interamente vincolate nei contenuti e nelle forme dalla legislazione nazionale e dall’altro si trattava di strutture di dimensione contenuta le cui risorse derivavano interamente dal bilancio dello Stato, la contraddizione poteva, ma sino ad un certo punto, essere modesta. Oggi che le università sono macchine che amministrano parecchie decine, e talvolta centinaia di milioni di euro, e che l’autonomia si è sviluppata, l’esigenza di competenze professionali specializzate mi sembra assolutamente ineludibile.

E tuttavia l’attenzione riservata a questo tema sembra, per usare un eufemismo, molto scarsa. Sembra quindi necessario affermare con forza che l’autonomia dell’Università non può esaurirsi nell’autogoverno dei professori, che vi è l’esigenza di formare e valorizzare un ceto di soggetti che acquisiscano quelle competenze professionali, che diventerà sempre più importante la verifica delle competenze e delle capacità strategiche e gestionali dei candidati a ricoprire ruoli direzionali ivi compresi i membri dei consigli di amministrazione, i responsabili delle strutture e - perché no? – i rettori.

Ovviamente si tratta di un problema delicato, per il quale non esistono soluzioni semplici. L’introduzione della figura del Direttore Generale - se non si trasforma in un semplice cambio di nome - potrebbe indubbiamente essere un passo in questa direzione. Una formazione mirata ad aspiranti direttori di dipartimento e presidi è un’altra risorsa che può essere sfruttata. Ma, più in generale, occorre investire sulla qualificazione dei servizi permanenti delle Università, si tratti di quelli a supporto della didattica, di quelli a supporto della ricerca e del trasferimento tecnologico, delle funzioni di valutazione e di audit interno, dello sviluppo della comunicazione interna ed esterna, delle attività di *placement*, eccetera, eccetera.

Questo investimento appare assolutamente necessario e, se da un lato deve evidentemente essere svolto nel pieno rispetto della libertà didattica e di ricerca dei docenti, dall’altro deve riuscire a superare la divisione/contraddizione tra componente scientifica e componente tecnico/amministrativa che è un retaggio di un’università priva di autonomia sostanziale e che rappresenta a mio parere una delle ragioni principali della arretratezza del sistema universitario italiano. Ciò ha a che fare, ovviamente, con le modalità di esercizio dei poteri centrali, ma su questo punto torneremo ancora.

Quale politica delle risorse umane?

Il secondo nodo ineludibile per avviare un processo di effettivo miglioramento è quello della politica delle risorse umane.

Non c’è dubbio alcuno che la performance di un Ateneo dipende strettamente dalla qualità dei suoi docenti (oltre che dei suoi studenti). Sia sul versante della didattica sia su quello della ricerca (che non sono, come ogni tanto sembra affermarsi, interamente sovrapponibili) è la qualità del personale, la possibilità di reclutare e trattenere i migliori, di avviare percorsi di sviluppo delle professionalità, di definire i compiti dei singoli sviluppandone le vocazioni, che determina i buoni risultati. Ebbene, rispetto a questa elementare esigenza bisogna affermare con forza che l’impossibilità di svolgere una moderna politica del personale rappresenta uno dei limiti principali a qualsiasi percorso di miglioramento. La definizione per legge dello stato giuridico, l’assoluta uniformità dei diritti e dei doveri, la totale rigidità dei meccanismi salariali sono tutti elementi incompatibili con l’eterogeneità dei nostri atenei, la necessità di prefigurare per ciascuno di essi, a partire dalla attenta considerazione delle condizioni di partenza, processi di sviluppo e, perché no, di competizione a livello nazionale e internazionale, l’esigenza di internazionalizzazione della docenza. La mancata

contrattualizzazione del personale docente, e l'impossibilità di sviluppare trattamenti differenziati all'interno degli atenei e tra atenei differenti, rappresenta uno degli ostacoli principali ad una effettiva governance, al di là delle modalità di formazione degli organi e della durata dei mandati.

