

AUTONOMIA E RESPONSABILITA' DEGLI ATENEI: GOVERNANCE, VALUTAZIONE, RECLUTAMENTO

**Seminario “Un patto virtuoso tra Università e Istituzioni”
Roma, 24 marzo 2009**

Documento introduttivo

Una riforma necessaria

I tempi sono maturi per una modifica delle forme di governo degli atenei. L'attuale assetto, determinato in larga misura dalla meritoria Legge Ruberti del 1989 (L.168/89) ma non senza rilevanti eredità precedenti, reca da un lato traccia dei compromessi che ne accompagnarono la nascita, dall'altro si rivela ormai inadeguato a farsi carico dei problemi di gestione e rappresentanza in istituzioni dotate di ampia autonomia e molto più numerose e diversificate di quelle allora esistenti. Come ha giustamente rilevato la Conferenza dei Rettori, la *governance* va oggi 'rivista in funzione di un coerente e rinnovato modello istituzionale, riconsiderando in tale prospettiva il complesso delle funzioni decisionali, la composizione dei vari organi, il loro ruolo e le loro responsabilità nella programmazione e nella allocazione delle risorse e prevedendone un assetto che eviti ogni accusa di autoreferenzialità della componente accademica' (parere unanime dell'Assemblea CRUI, 25 settembre 2008).

E' giunto quindi il momento di completare e rivedere la normativa dell'autonomia ampliando insieme i margini di autodeterminazione e responsabilità degli atenei. 'Autonomia' non può semplicemente significare prevalenza di logiche corporative o autoreferenziali, o persistenza di vistosi conflitti di interesse negli organi di gestione. Per conseguire l'obiettivo di una reale riforma nel senso di un'autonomia sostanziale degli atenei è necessario che essi siano governati, pur nel rispetto delle esigenze di collegialità che caratterizzano storicamente le istituzioni universitarie, in modo pienamente trasparente ed efficiente, con attribuzioni nette di

responsabilità: la valutazione, perno di ogni riforma, presuppone infatti responsabilità ben individuate e distinte.

E' bene ricordare in questo contesto che la crescita di autonomia e responsabilità sostanziali dei singoli atenei –non più, solo, del sistema universitario in senso piuttosto astratto quando non corporativo- è una tappa fondamentale se si vogliono conseguire gli obiettivi strategici indicati nelle *Linee guida sull'università* del Governo (6 novembre 2008): 'la gestione responsabile e la sostenibilità economica sono condizioni essenziali dell'autonomia di cui le università giustamente godono. Bisogna prima di tutto spendere bene le risorse disponibili e per questo dobbiamo promuovere insieme una collaborazione virtuosa tra Ministero ed atenei, fondata su una limpida distinzione di compiti: il primo deve accreditare, valutare, incentivare e soprattutto garantire il rispetto degli standard qualitativi; i secondi devono assicurare alla comunità nazionale e internazionale, in riferimento a parametri qualitativi ed economici concordati e verificati, educazione di qualità, ricerca di alto livello, gestione efficiente delle risorse, contributo efficace allo sviluppo culturale, economico e tecnologico del Paese'. Maggiore responsabilità significa, in altri termini, maggiore libertà delle istituzioni universitarie: libertà che è la radice stessa della ricerca e della trasmissione del sapere avanzato.

Una revisione dei meccanismi di governo è indispensabile anche per poter impostare su basi nuove il cruciale problema del reclutamento e dell'avanzamento di carriera del personale accademico. Complesse regole concorsuali *ex ante* si sono rivelate inefficaci a garantire una selezione uniformemente meritocratica. Non è quindi più procrastinabile un intervento semplificatore e riformatore in materia maggiormente allineato con le migliori pratiche internazionali, che va operato contestualmente al rafforzamento negli atenei di un chiaro principio di responsabilità. Oggi sia il rettore sia gli organi centrali dell'ateneo sono di fatto impossibilitati a svolgere alcun compito di verifica che non sia puramente formale e burocratico. Parallelamente, la dinamica della spesa –in primo luogo quella

per il personale docente- risulta determinata, direttive legislative o ministeriali a parte, proprio dai soggetti che ne sono diretti beneficiari, in una strutturale commistione di interessi che è causa non ultima delle difficoltà strategiche e finanziarie in cui si dibattono molti atenei e che spesso costituisce un ostacolo all'innovazione.

E' peraltro opportuno ribadire, come già ampiamente illustrato nelle *Linee guida sull'università*, che il cardine di un effettivo miglioramento della qualità degli atenei va individuato nella messa in atto di un sistema trasparente ed efficace di incentivi e disincentivi, quali ad esempio quelli recentemente introdotti con la legge 1/2009. Ogni ateneo, anzi ogni persona che in esso lavora, deve avere ben chiare le conseguenze, positive o negative, della propria condotta in termini, prima di tutto, di risorse.

IL SISTEMA DI GOVERNO DEGLI ATENEI

La dimensione internazionale

Negli ultimi anni in numerosi paesi europei sono state proposte ed attuate leggi che modificano gli assetti di *governance* dei sistemi universitari. Le differenti soluzioni adottate prefigurano spesso radicali modifiche dello status quo e mostrano una differenziazione rilevante, soprattutto in relazione al grado di autonomia e di decentramento che esse presuppongono: non si è finora trovata una soluzione condivisa al dilemma di quale sia il grado di autonomia e quali siano le forme di autogoverno che permettono alle università pubbliche di affrontare nel modo migliore i loro compiti formativi e di ricerca di fronte alla competizione internazionale.

