



ASTRID — GRUPPO UNIVERSITA' (coord. Marco Cammelli)

OBIETTIVO GOVERNANCE -

(BOZZA DEL 15 GIUGNO 2005)

di Luciano Modica

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 obbiettivi, 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 per le università**, dando anche la possibilità di adattarsi flessibilmente alle diverse strategie e situazioni dei vari atenei.

Rispetto alla tradizione italiana di università organizzata per comunità disciplinari nazionali, l'autonomia chiede un salto culturale perché **il sistema universitario tende ad organizzarsi invece per atenei** in competizione tra loro, tendendo a rafforzare i legami dei docenti con la propria istituzione e ad indebolire quelli con i colleghi della propria disciplina. Va trovato quindi un nuovo punto di equilibrio.

Serve inoltre un altro salto culturale, per rimediare ad un'altra delle storture più gravi ed evidenti della *governance* universitaria: la sua natura **collusiva**, nel senso che la maggior parte delle scelte, ad ogni livello, non sono di merito ma piuttosto di scambio tra facoltà o aree o settori disciplinari, col patto non scritto ma evidente di non mettere in discussione le decisioni degli "altri" pur di far passare le proprie.

1. GOVERNANCE DI ATENEO

Sedici anni fa la legge 168 introduceva l'autonomia degli atenei 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* occorre 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.

1A. RETTORE E CONSIGLIO DI ATENEO

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 in gergo anglosassone, più e meglio che una Giunta) di composizione non elettiva** in rappresentanza sia degli interessi interni che di quelli esterni all'ateneo. Il consiglio avrà 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.

Il tema dell'elettività del rettore è aperto perché vi sono argomenti a favore di rettori - amministratori delegati nominati in base alle loro qualità culturali e manageriali ma che non devono rispondere ad un corpo elettorale. Non mancano del resto esempi in Europa di normative che prevedono la nomina e non l'elezione dei rettori delle università. Ma, nel sistema di "produzione" di didattica e di ricerca che tende per sua natura a rifiutare ogni gerarchia, anche in

difesa della libertà intellettuale, solo l'elettività può riuscire, nei casi migliori, a garantire la condivisione degli obbiettivi dell'istituzione universitaria e quindi il suo buon funzionamento. Semmai potrebbero essere fissate norme che limitino la rieleggibilità del rettore proprio per limitare politiche accademiche troppo elettoralistiche.

1B. SENATO ACCADEMICO

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.

Proprio per segnalare la separazione dei poteri, **il senato accademico eleggerebbe al suo interno un presidente diverso dal rettore**, che pure farebbe di diritto del senato.

E' da studiare se il senato accademico debba o non debba essere eletto contemporaneamente al rettore. E' chiaro che nel primo caso aumenterebbe il tono "politico" dell'appuntamento elettorale e sarebbe possibile una forte discontinuità tra una "legislatura" e l'altra. Certamente però si rafforzerebbe il meccanismo di una periodica discussione complessiva della politica dell'ateneo con conseguente elezione dell'intero governo dell'istituzione. D'altra parte la decadenza del senato con il rettore renderebbe assai più difficile il voto di revoca del rettore da parte del senato.

1C. FACOLTA' E DIPARTIMENTI

Come ultimo aspetto della *governance* di ateneo sarebbe opportuna **una completa delegificazione della 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).

Gli statuti e i regolamenti di ogni singola università stabilirebbero anche le regole per l'individuazione dei responsabili delle strutture interne nonché quelle per la loro gestione collegiale. Occorrerebbe lasciare pieno spazio di autonomia, anche solo a titolo sperimentale, a statuti di atenei che **sostituissero, almeno in alcuni casi, l'elettività del preside o del direttore con diverse forme di nomina** o addirittura con la loro selezione pubblica in base a procedure di tipo contrattuale (presenti in alcune università straniere).

In questo, come in molti altri punti, rimane il dubbio che il sistema accademico potrebbe anche

non approfittare per nulla degli spazi di autonomia preferendo "democraticamente" di rimanere nei vecchi schemi di *governance*. E' un tema delicato che però va affrontato in termini di **valutazione dei risultati e di incentivazione delle *best practices***, piuttosto che forzando legislativamente l'una o l'altra soluzione.

2. GOVERNANCE DEL SISTEMA NAZIONALE

Per quanto riguarda il governo del sistema universitario nazionale 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 dei

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.