



**ASTRID – GRUPPO UNIVERSITA' (Coord. Marco Cammelli) – GOVERNANCE (Coord. Luciano Modica)**

## **BOZZE PER UNA DISCUSSIONE – 10 maggio 2005**

*di Luciano Modica*

### **Da "A partire dall'autonomia" di L. Modica, 3 febbraio 2004**

#### *Governance di ateneo*

Comincerò da una proposta per la *governance* dei singoli atenei, ispirandomi soprattutto ad un'analisi progettuale condotta dalla Associazione TreeLLLe nello scorso settembre ad opera di un gruppo di esperti di cui ho fatto parte.

Ritengo infatti che la mancata riforma della *governance* dei singoli atenei sia la prima ragione dei recenti insuccessi o successi parziali delle riforme universitarie e che uno schema di nuova *governance* sia uno dei punti cruciali del futuro universitario su cui è urgente intervenire per legge.

La *governance* di un'istituzione pubblica presenta spesso un problema rilevante: la numerosità e l'indeterminatezza dei portatori di interesse induce forme e procedure di governo molto garantiste e stabili, essendo in fondo la stabilità una forma di garanzia.

Nell'università la domanda di garanzie democratiche a tutto campo ha condotto a strutture di governo pletoriche, a procedure decisionali lente e pesantemente gerarchiche, all'impropria commistione tra forme di rappresentanza e compiti di governo. Si è così abbassato il livello complessivo di efficacia e di efficienza dell'istituzione finendo per tradirne le missioni. Le analisi più critiche parlano di "irresponsabilità collettiva" o di "anarchia organizzata" delle università. Un ateneo è percepito come un sistema sostanzialmente non governato né governabile.

I punti deboli dell'attuale *governance* sono resi evidenti da alcuni aspetti di natura quasi paradossale:

- un rettore che ha una forte leadership, dovuta al mandato elettivo e alla tradizione accademica, e che gioca un ruolo da presidente e amministratore delegato ma senza una chiara attribuzione di compiti e responsabilità;
- un senato accademico che rappresenta essenzialmente le forze accademiche e i loro equilibri e che, nonostante la struttura elettivo-parlamentare, ha sempre più compiti esecutivi, oltre quelli di indirizzo politico, ma spesso manca di quelli di controllo e garanzia;
- un consiglio di amministrazione che ha di nuovo struttura elettiva ma, nonostante il nome, non rappresenta il vertice operativo di una struttura che pure è spesso di complessità paragonabile ad una media o grande impresa;
- un'istituzione – l'università – che è gestita ancora oggi secondo lo storico e orgoglioso modello di autoreferenzialità dei dotti, senza dover rendere realmente conto né ai portatori di

interesse diversi dagli stessi docenti (Stato, studenti, forze sociali, territorio), né ai maggiori finanziatori (lo Stato, innanzitutto).

Per costruire un nuovo modello di governo delle università occorre innanzitutto individuare un obiettivo strategico. Possiamo descriverlo così: realizzare il massimo di efficienza ed efficacia nel perseguimento delle missioni antiche e nuove in uno scenario di crescente *accountability*, cioè di un sistematico impegno a render conto dei propri risultati con modalità trasparenti.

E' un obiettivo ambizioso, il cui conseguimento richiederà di risolvere un difficile dilemma, di trovare cioè un equilibrio tra due punti di vista estremi che costituiscono entrambi un pericoloso fraintendimento: da un lato, considerare l'università come un'impresa e quindi ricondurre la *governance* a modelli rigidamente "aziendalistici"; dall'altro, assimilarla ad una comunità sociale riconducendone la *governance* a modelli tipicamente "parlamentari".

Occorrerà dunque riuscire in una duplice azione:

- salvare le caratteristiche positive tradizionali dell'università: democrazia, autonomia, interesse pubblico, trasparenza, equità sociale, equilibrio tra discipline, apertura culturale;
- nello stesso tempo garantirle strumenti di *governance* che le assicurino le stesse caratteristiche positive delle strutture di produzione di servizi di alto livello: efficienza, efficacia, economicità, capacità decisionale, flessibilità, dinamicità, innovatività, competitività.

I fattori necessari al successo dell'azione saranno:

- una chiara attribuzione dei poteri per favorire capacità decisionale ed efficienza;
- una coniugazione dell'autonomia con la responsabilità, in un senso duplice: una vera assunzione di responsabilità da parte di chi ha i poteri e gli strumenti di controllo; una reale capacità dell'istituzione di "rispondere" ai portatori di interesse valutandosi, facendosi valutare, rendendo trasparenti i propri rendiconti;
- una flessibilità organizzativa che non sacrifichi l'imparzialità dell'istituzione pubblica.