In Italia, negli ultimi venti anni, si è ampliato il grado di autonomia delle università, limitate in tutto il dopoguerra da un pesante apparato di

vincoli istituzionali e burocratici in cui l’allocazione delle risorse e le decisioni riguardanti il capitale umano erano regolate in modo centralizzato; così facendo la riforma ha introdotto per la prima volta un notevole grado di decentramento decisionale e finanziario all’interno del sistema universitario.

L’obiettivo alla base di questo aumento di autonomia istituzionale era quello di accrescere la competitività in termini di qualità, mettendo le università più dinamiche in condizione di elaborare le strategie innovative e di promuovere formazione e ricerca a livello internazionale. Tale obiettivo è stato raggiunto con successo solo da una parte degli atenei, mentre la reazione di una parte del sistema è stato inatteso e negativo. La ragione principale è stata quella che devoluzione dei poteri e decentralizzazione non sono state accompagnate da forti incentivi e regole capaci di incoraggiare l’emergere di responsabilità e rendicontabilità. Maggior decentramento ed autonomia richiedono infatti un grado più elevato di capacità di autogoverno da parte delle università, perché richiedono che esse divengano maggiormente consapevoli del loro posizionamento in ambito nazionale e internazionale, capaci di sviluppare strategie autonome, di reperirne le necessarie risorse finanziarie, di valutare l’efficacia dei risultati.

La necessità di creare un sistema di autogoverno più articolato ed efficace ha colto impreparate le università italiane dando luogo anche ad errori di percorso e distorsioni strategiche: ne sono esempi eloquenti la pianificazione delle risorse umane, l’operare delle selezioni concorsuali e l’espansione irragionevole del numero di corsi. Il ritardo nell’introduzione di un sistema di incentivi e l’inerzia dell’accademia, dovuta ad una scarsa identificazione culturale con il nuovo modello, a resistenze e a pressioni derivanti da interessi costituiti, hanno prodotto in molti casi autonomia senza responsabilità, incrementando le inefficienze burocratiche e il divario tra le migliori università italiane e il resto del sistema.

Governance e modernizzazione

La *governance* interna delle università non si è insomma dimostrata –nel suo complesso- in grado di realizzare la modernizzazione del sistema. E' dunque necessario rivederla al fine di rendere possibile l'emergere in tempi ragionevoli di una capacità autonoma di gestione finanziaria e strategica degli atenei. Autonomia significa infatti, prima di tutto, capacità di ogni singola istituzione universitaria di identificare una sua identità e i propri obiettivi di medio e lungo periodo e di costruire le strategie adatte a realizzarli e trovare le risorse necessarie.

L'obiettivo è quello di realizzare in ogni università un governo attivo e responsabile, in grado di affrontare tutte le difficoltà connesse allo sviluppo di una istituzione straordinariamente complessa come quella universitaria nell'epoca attuale, cioè di superare definitivamente il retaggio dell'antica organizzazione centralistica del sistema universitario, nella quale il Ministero avocava a sé la maggior parte delle difficoltà e delle responsabilità di governo, soprattutto quelle connesse agli aspetti finanziari. In questo contesto tradizionale, gli studiosi e i ricercatori erano abituati ad essere concentrati sui propri programmi formativi e sulle proprie attività di ricerca, senza che risultasse necessario tenere in adeguata considerazione gli obiettivi generali, i problemi e le criticità della propria università. L'abitudine ad una nuova forma di consapevolezza, e quindi ad una forma più matura di partecipazione democratica al governo dell'università, deve essere fortemente incentivata.

Peraltro, anche al livello del governo degli organi universitari le università hanno mostrato numerose debolezze. Sono emerse negli ultimi anni rilevanti difficoltà di indirizzo, cioè difficoltà di percezione, proposta e programmazione di attività formative appropriate; difficoltà di inserimento nei filoni più promettenti della ricerca a livello internazionale; difficoltà di gestione e controllo: insufficienti meccanismi di selezione e promozione

della qualità della ricerca e della formazione, crisi persistente di credibilità del sistema di selezione del personale scientifico-didattico, collocazione opaca, e tendenzialmente inefficiente, del personale tecnico-amministrativo, in taluni casi crisi finanziaria.

Il cammino verso una matura capacità di governo è ancora lungo e complesso. Un nuovo sistema nazionale di ripartizione delle risorse, fondato sulla valutazione e la contemporanea liberalizzazione di aspetti rilevanti del sistema dovranno stimolare gli atenei a compiere questo percorso di maturazione e a far sì che le università che si saranno date regole di governo efficaci e responsabili ottengano i migliori risultati nella competizione per le risorse.

Responsabilità e rendicontabilità

Le criticità emerse in questi anni nel governo degli atenei, sono da imputare non solo alle cause illustrate finora, ma anche a ragioni strutturali: in molti casi infatti è il disegno stesso degli organi di governo che rende difficile la identificazione delle responsabilità nelle azioni strategiche e poco chiara la gestione dei conflitti tra differenti e pur legittimi interessi.

