



**ASTRID – Gruppo di lavoro sull’Università in Italia, coordinato da Marco Cammelli**

## **VERBALE DELLA SESTA RIUNIONE DEL GRUPPO DI LAVORO DEL 15 GIUGNO 2005**

**PRESENTI:** Marco Cammelli (coord.), Franco Bassanini, Vincenzo Cuomo, Veronica Boncimino, Gian Candido De Martin, Bruno Dente, Michele Giovannini, Luciano Guerzoni, Sergio Lariccia, Giunio Luzzatto, Aldo Sandulli, Luciano Modica, Michele Pandolfelli, Anna Maria Poggi, Paolo Rossi, Domenico Sorace, Laura Tempestini.

CAMMELLI fa il punto sullo stato dell’arte del gruppo:

- Le bozze sulla didattica e sugli studenti sono sostanzialmente pronte, salvo i ritocchi derivanti dall’incontro dei coordinatori dei due gruppi;
- La bozza dei docenti è già stata rivista a seguito dell’ultima riunione del 25 maggio e ha integrato le osservazioni di Modica, ma ancora non è stata fatta circolare;
- La bozza sulla valutazione ha prodotto una seconda versione di cui si discuterà in questa riunione;
- Non è invece ancora disponibile la bozza sulla *governance*.

DENTE riferisce dell’incontro con Cammelli e Modica e della convergenza su:

1. c.d. procedura d’infrazione (o commissariamento secondo il modello inglese);
2. meccanismo di finanziamento;
3. poteri del rettore e *governance* interna: elettività del rettore e del senato accademico. Il rettore fa i bandi di concorso e può rifiutare la proposta di nomina del vincitore del concorso (resta aperto il problema dell’individuazione dei criteri per disciplinare il rifiuto della nomina).

PANDOLFELLI ritiene che sarebbe meglio parlare di blocco delle nomine piuttosto che di “commissariamento”.

CAMMELLI propone di non specificare quali siano, nel dettaglio, i poteri del rettore, ma di lasciare la libertà di scelta nella consapevolezza delle differenze esistenti tra atenei.

A questo proposito ricorda che la finalità del gruppo non è di fare l’ennesima proposta sulla riforma del sistema universitario, ma provare a trovare delle risposte/soluzioni alle storture individuate, concentrandosi su alcuni punti forti, con la possibilità che altri punti invece restino aperti.

BASSANINI ragiona sui tempi, anche in relazione all’elaborazione programmatica del centro-sinistra, calcolando che non c’è necessità di farlo uscire con troppo anticipo.

LARICCIA fa un’obiezione sul metodo di lavoro: esprime dubbi sulla mancanza di discussione sulle bozze prodotte, sulle quali invece si propone solo di fare rilevazioni ai coordinatori.

GUERZONI concorda con l'idea di Cammelli di scegliere 4 o 5 proposte forti sull'università per essere attrattivi e non cadere nella banalità dell'ennesimo libro sull'università. Propone però di mantenere l'idea di un seminario nel quale far circolare le proposte del gruppo tra gli "addetti ai lavori" e sempre in quella sede si potranno fare osservazioni più approfondite sulle bozze come obiettava Lariccia. Suggerisce però la necessità di affrontare, nelle nostre proposte, il discorso del finanziamento, indispensabile in un sistema universitario in cui, attualmente, non ci sono i fondi per pagare le docenze.

PANDOLFELLI fa un'osservazione: se si deciderà di mantenere la distinzione in gruppi, sarà necessario un lavoro redazionale di coordinamento dei contenuti. Nell'impianto attuale il suo documento diventerebbe una soluzione metodologica in cui si indicherebbe cosa resterebbe da normare con legge.

CAMMELLI replica che il lavoro redazionale e di coordinamento si potrebbe fare in un incontro tra i coordinatori dei vari gruppi.