Insomma, occorre creare le condizioni per ottenere nelle università sia efficacia e prontezza manageriale all'interno del controllo pubblico, sia dinamicità e innovatività all'interno di regole certe e stabili. Solo per tale via l'università crescerà in ruolo e risorse, come le spetta per la sua natura istituzionale all'interno di una società della conoscenza.

Veniamo ora alla nostra proposta di nuova *governance* di ateneo. Il primo punto chiave è che il rettore rimanga espressione elettiva di un largo corpo elettorale interno all'ateneo, confermando la tradizione nonostante le molte opinioni differenti e il diverso andamento delle riforme in alcuni paesi europei. E' vero infatti che la nuova università chiede al suo rettore compiti e capacità ben diverse e più specifiche che nella vecchia università ed è legittimo temere che il meccanismo elettivo non riesca a selezionare un rettore che abbia effettivamente queste capacità specifiche (ma questo sarebbe un punto debole di ogni sistema democratico ...). E' però altrettanto vero che la leadership acquisita con il consenso elettorale, sulla base della presentazione esplicita di un programma di governo, è la garanzia migliore per avere un rettore davvero rappresentativo della comunità universitaria che sia riconosciuto e possa agire come vertice politico ed operativo dell'ateneo.

Il corpo elettorale del rettore dovrebbe contenere tutti i docenti (professori e ricercatori) dell'ateneo e inoltre cospicue rappresentanze degli studenti e del personale tecnico-amministrativo (per fissare le idee, si potrebbe pensare a circa un quarto del corpo elettorale formato da studenti e tecnico-amministrativi), sia per segnalare l'obiettivo forte di rappresentare l'intera comunità accademica, sia

anche per limitare, almeno in parte, l'effetto di schieramenti di docenti troppo orientati da corporativismi disciplinari.

Durata e tipologia dei mandati del rettore (mandati unici lunghi o brevi ripetuti) sarebbero lasciati all'autonoma scelta degli statuti, obbligando comunque, visti i forti poteri spettanti al rettore, a norme che non permettano in nessun caso più di dieci anni consecutivi di rettorato.

Per quanto riguarda i compiti del rettore, egli avrebbe, oltre alla legale rappresentanza dell'università, anche ogni potere di iniziativa e di ordinaria e straordinaria amministrazione, fatte salve alcune materie di naturale spettanza collegiale (piani strategici, statuto e regolamenti, bilanci, patrimonio, etc.).

Al fianco del rettore, vertice decisionale dell'ateneo, potrebbe essere prevista una figura di manager, non un docente, nominato dal consiglio di ateneo con il compito e la responsabilità di sovrintendere alla gestione e al controllo di tutte le risorse dell'ateneo, nonché all'organizzazione, al funzionamento e al controllo di tutte le sue strutture: dagli uffici amministrativi a tutte le articolazioni interne, ivi comprese le strutture didattiche e di ricerca, ferme restando le prerogative dei docenti responsabili di tali strutture.

Il secondo punto chiave del progetto è che il potere esecutivo nell'università sia detenuto da un "consiglio di ateneo" con i compiti e le responsabilità tipici di ogni consiglio di amministrazione ma, in più, con i compiti e le responsabilità del governo di un'istituzione pubblica la cui sfera di attività va ben oltre quella tipicamente amministrativo/gestionale delle imprese. Infatti le università, come altri attori sociali, sono titolari anche di un "bilancio sociale", correlato coi benefici complessivi (anche quelli cosiddetti immateriali) resi alla società con l'attività istituzionale.

Il consiglio di ateneo delibererebbe i budget previsionali, con la conseguente ripartizione delle risorse, i bilanci consuntivi di esercizio, i piani strategici di attività, le operazioni patrimoniali, gli impegni contrattuali dell'ateneo.

Il consiglio di ateneo avrebbe inoltre la responsabilità diretta della selezione del personale docente, ricercatore e tecnico-ricercatore. Infatti, in un'istituzione le cui attività istituzionali sono la ricerca e la didattica – quindi attività la cui qualità è fortemente dipendente dalle risorse umane – la scelta delle persone giuste è la chiave di volta per ogni reale governo e per ogni strategia di crescita dell'istituzione. Naturalmente responsabilità diretta non vuol dire non dotarsi di commissioni di selezione formate da esperti del settore interessato e non sentire il parere delle competenti strutture interne dell'ateneo; ma vuol dire che la parola finale e dunque la responsabilità reale dell'assunzione rimane in capo al consiglio di ateneo.