Il punto critico fondamentale nel disegno degli organi di governo di ateneo riguarda i meccanismi di composizione efficace dei due principi ispiratori della *autonomia* e della *responsabilità*. È indubbiamente indispensabile una forte e chiara affermazione del principio di responsabilità. Questa richiede visibilità e identificabilità degli organi responsabili del governo dell'ateneo e rendicontabilità delle decisioni in capo agli organi responsabili. A sua volta, tale rendicontabilità richiede programmi chiaramente definiti e verificabili così come criteri di valutazione altrettanto chiaramente definiti e verificabili nonché, evidentemente, l'identificazione dei soggetti legittimati alla verifica dei programmi dell'ateneo.

Un'accentuazione dei principi di responsabilità e autogoverno avrà come conseguenza un cambiamento dei ruoli degli organi universitari. In special modo dovrà mutare il ruolo del rettore, che non potrà essere prevalentemente mediatore tra interessi particolaristici interni quanto piuttosto garante della direzione lungo la quale l'ateneo evolve ed innova ponendo in atto la difficile sintesi tra esigenze interne ed esterne spesso contrastanti, incanalando gli interessi degli *stakeholders* in una strategia generale per l'eccellenza della ricerca, la qualità della formazione e l'innovazione amministrativa.

Necessariamente connesso a un maggiore decentramento dei processi decisionali, cui deve corrispondere una maggiore responsabilità, deve operare un meccanismo di virtuosa competizione interna per le risorse fondato sulla valutazione della qualità come elemento alla base di qualsiasi negoziazione. Si tratta insomma di estendere a tutti i livelli il modello di finanziamento su base valutativa e meritocratica che per la prima volta la legge 1/09 ha sancito in modo inequivocabile, modello cui l'Agenzia di valutazione, ormai prossima al varo, darà un impulso decisivo. L'allocazione delle risorse all'interno dei singoli atenei dovrà quindi seguire gli stessi criteri e basarsi sui medesimi parametri con i quali gli atenei ricevono i fondi dallo Stato.

E' utile sottolineare che una più razionale ed efficiente gestione delle istituzioni universitarie non solo non contrasta, ma anzi favorisce la partecipazione accademica, che può essere rinvigorita e trasformata proprio grazie a un nuovo sistema di *governance*. Rivedere l'attuale sistema di governo, spesso ripetitivo e farraginoso, fondato sulla mediazione di interessi invece che sulla visione strategica, è interesse delle università per dare origine ad un sistema decisionale in grado di favorire la piena partecipazione dei docenti alla scelte realmente importanti e insieme di rispondere responsabilmente agli *stakeholders*. Bisogna puntare sulla qualità e l'incisività della partecipazione alle decisioni, piuttosto che

sull'afferenza a molteplici organismi che per la loro stessa natura rendono ardua, se non impossibile, un'effettiva condivisione delle scelte.

La separazione degli interessi

Negli ultimi anni si sono molto criticate le inefficienze ed i difetti di autogoverno delle università, sia in Italia che in Europa, e in quasi tutti i Paesi europei sono state avviate riforme che hanno modificato, anche radicalmente, lo status di autonomia e di autogoverno delle università. Troppe volte le università non hanno saputo dimostrare una sufficiente capacità di autogoverno, risolvendo i conflitti interni tra interessi differenti attraverso la mediazione invece che attraverso l'individuazione di strategie di qualità. Per garantire un governo efficace è necessario separare gli interessi in gioco introducendo un elemento di dialettica tra le istanze espresse dall'ateneo al suo interno e gli interessi generali del Paese. Interessi che non devono rappresentare un ostacolo quanto piuttosto un punto di riferimento e uno stimolo ad una gestione responsabile ed efficace. Il punto forse più delicato di ogni riforma della *governance* universitaria consiste proprio nel configurare un giusto equilibrio tra le due sfere attraverso un'adeguata calibratura delle forme di rappresentazione negli organi decisionali e dei rapporti tra i diversi organi.

Un'università dotata di un governo capace deve avere l'interesse a selezionare i migliori studiosi e quindi deve saper operare efficacemente in tale direzione. Questo interesse dell'istituzione non coincide necessariamente con l'interesse immediato di tutti i suoi membri; infatti i membri dell'università hanno tutti uguale interesse a progredire nelle loro carriere, anche se non tutti possiedono le stesse capacità e gli stessi talenti. Gli organi preposti a decidere gli avanzamenti di carriera possono essere indotti a rinunciare ad una selezione rigorosa dalla pressione esercitata da coloro che vogliono progredire nella carriera anche se non hanno le caratteristiche o la maturità necessaria.

La riforma introdotta con la legge 210/98 ha tralasciato di considerare questo elemento e questa sottovalutazione comporta che non si possa garantire la prevalenza dell'interesse dell'istituzione a far sì che gli avanzamenti di carriera avvengano in base alla qualità su quella dei singoli. Caso non dissimile di conflitto di interesse interno all'ateneo è quello tra la necessità di sviluppare aree della ricerca promettenti ed innovative e la necessità di coprire in modo appropriato gli insegnamenti essenziali per rispondere alle esigenze professionali che emergono dal mondo del lavoro rispetto alle esigenze corporative dei gruppi disciplinari.