DENTE fa una riflessione sull'attuale sistema di finanziamento, che legittima ambiguità tra Ministero e università. A suo avviso bisognerebbe agire sulla struttura e fare qualche proposta. Evidenzia poi la stortura fondamentale che è l'eccesso di autoreferenzialità delle università, secondo un sistema in cui il loro sviluppo è affidato alle capacità organizzative delle università stesse. La proposta dovrebbe prevedere un ruolo determinato del governo e delle università nella gestione del sistema.

CAMMELLI si fa promotore di un incontro con Giarda e Brancasi, ai quali si potrebbe chiedere di fare un documento sul finanziamento, con il suo supporto in qualità di referente del gruppo di ASTRID, fermo restando che è assolutamente necessario conoscere il lavoro e le proposte sulla *governance* universitaria per parlare di finanziamento.

GUERZONI prende la parola per illustrare il suo documento sulla valutazione, precisando che non ha avuto modo di dividerlo preventivamente con gli altri membri del suo gruppo e che si tratta di una bozza che parte dal presupposto che la *mission* dell'università vada cambiata e che debba tendere alla qualità (vedi la bozza di Guerzoni del 12 giugno 2005).

La bozza analizza cosa si è fatto fino ad oggi in Italia: sono circa 10 anni che si fa valutazione, ma senza le necessarie condizioni di contesto:

- inadeguatezza delle strutture di *governance*;
- non definizione degli obiettivi strategici da parte del Ministero;
- refrattarietà del mondo accademico;
- indeterminatezza del ruolo del governo centrale di sistema.

Si chiede quale debba essere la funzione dell'autovalutazione. Attualmente il Comitato nazionale di valutazione valuta e fa consulenza di vario tipo, con un problema di coordinamento tra il Comitato di valutazione e quello di indirizzo.

La valutazione è:

- subalterna ai poteri di governo;
- ricorre a parametri quantitativi (valutazione di produttività piuttosto che di qualità);
- ha standard formativi omogenei cui gli atenei sono tenuti a uniformarsi.

La valutazione esterna non riesce a incidere, ma deve crescere l'autovalutazione che può dare risultati solo in tempi lunghi. Manca quindi un parametro che dia risultati a breve termine, quindi si rischia che l'eccesso di fatica valutativa provochi rigetto e venga visto solo come l'ennesima procedura burocratica senza effetti. Il problema generale è: se la valutazione non ha modo di produrre rimedi efficaci, viene percepita come priva di senso con l'ulteriore limite di dare risultati

solo in tempi medio-lunghi. Il gruppo propone pertanto una valutazione per la qualità delle università: la valutazione esterna deve essere nazionale, quella interna (o autovalutazione) invece gestita dagli atenei.

L'agenzia proposta da Dente per la valutazione ha meno caratteri di terzietà e indipendenza rispetto ad un'autorità indipendente, che si propone come soggetto incaricato di gestire la valutazione, vigilando soprattutto sull'autovalutazione. Attualmente la valutazione è disciplinata con legge, per cui le modifiche proposte vanno fatte necessariamente con legge: una legge fondamentale di riforma organica, come pensata da Pandolfelli, rischia di non terminare l'iter parlamentare, come succede del resto dagli anni '60, eccezione fatta per la riforma Ruberti. Sarebbe meglio invece prevedere l'ipotesi di un testo unico con delega, che forse riuscirebbe a definire gli indirizzi.

CAMMELLI commentando la bozza sulla valutazione ritiene che si tratti di un lavoro ampio, che tocca tutti i problemi della valutazione: suggerisce di fare alcune scelte di fondo, alleggerendo magari i dettagli. Gli esempi concreti, di cui si compone il documento, potrebbero tornare utili per l'introduzione generale del *paper*. Fa una considerazione generale sul fatto che i limiti riscontrati nella valutazione derivano dal fatto che si tratta di un meccanismo che ruota intorno a se stesso a causa del vuoto normativo che ha intorno.