La composizione del consiglio di ateneo, comunque snella, sarebbe affidata agli statuti delle università, con l'obbligo però che solo metà dei componenti siano scelti all'interno del personale dell'ateneo mentre l'altra metà debba provenire dall'esterno come rappresentanza dei portatori di interesse esterni nei cui confronti l'istituzione risponde: governo nazionale e regionale, comunità territoriali, forze imprenditoriali e sociali. La nomina dei componenti del consiglio di ateneo sarebbe una prerogativa del rettore ma diventerebbe efficace solo a seguito di una delibera di approvazione (fiducia) da parte del senato accademico. Potrebbe essere anche introdotto, con qualche cautela, un meccanismo di sfiducia da parte del senato accademico nei confronti del consiglio di ateneo.

Il terzo punto chiave del progetto è che la tradizionale collegialità democratica degli atenei sia recuperata per due compiti assolutamente cruciali nella vita interna di ciascuna università: la

“legislazione” interna e le garanzie necessarie alle attività istituzionali della didattica e della ricerca, la cui estrema delicatezza, in connessione con le irrinunciabili libertà accademiche, non credo ci sia bisogno di sottolineare.

Tali compiti spetterebbero in via esclusiva al senato accademico che quindi, oltre al già citato potere di fiducia e sfiducia nei confronti del consiglio di ateneo, delibererebbe lo statuto e tutti i regolamenti e le normative interne, nonché tutte le norme a garanzia della libertà accademica e dei diritti e doveri dei docenti e degli studenti.

Come esempi di delicata e importante legislazione interna delle università, oltre allo statuto, citiamo tutti i regolamenti concernenti:

- gli ordinamenti dei corsi di studio,
- l’attribuzione dei compiti didattici ai docenti,
- le regole di ripartizione delle risorse finanziarie per la ricerca e per la didattica,
- le autorizzazioni ai docenti per l’esercizio dell’attività professionale,
- le procedure e le regole per le prestazioni di ricerca e di didattica in conto terzi,
- i sistemi di gestione.

Il senato accademico sarebbe interamente di nomina elettiva diretta. Opportune regole statutarie di voto limitato e di assegnazione dei seggi dovrebbero garantire il pluralismo disciplinare per i docenti e politico per gli studenti.

La scelta di non avere nel senato accademico rappresentanze elettive indirette (come i presidi di facoltà o i direttori di dipartimento) nasce dall’esigenza di evitare situazioni di governo consociativo, in cui il senatore-preside potrebbe sentirsi più espressione (e difensore) della facoltà che presiede che componente di un organo di governo dell’ateneo, col risultato di tendere ad impostare la sua azione più come ricerca di un sostanziale equilibrio tra le facoltà che come responsabile della politica complessiva dell’ateneo. Rimane ovviamente possibile che un preside di facoltà o un direttore di dipartimento possano risultare membri del senato accademico mediante elezione diretta.

Infine spetterebbe al senato accademico il compito e la responsabilità di dare, in tempi certi prestabiliti, un parere preventivo obbligatorio, ancorché consultivo, sulle proposte di piani strategici e di budget previsionali avanzate dal rettore al consiglio di ateneo.

Il quarto punto chiave del progetto di nuova *governance* è la delegificazione completa della strutturazione interna degli atenei. L’autonomia organizzativa delle università deve potersi esplicare tramite la scelta (e la modifica) dei propri organi interni e delle rispettive regole di governo e funzionamento. Anche la diaframma tra facoltà e dipartimenti dovrebbe essere lasciata alle scelte statutarie di ciascun ateneo.

La legge potrebbe semmai limitarsi a qualche principio cui gli statuti dovrebbero adeguarsi. Il principale sarebbe quello di sussidiarietà, cioè ogni singola decisione dovrebbe essere affidata dagli statuti alla struttura più vicina e più piccola possibile rispetto agli interessi toccati dalla medesima decisione. Sarebbe un principio che favorirebbe i processi di autonomia interna delle università, molto sentiti dai docenti e dagli studenti, ed eviterebbe la sovrapposizione delle competenze.

Contemporaneamente ci vorrebbe un principio di unitarietà: gli statuti dovrebbero indicare quali sono gli aspetti dell’organizzazione e della gestione che spettano in via esclusiva all’ateneo in quanto tale. Dovrebbe essere obbligatorio inserire tra questi l’organico dei docenti, che è aspetto troppo cruciale di un’università, anche nel suo rapporto con il mondo esterno, e che è leva

fondamentale di ogni strategia di sviluppo e di ogni scelta operativa. Inoltre la gestione centrale dell'organico docente contribuirebbe ad evitare ogni tentazione di ridurre un ateneo ad una federazione di facoltà o di dipartimenti.