Infine vanno posti in rilievo i conflitti tra esterni ed interni al sistema universitario. Esempio evidente è dato dall'impatto che l'università ha sul territorio e sulla comunità di riferimento. La decisione di espandere le attività universitarie implica rilevanti conseguenze logistiche, organizzative, decisionali per la comunità locale, e richiedono dunque di valutare come si riflettano sui membri di questa comunità. Viceversa possono esservi interferenze negative dal mondo della politica, dalle amministrazioni pubbliche o dalle associazioni di categoria che possono esercitare pressioni per operazioni non appropriate né coerenti rispetto agli obiettivi dell'università, oppure interferenze positive da parte di quelle stesse forze, che possono cooperare con l'università per il raggiungimento dei suoi fini.

Si tratta dunque di riconoscere che ogni decisione dell'istituzione universitaria ha conseguenze positive o negative non solo per i soggetti costitutivi interni, ma anche per diversi soggetti esterni che incarnano le finalità sociali dell'istituzione. Inoltre nel perseguimento dei compiti costitutivi dell'università emergono conflitti tra gli interessi (legittimi) dei soggetti membri, e tra soggetti membri e soggetti esterni della società sui quali l'azione dell'università ha effetto.

Il problema chiave consiste nel saper disegnare il governo in modo tale da risolvere gli interessi in conflitto orientandoli verso azioni che migliorano la produzione di conoscenza e di professionalità. A questo

scopo occorre innanzitutto tenere conto di tutti gli attori in gioco, che hanno interessi connessi all'università, e trovare una distribuzione equilibrata delle loro rappresentanze all'interno degli organi di governo. In sintesi, occorre trovare un disegno costitutivo che dia un ruolo appropriato a tutti i portatori d'interesse, nel senso anglosassone di *stakeholders*, di soggetti che sono coinvolti nel funzionamento dell'istituzione universitaria e ne vedono modificati i propri interessi. Una volta stabilito che occorre dare rappresentanza all'interno del sistema di governo dell'università gli *stakeholders* esterni, la difficoltà consiste nel mettere a punto un disegno che consideri e ponderi i differenti interessi e riesca a farli convergere sul miglioramento e l'efficienza delle università.

Riforma della governance

Le università italiane sono dotate di una varietà assai differenziata di regole di governo, che hanno dato risultati altrettanto differenziati in termini di buona conduzione degli atenei. Sembra difficile e poco produttivo pretendere di imporre regole stringenti e uniformi per una varietà di istituzioni molto diverse tra loro per struttura e obiettivi. La strada migliore da perseguire è piuttosto quella di stabilire alcuni principi essenziali, lasciando agli statuti delle singole istituzioni l'individuazione di specifiche modalità organizzative.

Obiettivo prioritario della riforma è quello di stabilire una limpida suddivisione dei compiti tra i vari organi di gestione dell'ateneo, indispensabile per attribuire chiaramente le responsabilità decisionali e per evitare conflitti di interessi. Non meno necessario risulta far sì che a tutti i livelli le responsabilità gestionali siano attribuite sulla base di specifiche competenze, anche prevedendo adeguati momenti di formazione e approfondimento tecnico. La gestione di strutture complesse e delicate, cui fanno capo, tra l'altro, ingenti finanziamenti in prevalenza pubblici, deve essere affidata a soggetti con una comprovata esperienza gestionale e la

disponibilità ad approfondire ed estendere le competenze necessarie per il miglior assolvimento di ruoli tanto impegnativi.

La *governance* delle università, a tutti i livelli, si basa su un delicato equilibrio tra istanze diverse: collegialità, autogoverno, efficacia decisionale, responsabilità verso gli *stakeholders* esterni. Per questo motivo è dannoso importare nell'accademia, tal quali, le forme di gestione e di governo che caratterizzano il mondo dell'impresa. E' però altrettanto evidente che l'attuale assetto privilegia in modo quasi esasperato la collegialità (sia nel funzionamento dei numerosi organismi interni, sia nella prassi decisionale) e l'istanza dell'autogoverno a diretto scapito dell'efficacia decisionale e della responsabilità verso l'esterno. I due esempi più eloquenti in materia sono, da un lato, l'operare dei consigli di facoltà, organi assembleari spesso composti da decine o centinaia di docenti cui fanno capo decisioni dalle più minute a quelle strategicamente più rilevanti (si pensi alle chiamate dei docenti), senza che la natura stessa dell'organismo consenta il reale dispiegarsi di una informata e specifica volontà soggettiva dei singoli componenti; dall'altro, il dualismo tra senato accademico e consiglio di amministrazione, sorta di bicameralismo ridondante che praticamente annulla la possibilità di sottoporre le scelte fondanti dell'ateneo al vaglio di osservatori esterni *super partes*, pur essendo i docenti, è ben ricordarlo, solo gestori fiduciari, *pro tempore*, di un bene pubblico.

Nell'ambito della *governance* le linee principali della riforma si riferiscono a tre livelli di gestione: (a) organi centrali dell'ateneo; (b) organi di coordinamento intermedio; (c) strutture primarie.