BASSANINI rileva che la valutazione è un settore chiave, per cui va bene anche l'ipotesi di fare proposte, purché si tratti di cose attuabili.

CAMMELLI evidenzia che, di per sé, il lavoro è già articolato come se fosse una relazione ad una proposta di legge.

DE MARTIN si concentra sulla parte propositiva del documento:

- sul nucleo di ateneo ha diversi punti interrogativi. La sua esperienza consiglia di lasciare aperta la gamma delle funzioni. Condivide l'apertura a componenti esterne e gli lascerebbe solo funzioni di trasparenza e pubblicizzazione;
- sull'autorità indipendente: va bene per la valutazione esterna delle università, statali e non, lasciando la valutazione interna agli atenei;
- la lettera *h)* della bozza di Guerzoni riporta una novità importante: la definizione della verifica dei parametri necessari per la costituzione di un'università o per l'accreditamento dei corsi di studio. Questa misura correggerebbe anche l'eccessiva proliferazione di università non statali.
- Gli effetti che la valutazione dovrebbe produrre sul centro dovrebbero essere la trasparenza e la comparabilità tra università, ma è sufficiente questo o non è il caso di legarlo a dei poteri sanzionatori? E quale tipo di sanzioni? Rimane aperto il problema delle ricadute sul sistema del finanziamento, o almeno della parte di esso legata agli incentivi.

ROSSI condivide nella sostanza il documento e le proposte di Guerzoni, ma ci sono alcuni punti critici, o forse solo aspetti che vanno chiariti o scritti meglio:

- la focalizzazione sulla qualità potrebbe ricondurre ad un atteggiamento conservatore all'interno del sistema universitario, soprattutto tra coloro che sono reticenti ai cambiamenti; quindi forse è utile parlare anche di quantità, per cui alcuni elementi di valutazione devono essere anche quantitativi;
- alcune delle cose evidenziate da Guerzoni sono state fatte dal CIVR, quindi forse il documento andrebbe rivisto alla luce di quello che già c'è;
- sulla fatica valutativa forse sarebbe meglio ragionare in termini di requisiti minimi;

- la valutazione della ricerca che rischia di diventare un lusso aiuterebbe coloro che non amano le novità e che troverebbero nel documento un appiglio per sostenere che è meglio lasciare le cose come sono;
- la valutazione dei docenti affidata ai nuclei di ateneo diventa un controllo e non dà garanzie di omogeneizzazione, perché è locale.

DENTE non concorda su una valutazione “di garanzia” (premiante o condannante) nazionale, omogenea e standardizzata. Se l’autorità indipendente deve prendere decisioni scomode, al di fuori della politica, allora va bene far dipendere il finanziamento dalla valutazione; altrimenti lascerebbe fuori il finanziamento se l’autorità svolgesse solo funzioni di trasparenza, accountability e accreditamento.

SORACE ritiene che l’autorità indipendente dalla politica debba avere:

- funzione d’informazione;
- funzione di consulenza.

Sulle conseguenze la valutazione deve comportare il discredito, nel senso che della valutazione e dei suoi risultati si deve tenere conto.

In merito al rapporto tra centro e periferia: la valutazione della ricerca deve essere affidata a strutture diverse dai nuclei di ateneo.

Propone poi un allegato che affronti il problema del ruolo dei governi locali.

PANDOLFELLI fa un generale apprezzamento sul documento, esprimendo però preoccupazione sul ruolo tecnico dell’autorità, derivante dall’esperienza delle altre autorità: da un lato il Ministero interviene con tre tipi di fondi:

1. ordinario e automatico;
2. supporto alla definizione degli obiettivi strategici decisi dal Ministero con accordi di programma che vengono monitorati;
3. un premio legato alla valutazione dell’autorità.

Dall’altro lato l’autorità:

1. collabora a fissare degli standard di qualità;
2. valuta;
3. verifica la sussistenza delle condizioni premiali.