Lo stesso “incardinamento” dei docenti (attualmente presso le facoltà) dovrebbe essere ridotto nel significato – un docente deve essere fundamentalmente incardinato presso il suo ateneo – e reso coerente con la logistica e con il meccanismo di assunzione: un docente è incardinato nel dipartimento in cui lavora ogni giorno insieme ai colleghi che hanno contribuito a selezionarlo.

L'organizzazione interna di un ateneo dovrebbe peraltro essere uno degli aspetti importanti di ogni valutazione dell'istituzione. Dovrebbero essere comunque sanzionate, per via valutativa, sia le organizzazioni eccessivamente frammentate (decine di piccoli dipartimenti, con afferenze definite più per ragioni personali che per ragioni di organizzazione didattica o scientifica), sia quelle eccessivamente centralistiche (macrofacoltà o macrodipartimenti definiti solo formalisticamente da appartenenze disciplinari o didattiche).

Il sistema è molto complesso ed è difficile toccarne un solo punto senza dar inizio ad una serie di reazioni multiple che sono tipiche dell'interdipendenza di problemi non segmentabili in modo lineare. Ma è un rischio che si deve correre se si vuole cominciare a ragionare seriamente e concretamente di riforme universitarie.

#### *Governance del sistema nazionale*

Una *governance* moderna di un sistema universitario autonomo richiede che, fissate dalla legge le “regole del gioco”, lo Stato si limiti ad indicare gli obiettivi strategici nazionali ed a stabilire le regole per la ripartizione del finanziamento statale alle università e per la valutazione dei risultati conseguiti, ovviamente con una azione e retro-azione di un tema sull'altro. Da un modello di governo ministeriale burocratico-centralistico si deve passare ad uno regolativo-valutativo, un governo che si potrebbe definire “a distanza”, perché impegnato nella valutazione dei risultati più che nel controllo dei processi.

Come in altri esempi di sistemi pubblici autonomi, nasce spontaneamente in un tale modello di *governance* l'esigenza di una rappresentanza diretta degli interessi delle autonomie in opportuni tavoli di confronto con lo Stato regolatore e finanziatore. Nel caso del sistema universitario, i cui veri attori sono i singoli atenei, questa rappresentanza non può essere data che dalla Conferenza dei Rettori la quale infatti, quasi naturalmente, ha assunto questo ruolo nell'ultimo decennio. Si noti che la Conferenza dei Rettori ha proprio la natura dell'organo “federale”, in cui ogni autonomia è paritariamente rappresentata, che si tratti di un mega-ateneo statale o di una piccola università privata.

Non si può tuttavia sottovalutare l'importanza nel mondo universitario della dimensione disciplinare e di quella studentesca. Alla loro rappresentanza a livello nazionale attualmente corrispondono rispettivamente il Consiglio Universitario Nazionale (sostanzialmente composto da docenti universitari eletti dalle rispettive comunità disciplinari, ma che contiene anche alcuni rettori e alcuni studenti) e il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari, eletto dagli studenti di tutte le università italiane.

E' probabilmente opportuno che queste due forme di rappresentanza democratica sopravvivano entrambe ripensando attentamente le loro funzioni e composizioni. Devono essere organi di consultazione del Ministero rispettivamente su tutte le materie dell'organizzazione dei saperi – sia nell'alta formazione che nella ricerca pubblica – e su tutte le materie della condizione studentesca

nelle università. Ma occorre evitare che divengano implicitamente e surrettiziamente organi di governo del sistema, confondendo il quadro dei poteri e delle responsabilità, spingendo verso forme consociative di gestione e quindi indebolendo seriamente il ruolo fondamentale del Ministero nonché l'alta professionalità indipendente (auspicabile!) delle sue strutture organizzative interne.

Provo a tracciare ora qualche idea iniziale sulle regole di finanziamento delle università.

Per quanto riguarda la ricerca, non vi è nessun dubbio che il metodo di finanziamento migliore sia quello competitivo tra progetti di ricerca valutati da revisori anonimi, internazionali e indipendenti, sia nel caso di temi di ricerca orientati agli obiettivi strategici del Paese, sia nel caso, particolarmente importante per le università, della ricerca libera guidata dalla curiosità e dalla creatività del ricercatore.

Rispetto alla situazione attuale, dovrebbe certamente essere migliorato il sistema dei revisori ma soprattutto due sono le carenze più evidenti.