Il bilanciamento di poteri e competenze tra i diversi livelli è cruciale per accrescere da un punto di vista qualitativo la compartecipazione dei docenti da un lato, degli *stakeholders* esterni dall'altro. Una sana dialettica tra organi centrali e strutture primarie deve infatti garantire che le seconde, quelle più direttamente vicine alla gestione della didattica e della ricerca,

possano funzionare con ampi margini di autonomia, restando in capo ai primi precise responsabilità per quanto attiene la strategia generale dell'ateneo e la sua sostenibilità finanziaria. Gli organi di coordinamento intermedio, che dispongono nell'assetto attuale di una parte preponderante delle responsabilità gestionali, a scapito sia degli organi centrali che delle strutture primarie, dovrebbero probabilmente essere riconfigurati come strutture appunto di coordinamento, collegamento e condivisione di linee di indirizzo per aree omogenee.

Gli organi centrali di ateneo

Il ruolo del *rettore* deve essere valorizzato e al tempo stesso chiarito, per esempio rendendo esplicita la sua funzione di garante della qualità delle scelte e delle strategie. Un rettore non certo monarca assoluto, ma rappresentativo e autorevole, il quale possa orientare l'ateneo a una politica di effettivo miglioramento e rappresentarla in modo adeguato all'esterno. Al rettore si dovrebbe affiancare un direttore generale di sua fiducia dotato di ampie e riconosciute competenze ed esperienze.

Il *consiglio di amministrazione* dovrebbe assumere chiare funzioni di programmazione strategica e di alta amministrazione dell'ateneo, e tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione che lo statuto non assegna specificamente al rettore. La composizione del CDA pone problemi di non facile soluzione se si vuole conseguire un ragionevole equilibrio tra esigenze di efficacia ed autonomia gestionale da un lato, e, dall'altro, di rappresentatività dell'organo e di terzietà nella valutazione delle scelte strategiche e nell'assunzione di impegni finanziari. Come già indicato nelle *Linee guida*, il CDA dovrebbe essere composto in maggioranza da persone esterne all'università, ovviamente in possesso di appropriate competenze in campo culturale, universitario e gestionale, che abbiano maturato un'esperienza professionale di alto livello. E' altrettanto importante evitare, peraltro, che la selezione dei consiglieri sia dettata da logiche politiche esterne.

Il *senato accademico*, garante della libertà accademica e dei diritti dei membri della comunità universitaria, dovrebbe continuare a rappresentare la massima istanza accademica dell'ateneo, responsabile per emanare statuto e regolamenti e formulare proposte in materia di didattica e ricerca e vigilare sull'operato del rettore e del Consiglio di amministrazione, in particolare esprimendo il proprio parere sul bilancio. La sua composizione dovrebbe essere ampia e rappresentativa.

Al fine di dare continuità ed ampiezza al rapporto con la comunità locale e nazionale e di approfondire sinergie strategiche, si potrebbe prevedere che gli atenei si dotino di appositi organismi di collegamento con la comunità locale e nazionale la cui composizione dovrebbe essere normata dagli statuti. Potrebbero per esempio farne parte rappresentanti del mondo imprenditoriale, produttivo e culturale, società o singoli che contribuiscono in modo particolare alla vita dell'ateneo; il Ministero stesso come principale ente finanziatore; i rappresentanti degli enti territoriali; quelli dei laureati dell'ateneo, dei quali è naturale l'interesse a garantire il livello qualitativo del titolo che hanno conseguito.

I *nuclei di valutazione* costituiscono uno strumento prezioso di verifica delle scelte strategiche compiute dall'ateneo, soprattutto nel settore della pianificazione didattica e della ricerca. Il loro ruolo va rafforzato, anche in collegamento con la istituenda Agenzia per la valutazione. Appare opportuno prevedere che la maggioranza del Nucleo sia composta da membri esterni all'ateneo, al fine di assicurare la terzietà e l'indipendenza del giudizio.

L'organizzazione interna

L'organizzazione interna delle università è forse l'ambito della *governance* in cui più manifeste sono le conseguenze negative della stratificazione normativa degli ultimi decenni e dell'incompiuta transizione

tra modelli. Sovrapposizioni e conflitti di competenze comportano da un lato pesanti difficoltà di gestione, dall'altro impegnano i docenti, almeno in teoria, ad una estenuante partecipazione a processi decisionali parcellizzati e ripetuti. Peraltro, l'attuale distinzione di attribuzioni risulta del tutto ingiustificabile alla luce dell'integrazione tra didattica e ricerca connaturata all'attività universitaria.

L'obiettivo primario della riforma dovrebbe essere quello di semplificare radicalmente la struttura, prevedendo, come anticipato nelle *Linee guida*, che le strutture organizzative primarie –denominate dipartimenti- divengano essere unitariamente responsabili sia della ricerca, sia della didattica, anche attraverso specifiche commissioni. Nell'ambito del dipartimento, o di un gruppo di dipartimenti, sono organizzati i corsi di studio e sono incardinati i docenti e il personale tecnico-amministrativo, il cui diritto-dovere alla partecipazione collegiale dei docenti e del personale tecnico-amministrativo si esplica principalmente a livello dipartimentale. Alle 'scuole' o 'facoltà', aggregazioni di un numero ragguardevole di dipartimenti in aree omogenee con dimensioni probabilmente più ampie delle attuali facoltà, spetterebbe il coordinamento delle attività didattiche e la formulazione di proposte organiche, sulla base delle esigenze prospettate dai dipartimenti, in materia di personale docente. I dipartimenti devono essere caratterizzati da una coerente dimensione tematica e disciplinare, quale non sempre si riscontra negli attuali dipartimenti. E' infatti fondamentale che le decisioni siano adottate direttamente dalle strutture organizzative del livello interessato secondo il principio di sussidiarietà e nel rispetto del principio di semplificazione burocratica: le decisioni vanno cioè in linea di massima assunte al livello quanto più vicino possibile a quello in cui esplicheranno i loro effetti.