La gestione delle anagrafi ritiene che debbano essere lasciate al ministero, anziché all’autorità, per semplici motivi di utilità.

Sul discorso in merito alle sanzioni, tiene a precisare che ad una fattispecie precisa deve corrispondere una sanzione precisa.

Sull’accREDITAMENTO invece va trovata una definizione univoca anche dal punto di vista giuridico, perché c’è confusione.

LUZZATTO propone di inserire nel documento sulla valutazione il dato emerso a Bergen, allegato al documento dei Ministri, nel quale l’Italia è posizionata a bassi livelli a causa del sistema di valutazione inesistente. Concorda sull’idea di un’autorità indipendente, salvo aggiungere, nella parte propositiva del documento di Guerzoni, una struttura tecnica all’interno del Ministero che sappia tradurre gli esiti della valutazione in parametri quantificabili ai fini della concessione dell’FFO. Evidenzia la mancanza della trattazione del livello locale di valutazione: il nucleo di valutazione è il tipico strumento di valutazione interna, ma in tutti i sistemi stranieri c’è una stretta dialettica tra valutazione interna ed esterna.

Non è poi ancora chiaro come si arrivi ad un giudizio sulla struttura degli atenei ed è una criticità che va risolta, oltre alla previsione di una *review* esterna delle università e alla valutazione interna.

LARICCIA suggerisce alcune scelte da fare e argomenti da chiarire: chiede soprattutto di prendere una posizione sulla proliferazione di università private anche nel documento sulla valutazione. E' d'accordo con Sorace sulla proposta di un'autorità indipendente dalla politica maggioritaria. Condivide anche la scelta dell'obiettivo principale ad essa affidato di fare conoscere i dati sull'università (trasparenza); è però perplesso sulla scelta fatta nel documento di Guerzoni di lasciare la nomina ai Presidenti delle Camere, perché tale criterio confligge col concetto stesso d'indipendenza. Esprime infine delle perplessità sulla fattibilità di una valutazione periodica dei docenti e della didattica.

DENTE propone che sia l'autorità indipendente a nominare i membri che valutano le strutture; mentre spetti alla valutazione interna giudicare la didattica e la partecipazione al governo interno.

CUOMO propone la trasparenza dei criteri di valutazione utilizzati dall'autorità, ma suggerisce anche di inserire la possibilità del contraddittorio per chi viene valutato. Ritiene necessario dover differenziare la valutazione per aree scientifico-disciplinari.

Si apre poi un confronto sul concetto di accreditamento:

DENTE ritiene che sia una certificazione *ex ante*.

LUZZATTO lo considera invece un possesso di requisiti minimi, soggetto ad accertamento successivo.

Si trova invece un accordo sulla seguente definizione di accreditamento: a seguito di un processo valutativo (*ex post*) un'università o un corso di studio accreditata può perdere tale requisito.

MODICA sottolinea che in senso universitario, all'estero l'accREDITAMENTO è un processo per cui un soggetto esterno certifica/accredita un organo (c.d. sistema di mimesi del mercato): il soggetto è esterno perché il *feedback* interno sarebbe troppo lungo, di ca. 15 anni. La struttura esterna ammette o non ammette e, nella scelta del soggetto esterno, preferisce la soluzione tedesca che prevede più agenzie di accreditamento. L'accREDITAMENTO non ha effetti migliorativi, se pensato come un diritto di accesso, anche secondo il modo latino di pensarlo in termini di valore legale del titolo di studio. L'autorità tiene l'albo degli accreditatori, ma non definisce i criteri di valutazione: se lo Stato impone dei criteri, sarà esso stesso a decidere come verificarne il possesso.

DENTE se siamo d'accordo che l'albo dei valutatori è un compito dell'autorità, come la nomina dei valutatori, il processo di accREDITAMENTO dei corsi di studio deve essere trattato nella didattica e messo in connessione col valore legale del titolo di studio.