➤ Manca un'anagrafe nazionale delle ricerche e degli impegni di ricerca dei ricercatori, il che genera non di rado una moltiplicazione delle domande di finanziamento dei medesimi ricercatori per le medesime ricerche (o quasi) nei medesimi spazi temporali, tutte a valere su fonti di finanziamento comunque provenienti dallo stesso bilancio statale.

➤ Manca un serio sistema di overhead (quote aggiuntive di finanziamento) a favore dell'ateneo cui il ricercatore afferisce, col risultato che cadono sia l'interesse dell'ateneo, sia la "lealtà" del ricercatore verso la propria università, la quale si viene a trovare nella condizione paradossale di dover spendere e non incassare quando un proprio ricercatore ottiene un finanziamento di ricerca.

Per quanto riguarda la didattica e la gestione delle università, il finanziamento statale dovrebbe innanzitutto sostenere il *funzionamento* degli atenei e poi permettere uno sviluppo degli *investimenti* in nuovo personale e in infrastrutture. Infine una quota del finanziamento statale dovrebbe essere riservata ad *interventi premiali* al fine di incentivare la *qualità* delle attività universitarie (didattica, ricerca, gestione).

La parte del sostegno al funzionamento, necessariamente abbastanza stabile per evitare continue e dannose fibrillazioni finanziarie dei bilanci universitari, non potrebbe essere attribuita in altro modo che, come avviene in tutti i Paesi del mondo, sulla base di indici quantitativi semplici che inevitabilmente dipendono dal numero di studenti, dal personale docente e tecnico-amministrativo in servizio, dagli spazi edilizi disponibili.

Certamente si devono dosare in modo intelligente i parametri per evitare più che possibile le naturali distorsioni di ogni procedura freddamente quantitativa quando sia applicata ad un contesto sociale complesso. Un solo esempio: pesare gli studenti senza riguardo alla loro reale attività universitaria ed ai risultati conseguiti può generare un interesse perverso degli atenei ad avere legioni di "fuori-corso"; pesare invece i crediti maturati e non gli studenti può generare un interesse altrettanto perverso a promozioni indiscriminate. Ma, grosso modo, questa quota di finanziamento per il funzionamento deve poter essere attribuita da un Ministero che si dia strumenti e professionalità interne in grado di conoscere e di monitorare il sistema con un elevato grado di indipendenza.

In tema di funzionamento mi sembra opportuno aprire una parentesi. Si è acceso in questo momento un forte dibattito sulla contribuzione studentesca alle università, rimesso in moto dalla decisione del parlamento inglese di aumentarla molto sensibilmente, sostanzialmente attraverso un meccanismo di prestiti fiduciari agli studenti da rimborsare al momento della loro entrata nel mondo del lavoro. Tale dibattito è importante. Non possiamo infatti dimenticare che un contributo decisivo ad avviare

le riforme degli anni 1994-1995 fu un saggio di Guido Martinotti che sollevava proprio il problema dell'ingiustizia sociale derivante dal fatto che, conti alla mano, su diciotto famiglie italiane, ben diciassette che non riuscivano a vedere laureati i loro figli pagavano quasi per intero, attraverso la fiscalità generale, gli studi universitari del laureato appartenente alla fortunata diciottesima.

La situazione ora è molto diversa. Le tasse pagate dagli studenti alle università sono notevolmente aumentate (da sei a dieci volte in dieci anni), tanto che la contribuzione studentesca globale sfiora ormai il 20% del finanziamento statale totale (che è il limite massimo fissato dalla legge). Purtroppo però non sono andati di pari passo né i finanziamenti statali alle università né gli investimenti in servizi per gli studenti, dalle borse di studio agli alloggi studenteschi e alle mense, con la conseguenza che la soluzione britannica non appare percorribile al momento in Italia proprio per il generale sottofinanziamento del sistema (meno della metà di quanto già investe la Gran Bretagna) e per la generale carenza dei servizi necessari alla vera mobilità degli studenti e dei laureati.

Inoltre, da un punto di vista sociale, le famiglie italiane sembrano forse meno propense di quelle del Nord Europa a scaricare sul momento dell'esordio lavorativo dei giovani una quota sostanziosa dei costi della loro formazione universitaria. Comunque è innegabile che il problema esista: ancora oggi in Italia una ripartizione davvero equa dei costi sociali della formazione universitaria non c'è e lo stesso ruolo dell'università come motore di integrazione e crescita sociale di tutti gli strati della popolazione ne viene indebolito.