Nell'attuale assetto delle università i dipartimenti risultano non infrequentemente impostati secondo criteri non omogenei né per dimensioni né per copertura di settori scientifici. La razionalizzazione dei profili dipartimentali riveste carattere di urgenza, anche alla luce del fatto

che l'imminente *Valutazione nazionale della ricerca* sarà impostata su base dipartimentale. E' quindi auspicabile che le università procedano speditamente in questa direzione, non essendo necessaria alcuna innovazione normativa. I dipartimenti, sia nell'attuale funzione, sia in quella che dovrebbero assumere in seguito alla riforma qui delineata, dovrebbero essere caratterizzati da una ragionevole massa critica (vanno quindi evitati dipartimenti troppo piccoli) e da una evidente coerenza tematica.

Nel caso di atenei di dimensioni limitate, in cui dipartimenti tematicamente coerenti risulterebbero giocoforza sottodimensionati, si potrà prevedere una semplificazione della struttura organizzativa qui proposta, in cui la funzione dei dipartimenti sia assolta da 'sezioni' di una 'scuola' o 'facoltà'.

Poiché al dipartimento spetteranno anche le funzioni oggi attribuite ai corsi di studio, è ragionevole prevedere almeno la costituzione di una commissione didattica con funzioni simili, ovvero più commissioni qualora si ritenga che i diversi corsi di studio attivati sotto l'egida del dipartimento/scuola necessitino di commissioni distinte. Naturalmente anche in questo nuovo assetto dovrà continuare ad essere garantito il diritto di tutti i docenti che svolgono attività didattica in un corso di laurea, anche se afferenti a un dipartimento diverso da quello responsabile per l'attivazione e la gestione del corso, di partecipare ai lavori della commissione didattica. Non meno importante risulta la necessità di assicurare un forte coordinamento tra gli organismi responsabili dei vari corsi, specie se, come avviene di norma, afferenti alla stessa macroarea, soprattutto al fine di assicurarsi che l'offerta didattica condivisa soddisfi le specifiche esigenze formative dei singoli corsi di studio.

La riorganizzazione degli atenei su base federativa

Il notevole ampliamento del numero di atenei negli ultimi venti anni ha determinato in più di un caso la nascita di università che difficilmente

possono garantire, da sole, un adeguato livello di servizi e sviluppare ricerca competitiva. La riorganizzazione di questi e altri atenei su base federativa offre da questo punto di vista indubbi vantaggi, come peraltro già dimostrano alcune esperienze positive di atenei 'a rete'.

La dimensione naturale, ma non esclusiva, di queste aggregazioni è quella regionale. L'intensità della collaborazione può essere variabile e modulata nel tempo, includendo ad esempio la messa in comune di servizi quali l'acquisizione di beni; la condivisione di uffici e servizi che necessitano di una base di utenza allargata come anche di laboratori, biblioteche o altre strutture; la costituzione di scuole di dottorato congiunte. A un livello più avanzato si pone la definizione comune di una strategia formativa e di ricerca che cerchi di evitare sovrapposizioni poco funzionali e consenta ad ogni sede di concentrarsi sulle attività cui è particolarmente vocata. L'aggregazione federativa vera e propria può essere quindi vista come il punto di arrivo di un graduale processo di convergenza, che potrà assumere nei diversi casi tempi diversi e trovare espressione in adeguate forme statutarie.

La struttura organizzativa degli atenei strutturati su base federativa non risulterebbe peraltro radicalmente diversa da quella degli altri atenei. Unici dovrebbero restare rettore, consiglio di amministrazione e senato accademico; in alternativa si potrebbe prevedere che il senato, pur unitario, sia articolato in sezioni, ciascuna corrispondente a una delle sedi federate, e normare opportunamente quali funzioni attribuire al senato in forma plenaria, quali alle singole sezioni.

Simile ma distinto è il caso di atenei le cui dimensioni sono tali da impedire una razionale ed efficace gestione unitaria, i 'megatenei' che costituiscono un fenomeno quasi esclusivamente italiano di fatto ancora irrisolto dopo molti anni di discussioni, sperimentazioni e provvedimenti normativi. E' bene sottolineare che il fenomeno, per quanto radicato, continua ad essere fortemente problematico e sempre meno giustificabile

in un contesto in cui, come ricordato nelle *Linee guida*, si vogliono mettere al centro della vita universitaria le esigenze degli studenti.