POGGI suggerisce di prevedere indicatori differenziati per aree disciplinari. Evidenzia poi, per esperienza, che i nuclei di valutazione locale non elaborano i dati, ma si limitano a fornirli: invece dovrebbero funzionare anche da supporto per migliorare l'offerta formativa. In questi termini, e per come sono congegnati, i nuclei locali non hanno motivo di esistere, per cui propone di provare a studiare un raccordo tra centro e periferia.

MODICA passa all'illustrazione della bozza sulla *governance* (vedi bozza del 15/06/05), con alcuni presupposti:

- agire nell'ottica di una maggiore autonomia e trasparenza;
- dare più spazio agli atenei e meno alle discipline, cercando di legare maggiormente i docenti agli atenei;
- cercare di eliminare la natura collusiva dell'attuale sistema di *governance*;

- individuare strumenti che potenzino le responsabilità individuali e salvino i meccanismi collegiali.

Il rettore è il vertice elettivo che rappresenta l'istituzione e con un consiglio d'ateneo che governa; il senato accademico è un organo completamente elettivo. La selezione del personale docente è la scelta più importante che fa un ateneo; pertanto è necessario assegnare la responsabilità diretta della nomina al consiglio d'ateneo.

SORACE è perplesso sull'ultimo punto. Sul senato accademico invece gli sembra che ci siano due organi con la stessa legittimazione e pensa che potrebbe rappresentare un ostacolo. Sarebbe meglio una rappresentanza di aree disciplinari che pesino nello stesso modo.

MODICA è d'accordo con l'elezione diretta e con lo stesso peso per le aree disciplinari, cercando però un meccanismo che consenta di evitare che alcune università diventino una federazione di aree. E' poi necessario precisare le funzioni del consiglio d'ateneo e del senato accademico: si potrebbe prevedere per esempio che il budget lo approva il Consiglio d'ateneo e il consuntivo invece compete al senato accademico. Si pensa pertanto ad un senato accademico con poteri di controllo, nonostante tale scelta lasci perplesso Sorace.

LUZZATTO si chiede come si pensa di innescare il processo, se non è previsto un intervento normativo e viene tutto demandato agli statuti.

MODICA replica che i senati accademici delle attuali università modificheranno gli statuti in base ai nuovi principi.

LUZZATTO chiarisce quindi che il meccanismo dell'elezione diretta sarà modificabile solo dall'ateneo in fase statutaria.

ROSSI suggerisce di provare a inserire, a livello di principio, la ricomposizione per aree disciplinari nel senato accademico.

CAMMELLI nota come riemerge il discorso sulle dimensioni degli atenei: l'elezione diretta del rettore, uguale per tutte le università, lo lascia perplesso: sarebbe invece più favorevole all'idea di differenziare la scelta per gradi diversi.

MODICA ipotizza, per esempio, un senato accademico di più ampia composizione, 80/100 membri, che elegge il rettore e poi controlla sul suo operato, per le università più grandi, come Roma e Bologna. Altrimenti avrebbe paura a pensare a modi differenziati in base alle dimensioni degli atenei.

DENTE il modello ipotizzato da Modica risulta pulito nella misura in cui il mondo accademico esprime direttamente i propri organi consultivi; nella logica di elezioni indirette, si innescano invece meccanismi di autoreferenzialità. Pertanto nelle grandi università l'unico modo per uscire da questi meccanismi è eleggere un rettore che sia esterno al mondo universitario.

CAMMELLI propone di inserire un limite nell'appartenenza dei docenti a più collegi e ritiene che la sede migliore nella quale inserire questo aspetto sarebbe forse il documento sulla *governance*.

DENTE propone allora il modello dei saggi di Confindustria;

CAMMELLI a sua volta pensa al modello delle regioni.

La **prossima riunione** del gruppo di lavoro è fissata per **martedì 5 luglio 2005, dalle ore 11 alle ore 17 ca.**, presso la sede di ASTRID (I° piano).