L'idea che la riforma delle procedure di reclutamento e l'introduzione della valutazione esterna (che peraltro non può estendersi ai singoli docenti) siano condizioni sufficienti per migliorare la performance denota, a dir poco, una totale incomprensione dei meccanismi attraverso i quali gli atenei sono gestiti nei paesi ai quali si fa spesso riferimento come esempi da seguire.

Come si decide dove deve andare il sistema?

Se sui primi due punti non c'è un effettivo dissenso ma solo assenza di attenzione, il terzo nodo è più controverso e può essere riassunto nella seguente domanda: chi deve definire l'indirizzo strategico complessivo del sistema universitario italiano? Io sono sempre molto meravigliato dal fatto che nessuno sembra rilevare l'incredibile paradosso nel quale ci troviamo. Da un lato infatti non c'è dubbio che l'Università italiana si trova ad agire in un sistema fortemente vincolato (dal valore legale del titolo, dall'unicità dello stato giuridico, dai limiti alla possibilità di procurarsi risorse, eccetera) al punto che si può dubitare che essa sia effettivamente autonoma. Dall'altra, però, la quantità e spesso i contenuti delle attività svolte sono rimesse alla totale discrezionalità degli Atenei, di fatto limitati solo dal peso delle scelte effettuate in passato e dalla disponibilità di risorse. In altre parole, anche se i mezzi di informazione, gli esperti e talora persino i responsabili politici, spesso lamentano la mancata corrispondenza tra i bisogni della società e il "prodotto", sia esso di ricerca o di formazione, del sistema universitario, non c'è da parte del centro del sistema alcuna volontà (e, diciamo pure, alcuna capacità) di indicare verso dove bisognerebbe andare. Ci sono troppi laureati in scienze della comunicazione? Mancano i geologi? Si fa troppa o troppo poca ricerca nel settore delle scienze sociali? Occorrerebbe investire di più nelle scienze cognitive? I centri di ricerca sulle biotecnologie sono troppo frammentati o troppo concentrati? A queste domande nessuno sembra poter dare risposte.

Io credo che sarebbe dovere degli organi di indirizzo politico quello di prendersi la responsabilità di indicare quali sono le direzioni nelle quali bisogna andare, quali sono i settori, scientifici e formativi, nei quali l'offerta è insufficiente, quali quelli in cui è sovrabbondante. Essi dovrebbero cercare di identificare e di quantificare le esigenze dell'economia e della società italiana alle quali le Università dovrebbero essere in grado di dare risposte nel breve e nel lungo periodo. Dovrebbero, probabilmente, essere anche in grado di stimolare processi di cooperazione – tra atenei, tra discipline, tra settori scientifici – che le inerzie dell'accademia tendono a penalizzare.

Certo, lo dovrebbero fare rispettando l'autonomia della ricerca e dell'insegnamento, ad esempio affiancando ad un finanziamento ordinario una serie di programmi competitivi per lo sviluppo di ricerche in settori definiti strategici (come del resto fa, per fortuna, l'Unione Europea), ma anche per la costituzione di centri di ricerca (si pensi ai Max Plank in Germania) e per lo sviluppo di formazione in settori nei quali sembra esservi una carenza di forza lavoro specializzata.

Ma nulla di tutto ciò avviene: il ministero manda circolari sempre più dettagliate sulle modalità di presentazione dell'offerta formativa, sulle relazioni che bisogna pubblicare sul sito o sui requisiti minimi di docenza per i corsi che si vogliono attivare, regola in modo dettagliatissimo la forma ed il contenuto di progetti PRIN da poche migliaia di euro, ma non pensa nemmeno lontanamente che sia suo compito entrare nel merito delle direzioni di sviluppo del sistema universitario. L'innovazione, quando c'è, è affidata all'imprenditorialità (ed alla capacità di lobbying) dei singoli Atenei o più spesso dei singoli docenti.