Tornando ai finanziamenti statali, diverse devono essere le regole di ripartizione della quota da destinare agli investimenti, principalmente nuovo personale e nuove infrastrutture oltre agli interventi di riequilibrio a favore di atenei che risultassero storicamente sottofinanziati. In questo ambito, non potendosi assolutamente pensare a formule quantitative che riescano a cogliere la varietà dei fattori che sottendono ad un investimento, la scelta migliore appare quella degli accordi di programma tra il Ministero e i singoli atenei.

E' vero che occorrerebbe imparare, da una parte e dall'altra, una capacità di "contrattazione trasparente" che non è nelle nostre tradizioni burocratiche e accademiche. Ma solo un accordo di programma attentamente contrattato, attorno ad un progetto di sviluppo ben definito fino ai dettagli, con precisi indici di valutazione ad opportune tappe temporali e con l'impegno a trasformare in stabile il contributo statale solamente nel caso di successo del progetto, sembra poter cogliere la necessità di rispondere efficacemente con mirati investimenti statali alla varietà degli atenei, delle loro condizioni e dei loro obiettivi.

Colgo l'occasione per dire che, se l'attuale finanziamento ordinario delle università è certamente insufficiente, il finanziamento per l'edilizia e per le infrastrutture universitarie è da ritenersi addirittura ridicolo (150 milioni di euro annui per tutte le università italiane, con un taglio del 40% rispetto al 2001) e la sua carenza assoluta sta contribuendo, a mio parere più di ogni altra cosa, al declino del funzionamento del sistema universitario. Non si può fare didattica senza aule e banchi, non si può fare ricerca senza strumenti e disputandosi accanitamente pochi metri quadri. Purtroppo non è solo nelle università che l'Italia sta scontando e sconterà ancora per molti anni un terribile *gap* infrastrutturale.

Infine, in un corretto sistema regolativo-valutativo, non possono mancare finanziamenti statali premiali della qualità. Anche qui io diffido della pretesa infantile che esistano indici numerici generali in grado di restituire, per ogni università, il valore qualitativo complessivo delle sue attività e quindi di definire "oggettivamente" il finanziamento meritato. Ma penso che il Ministero, di nuovo utilizzando quelle capacità analitiche e contrattuali da sviluppare al suo interno, dovrebbe

concordare con ciascun ateneo non solo la messa in opera di veri “sistemi della qualità” (con autovalutazione e valutazione esterna) ma anche alcuni parametri di misura della qualità specifici di quell'ateneo, collegando il finanziamento premiale all'effettivo funzionamento dei sistemi della qualità e al raggiungimento di obiettivi quantitativi prefissati rispetto ai parametri prescelti.

La qualità della didattica e della ricerca universitarie è però tema troppo complesso per poter pensare che il Ministero sia in grado di gestirlo con le sole sue forze. Ed è un tema talmente strategico per il futuro del Paese che non si può configurarlo come semplice compito di un solo ministero. Appare quindi naturale la proposta di una vera e propria Agenzia nazionale di valutazione, con funzioni di *authority* indipendente sia dal governo finanziatore che dagli atenei.

Un'agenzia autorevole che dia dimensione nazionale ed europea di sistema e unitarietà di metodologia alla valutazione della qualità delle attività universitarie e che produca analisi e rapporti valutativi sul sistema, sugli atenei, sulle politiche universitarie pur senza avere alcuna diretta responsabilità né nei meccanismi di finanziamento delle università né tantomeno nelle decisioni dei singoli atenei.

Il tema della *governance* del sistema nazionale universitario non può sfuggire, infine, al confronto con l'evoluzione federale della nostra Costituzione dopo la modifica del Titolo V approvata con il referendum del 2001. E' solo un accenno ma ritengo che vada avviata una riflessione attenta e libera da pregiudizi. Mentre sarebbe assolutamente inaccettabile ridurre un ateneo alla sua dimensione territoriale quando esso fa parte di un sistema dell'alta cultura e della ricerca che si è globalizzato assai prima di quello economico, non è nemmeno possibile pensare che una regione rimanga del tutto estranea alle problematiche delle università che sono sul suo territorio e che tanto contribuiscono allo sviluppo della società regionale. Approfondire i temi universitari su cui la regione avrebbe competenze esclusive o concorrenti è un argomento importante da non esorcizzare, nell'interesse sia delle università che delle regioni.

---

**Da una bozza di documento di L. Modica su un programma di governo per l'università, Aprile 2005**

#### AUTONOMIA RESPONSABILITA' VALUTAZIONE PER NUOVI MODELLI DI GOVERNO

Le riforme universitarie degli anni '90 hanno spesso trovato difficile applicazione negli atenei, talora fallendo in parte i loro obiettivi, pur ragionevoli e ben motivati. Una delle ragioni risiede nelle antiquate forme e procedure di governo che caratterizzano sia il sistema universitario nel suo complesso che le singole università. Democrazia collegiale ed efficienza innovativa non si sono coniugate nel modello tradizionale di *governance* universitaria.