IL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE ACCADEMICO

La selezione e la valorizzazione del personale accademico costituiscono il nodo centrale di ogni politica universitaria. In questo ambito l'Italia evidenzia non da oggi problemi molto significativi, che talora giungono a minacciare la credibilità e il rispetto di cui gli atenei devono godere. E' quindi necessario introdurre forti elementi di competizione meritocratica, di mobilità nazionale e internazionale, di trasparenza. L'accesso e la progressione di carriera nelle università devono avvenire sulla base di stringenti parametri qualitativi riconosciuti anche a livello internazionale, come già in parte prescritto dalla legge 1/09. La ricerca è per sua natura internazionale, anzi lo diventa ogni giorno di più anche in considerazione del fatto che una quota crescente di risorse per svolgerla viene allocata a livello europeo e internazionale su base competitiva. I sistemi di selezione e promozione devono quindi essere comparabili con quelli dei principali Paesi attivi nel settore della ricerca ed essere caratterizzati da una rigorosa valutazione qualitativa. Ogni ruolo deve godere di una distinta e piena valorizzazione professionale. Il passaggio a un ruolo superiore deve essere subordinato a riconosciuti, significativi progressi nella produzione scientifica dello studioso. In particolare, l'accesso all'ordinariato deve riconoscere risultati scientifici di consistente valore, apprezzati in modo tangibile anche a livello internazionale, tali da garantire una effettiva posizione di rilievo dello studioso nel suo settore di ricerca.

La legge 230/05 (Legge Moratti) cristallizza il vasto consenso aggregatosi negli anni scorsi intorno all'idea di istituire un 'filtro' nazionale per l'accesso alla docenza universitaria, ferma restando la scelta dei docenti da parte delle singole università. Se da un lato, infatti, è necessario evitare la rigidità di un meccanismo troppo centralistico, come i concorsi anteriori alla legge 210/98, oggi improponibile se si vuole che le sedi siano

valutate in base alle scelte che compiono, è al contempo prematuro prevedere l'autonomia assoluta delle singole sedi. E' quindi necessario riprendere i principi cardine della riforma Moratti e declinarli alla luce della rapida evoluzione del sistema universitario italiano e internazionale che si è registrata negli anni scorsi.

Particolare importanza, poi, deve essere assegnata ai principi stabiliti dall'Unione Europea ai fini di garantire la progressiva realizzazione di un 'mercato unico' per i ricercatori in Europa (*Realising a single labour market for researchers in Europe*), tra i quali vanno menzionati soprattutto l'esigenza di un reclutamento aperto e di prospettive di carriera legate a criteri di trasparenza.

Architettura del sistema

La proposta che viene qui delineata prevede che i singoli atenei reclutino e promuovano docenti e ricercatori scegliendo tra studiosi in possesso della *abilitazione scientifica nazionale* per il ruolo pertinente (ordinario, associato, ricercatore). L'abilitazione è conseguita sulla base di un rigoroso giudizio scientifico espresso dalla comunità degli studiosi: non conferisce alcun diritto all'inquadramento in ruolo, ma, come qualunque abilitazione professionale, costituisce condizione necessaria e insieme non sufficiente per l'esercizio della stessa. La durata quinquennale dell'abilitazione può essere estesa qualora lo studioso prosegua nell'attività di ricerca al livello richiesto.

L'abilitazione scientifica nazionale è a numero aperto. Qualunque formula che legghi il numero delle abilitazioni conseguibili al fabbisogno espresso dalle sedi porta inevitabilmente a privilegiare i desiderata delle sedi banditrici. Il rigore della selezione deve essere garantito non da artificiali barriere numeriche, ma dalla severità dei criteri adottati e dei requisiti di produzione scientifica preliminarmente indicati.

La proposta uniforme in larga misura, secondo la prassi internazionale prevalente, le modalità di selezione di professori e ricercatori. E' infatti proprio l'accesso alla carriera accademica il punto più delicato, e quello che più richiede una larga condivisione a livello nazionale, soprattutto ove si consideri che circa il 35% del personale universitario è composto da ricercatori (una percentuale in crescita).

Viene operata una distinzione chiara tra reclutamento e promozione, entrambi affidate ai singoli atenei, ma entrambi condizionati al conseguimento preliminare dell'abilitazione scientifica nazionale.

Il punto più debole della normativa finora in uso è infatti quello di costringere gli atenei a bandire concorsi teoricamente aperti quando il vero obiettivo, spesso del tutto legittimo, è quello di promuovere un docente interno. Il concorso diviene in sostanza solo una modalità complicata, costosa e poco lineare per chiedere alla comunità scientifica di esprimere il proprio parere su di un singolo docente. Questa distorsione di fondo del sistema produce poi molti dei problemi che si riscontrano nella prassi. La proposta supera questa anomalia grazie a un sistema a due fasi: per essere promosso il docente deve conseguire l'abilitazione nazionale, che garantisce un giudizio rigoroso della comunità scientifica sulle sue qualità di studioso ed essere quindi valutato dalla propria università anche in riferimento all'attività didattica e ad ogni altro ragionevole parametro che l'università ritenga opportuno considerare. In questo senso gli atenei si dotano di regolamenti, proposti o approvati dal MIUR, che specificano i vari aspetti e le modalità della valutazione.