Questo nodo mi sembra un elemento decisivo esattamente come gli altri due che ho indicato prima. In realtà questa assenza di indirizzo politico dipende da due fattori che bisogna mettere in luce:

- In primo luogo l'intero sistema è basato sulla illusione che la struttura costituzionale del nostro paese sia rimasta quella del Testo Unico del 1938; sia il Ministero, sia le Università continuano a fare finta che i processi di decentramento, di regionalizzazione e di federalismo, da un lato, e quelli di integrazione europea dall'altro non siano mai avvenuti; in realtà non è così: la costituzione formale e materiale dell'Italia è profondamente cambiata e sono cambiati i meccanismi attraverso i quali si prendono le decisioni di policy; occorre quindi riadeguare i processi di programmazione alla natura multilivello della governance contemporanea; in altre e più semplici parole, senza un pieno coinvolgimento delle Regioni nelle scelte di indirizzo, sia a livello centrale sia a livello dei singoli atenei, a mio parere non si possono fare progressi significativi; lo esige la nuova natura dell'Università contemporanea e il forte rapporto che, soprattutto nel nostro paese, vi è tra territori e caratteristiche socio-economiche e che è un elemento cruciale per rendere utili e possibili le trasformazioni che la attuale crisi economica, i processi di globalizzazione e la necessaria transizione verso una società della conoscenza richiedono.
- In secondo luogo, e a differenza di altri segmenti delle amministrazioni pubbliche, persino a livello centrale, il ministero è rimasto ancorato ad una cultura amministrativa del tutto tradizionale; per dirla in modo un po' brutale, non vi è al centro nessuna capacità tecnica stabile di indirizzare le scelte necessarie; tutte le trasformazioni avvenute negli ultimi trenta anni (e sono tante) sono state elaborate all'esterno dai consiglieri dei ministri pro-tempore in stretta relazione con pezzi dell'accademia; la attività di indirizzo politico del ministro si è risolta nell'esercizio del potere di nomina e non ha modificato né punto né poco il modo ordinario di funzionamento del ministero stesso; questa elaborazione esterna, anche quando era bene intenzionata e in linea con le tendenze generali, ha usato come strumento esclusivo l'armamentario della cultura amministrativa tradizionale con effetti di riproduzione di un ceto burocratico che riesce a ragionare solo in termini di vincoli, di procedure e di meccanismi autorizzativi; insomma, bisogna creare a livello centrale una capacità tecnico/professionale che ora manca e che deve riuscire – nel rapporto già detto con le regioni – a innovare profondamente gli strumenti di governo del sistema e, soprattutto, a identificare e a proporre all'autorità politica linee di indirizzo sulle esigenze di sviluppo. La costruzione di questa capacità di elaborazione di scelte di indirizzo e di strumenti per realizzarle è forse la cosa più importante che oggi un ministro dovrebbe fare.

Due ultime note.

Ovviamente questa mancata trasformazione del centro del sistema è anche responsabilità dell'accademia cui faceva comodo interagire direttamente, o attraverso il CUN e la CRUI, con il governo e il parlamento senza l'imbarazzante necessità di doversi confrontare con strutture tecniche capaci di elaborazioni autonome e quindi in grado di rompere il monopolio delle conoscenze che l'accademia poteva rivendicare. Se bisogna parlare di accountability, la mitigazione delle inevitabili asimmetrie informative mi sembra veramente essenziale.

E infine: proiettare tutte le speranze di miglioramento sulla "cultura della valutazione" è pericoloso, come dimostra, se la si vuole leggere in modo non ideologico, tutta l'esperienza internazionale. Non è qui il caso di farne la storia, ma il RAE britannico non è essenzialmente uno strumento di valutazione, ma un modo di concentrare i finanziamenti per la ricerca in un numero limitato di dipartimenti in modo da creare la massa critica necessaria. In altre parole esso viene a valle di una



decisione politica. Personalmente ritengo che la valutazione sia un elemento essenziale di qualsiasi sistema di governo, ma essa non sostituisce la necessità di scelta politica, che, a sua volta, non può essere basata solo su una analisi del passato. Tra l'altro, in assenza di obiettivi globali alla valutazione verrebbero necessariamente meno i criteri sulla base dei quali esprimere giudizi sul rendimento del sistema nel suo complesso. E' proprio il carattere necessariamente indipendente della valutazione che richiede che il Governo si possa avvalere di una propria autonoma capacità di elaborazione della politica dell'università e della ricerca.