Occorre ripartire dall'autonomia, che è molto più dell'autogoverno cui le università sono da sempre abituate. Autonomia significa capacità di darsi le proprie regole, in una possibile molteplicità di approcci e di soluzioni che non può che far bene all'intero sistema introducendo una positiva competizione tra diversi modelli istituzionali e organizzativi, dando anche la possibilità di adattarsi flessibilmente alle diverse strategie e situazioni dei vari atenei.

Sedici anni fa la legge 168 introduceva l'autonomia universitaria ma poneva limiti al suo esercizio, in particolare sui temi della *governance*, in attesa di una legge quadro che però non è mai arrivata. E' giunto il tempo di farla. Una legge quadro che rimuova tutte le complicate stratificazioni che si

sono accumulate sulle università in settant'anni di legislazione disorganica e che fissi invece nuovi e semplici principi.

Vi è innanzitutto da esplicitare un criterio generale, per quanto ovvio possa sembrare. Non vi può essere vera autonomia se non assegnando responsabilità chiare che evitino ogni opaca condivisione di poteri e operando una continua valutazione esterna dei risultati da parte di tutti i portatori di interesse. La gestione collegiale tipica delle università deve essere mantenuta ma entro un nuovo quadro di responsabilità individuali; l'autovalutazione, tesa al miglioramento continuo delle proprie attività, è un punto fondamentale di ogni valutazione della qualità ma non ci si può ridurre ad essa senza rischiare un'autoreferenzialità e un corporativismo che indispettiscono l'opinione pubblica e rallentano l'innovazione.

Come principio di *governance* dei singoli atenei occorre innanzitutto stabilire che gli statuti devono accuratamente separare i compiti e le responsabilità di governo e di amministrazione da quelli di normazione, di garanzia e di controllo. Attualmente non vi è separazione, anzi confusione di poteri tra il consiglio di amministrazione (che non ha la responsabilità di tutti i compiti tipici dell'amministrazione ma, tradizionalmente, ne ha altri di tipo normativo in rappresentanza degli interessi categoriali interni), il senato accademico (che rappresenta essenzialmente gli interessi disciplinari di facoltà e dipartimenti ma spesso ha assunto compiti decisamente gestionali su personale docente e attività istituzionali) e il rettore che presiede entrambi.

E' opportuno che sia mantenuta l'elettività del rettore come figura che rappresenta democraticamente l'intera istituzione (compresi gli studenti) e nella cui azione questa possa riconoscersi. Un rettore che sia figura di vertice del corpo docente ma anche responsabile diretto della gestione dell'ateneo insieme ad un Consiglio di Ateneo (un *Board*) di composizione non elettiva in rappresentanza sia degli interessi interni che di quelli esterni all'ateneo che abbia i tipici compiti esecutivi e responsabilità di ogni vero consiglio di amministrazione. Un'università non è un'impresa, ma la sua complessa gestione non può rifiutare i modelli migliori dell'amministrazione elaborati dalle imprese, temperati dalle caratteristiche di democrazia e condivisione delle scelte che devono essere tipiche di ogni istituzione che gestisce beni e interessi pubblici.

Un senato accademico elettivo, in rappresentanza diretta di docenti, studenti e personale, completerà il quadro degli organi di governo dell'ateneo assumendo la natura di organo di garanzia dell'autonomia e quindi la responsabilità di ogni atto normativo interno, della valutazione e controllo delle strategie e della gestione, della garanzia delle libertà accademiche e dei diritti degli studenti, dell'espressione democratica delle posizioni e scelte culturali dell'università. Spetterebbe comunque al senato esprimere o revocare la fiducia al rettore e al consiglio di ateneo.

Come ultimo aspetto della *governance* di ateneo sarebbe opportuno delegificare completamente la strutturazione interna. Ogni ateneo sceglierà come organizzarsi: l'esistenza e i mutui rapporti di facoltà, dipartimenti, corsi di studio, centri di ricerca e di servizi e dei relativi organi di gestione saranno interamente affidati agli statuti e ai regolamenti autonomi, purché siano sempre salvi i principi di responsabilità (ogni atto deve avere un responsabile), di sussidiarietà (ogni decisione sarà affidata alla struttura più vicina e più piccola possibile rispetto ai contenuti della medesima) e di unitarietà (saranno riportati agli organi di governo centrali gli atti di interesse per l'intero ateneo per evitare di ridurre un'università ad una federazione di facoltà o dipartimenti).