Non tutti i docenti che hanno conseguito l'abilitazione scientifica nazionale per un ruolo superiore saranno necessariamente promossi a quel ruolo nell'università dove prestano servizio. Non solo perché l'università, nel valutare la promozione, dovrà prendere in considerazione elementi ulteriori rispetto al giudizio scientifico affidato all'abilitazione (per esempio la didattica), ma anche perché, al fine di creare una competizione basata sul

merito anche a livello interno, le risorse che ciascun ateneo può destinare alle promozioni devono essere predefinite in sede di programmazione triennale, sulla base di parametri nazionali.

Mobilità

Il sistema italiano è molto ingessato, poiché la mobilità tra sedi – cioè la libera circolazione delle idee e dei saperi che costituisce da secoli l'essenza stessa dell'università- è ridotta al minimo e sopravvive solo perché massicciamente incentivata dal MIUR, che per ogni trasferimento interregionale crea e paga oltre due terzi di un nuovo posto (l'incentivo è infatti da molti anni del 70%). Da 10 anni a questa parte circa il 95% dei docenti fa carriera nella sede in cui ha inizialmente conseguito un posto da ricercatore. E' certamente possibile rivedere il sistema degli incentivi (prevedendone per esempio anche per il singolo docente, non solo per l'istituzione), ma non basta.

Elementi di mobilità nazionale e internazionale vanno fortemente accentuati se l'Italia vuole tornare ad essere pienamente competitiva in sede internazionale. Nel nuovo sistema basato sull'abilitazione nazionale si prevede quindi che alle selezioni indette dalle singole sedi possano partecipare tutti coloro che sono in possesso dell'abilitazione per la fascia pertinente, anche se già di ruolo in altra sede, italiana o estera.

Verrà introdotto il vincolo, per ciascun studioso, di operare per almeno un certo numero di anni, dopo il dottorato, in un'istituzione diversa da quella ha conseguito il dottorato.

Confronto con la prassi internazionale

Il sistema che si prospetta trova un parallelo diretto in quello francese della *qualification*, che, distintamente per i due ruoli oggi esistenti in Francia, è presupposto indispensabile per partecipare alle selezioni

locali. Ma il sistema, la cui chiarezza lo rende in ogni caso comprensibile anche a studiosi appartenenti ad altri contesti accademici, è confrontabile anche con la prassi vigente nei Paesi anglosassoni e nordeuropei, dove la consultazione della comunità scientifica nazionale e internazionale, seppur ovviamente non regolata per legge, è sempre prevista, e, configurandosi di fatto come l'accertamento di una 'abilitazione' al ruolo, costituisce la base per ogni successiva deliberazione delle singole sedi, sia per la chiamata iniziale che per la progressione di carriera.

Il conseguimento dell'abilitazione

L'abilitazione scientifica nazionale viene conseguita sulla base di un esame dei titoli scientifici del candidato. Le sessioni sono aperte ogni anno. Le procedure di abilitazione sono affidate ad un *comitato di settore*, uno per settore scientifico-disciplinare, composto da un adeguato numero di professori ordinari estratti a sorte da liste di eletti in numero triplo.

La selezione locale

Le università, in relazione alle risorse disponibili, procedono alla copertura dei posti sulla base di procedure di selezione bandite di norma dopo la conclusione della sessione annuale di abilitazione. Alle procedure possono partecipare tutti gli studiosi, italiani o stranieri, in possesso dell'abilitazione al ruolo pertinente.

La progressione di carriera

Le università disciplinano con propri regolamenti, approvati dal Ministero, le modalità con cui i professori associati e i ricercatori possono presentare domanda all'università ove sono incardinati per la progressione ad una fascia superiore per la quale abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale e le procedure con cui le università esaminano la richiesta.

Le procedure devono di norma essere indette ciascun anno e prescrivere la valutazione dell'attività scientifica e didattica e di ogni altro elemento utile. E' possibile prevedere la consultazione per iscritto di esperti stranieri con riconosciute competenze nell'ambito disciplinare del candidato.

Le procedure vengono indette in relazione alle risorse disponibili per le promozioni. Tali risorse devono essere nettamente distinte a priori, come detto, da quelle destinate al reclutamento di nuovo personale docente nella varie fasce; si deve altresì stabilire, sulla scia di quanto già impostato avviato con la legge 1/09, un rapporto preciso tra il numero di docenti incardinati nelle tre fasce, al fine di garantire il rigore delle scelte.

Sperimentazioni ulteriori

Qualunque sia il sistema di reclutamento prescelto, è improbabile che possa rispecchiare in modo adeguato le esigenze di un numero ormai molto alto di atenei molto diversificati tra loro. Appare quindi opportuno aprire uno spazio alla sperimentazione di forme di reclutamento diverse da quelle generali delineate sopra da parte delle scuole ad ordinamento speciale e delle università libere. Si potrebbe per esempio ipotizzare che queste istituzioni, anche per il regolare ricorso al mercato estero, possano procedere a chiamate dirette di studiosi qualificati non necessariamente in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, prevedendo che i docenti così assunti possano essere inseriti nell'organico nazionale –per esempio ai fini concorsuali e di trasferimento- una volta conseguita, in un secondo momento, l'abilitazione.

Lo stesso meccanismo potrebbe venir esteso da subito a tutti gli atenei in relazione alla chiamata diretta di studiosi incardinati in istituzioni estere.