Per quanto riguarda il governo del sistema universitario in un quadro di vera autonomia degli atenei occorre passare dal modello burocratico-dirigistico a quello regolativo-valutativo, da una tradizione di interventi minuti e pervasivi all'innovazione di un vero governo strategico "a distanza". Inoltre

occorrerà ripensare e rivalutare profondamente il ruolo delle regioni in tema di università nel quadro del nuovo sistema costituzionale introdotto dalla riforma del 2001.

Spetterà al Ministero definire gli obiettivi strategici dello sviluppo del sistema ridisegnando tutta la materia della programmazione triennale e della istituzione di nuove università, definire le regole del gioco (con opportuni poteri sanzionatori nel caso di violazioni delle regole e di palesi malfunzionamenti, fino anche al commissariamento nei casi peggiori), ripartire i finanziamenti assegnati al sistema nel bilancio dello Stato, monitorare e valutare lo stato del sistema e il raggiungimento degli obiettivi.

La sempre maggiore importanza delle università come attori sociali principali e punti di forza economico-sociali del territorio, addirittura in termini di *marketing territoriale*, richiede di superare l'attuale inefficace modello dei comitati regionali di coordinamento per passare invece a vere e proprie forme di governo universitario regionale sia in tema di offerta didattica che di ricerca e trasferimento tecnologico senza naturalmente intaccare la natura nazionale e internazionale del sistema universitario ma responsabilizzandolo e sostenendolo rispetto agli obiettivi regionali.

Spetterà poi ad un'agenzia nazionale o ad un'*authority* il compito di coordinare, guidare e rendere pubbliche le attività e i risultati della valutazione della qualità delle attività universitarie. L'agenzia dovrà garantire totale terzietà e quindi essere indipendente sia dal Ministero che dagli atenei. Per essere precisi, il lavoro di esperti universitari presso l'agenzia sarà esclusivamente a tempo pieno e con distacco dagli atenei di appartenenza, con esclusione quindi di impegni didattici, di ricerca e gestionali che inevitabilmente comporterebbero un conflitto di interessi tra valutatori e valutati. Nulla impedisce evidentemente che l'agenzia utilizzi come revisori professori delle università italiane e straniere ma i rapporti di valutazione devono essere opera e ricadere nelle responsabilità di esperti indipendenti provenienti dal mondo della ricerca e accuratamente formati.

Sia ben chiaro che la valutazione ha come obiettivi fondamentali il continuo miglioramento gli atenei e la trasparenza della valutazione qualitativa e quantitativa delle loro attività didattiche e di ricerca, non quello di ripartire il finanziamento pubblico o di dare indicazioni cogenti sui criteri della ripartizione rischiando di deformare la valutazione per tener conto delle complesse problematiche del sostegno pubblico alle università. Sarà quindi il Ministero che giudicherà e stabilirà come e quanto tener conto dei risultati della valutazione nella ripartizione del finanziamento, rispondendone politicamente. Viceversa si garantirà in questo modo che la ripartizione del finanziamento non diventi implicitamente il criterio unico di valutazione della qualità, deformandone significato e portata innovativa.

Infine, come è tipico di ogni sistema di autonomie, non mancheranno le loro rappresentanze a livello nazionale. Il sistema universitario è essenzialmente un sistema di atenei e quindi la conferenza dei rettori delle università è il luogo naturale dove gli interessi degli atenei in quanto istituzioni autonome vengono rappresentati rispetto al Governo, al Ministero, all'opinione pubblica.

D'altra parte, oltre quella al proprio ateneo, il docente universitario sente fortemente l'appartenenza alla propria area disciplinare. E' quindi consigliabile mantenere un'altra istituzione di rappresentanza disciplinare come l'attuale Consiglio Universitario Nazionale, con funzioni di consulenza e proposta su tutte le materie dell'organizzazione dei saperi relative alla didattica e alla ricerca universitaria, ma ripensandone profondamente composizione e modi di funzionamento per evitare la frammentazione disciplinare e il corporativismo accademico.

Infine dovrà essere potenziato il ruolo del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari come luogo di elaborazione e confronto delle proposte riguardanti le materie della condizione studentesca nelle università e come luogo di garanzia dei diritti degli studenti.

Occorre però evitare che il Consiglio Universitario Nazionale e il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari divengano surrettiziamente organi di governo del sistema confondendo il quadro dei poteri e delle responsabilità, spingendo a forme consociative di gestione e indebolendo il ruolo del Ministero e l'auspicabile alta professionalità delle sue strutture interne.