

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE PER LA REVISIONE DELLA *GOVERNANCE* DELLE UNIVERSITÀ

Una priorità ineludibile

E' ricorrente, nel dibattito sulle Università, individuare uno dei principali nodi critici, da affrontare con decisione e urgenza, nell'organizzazione del sistema che presiede al loro governo (la cosiddetta *governance*).

L'argomento è stato e continua a essere oggetto di numerosi interventi sulla stampa, di articoli e saggi, di varie riflessioni in sedi diverse. Quanto alla CRUI, la più recente presa di posizione, in termini generali, è quella approvata all'unanimità dall'Assemblea del 25 settembre 2008, che ha identificato, tra le priorità alle quali dedicarsi e sulle quali sollecitare una larga convergenza, appunto la *governance* degli atenei, "attualmente vincolata da una normativa superata e che va conseguentemente 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".

Non si tratta - è il caso di sottolinearlo - di un problema collegato alla sola situazione italiana e alle sue specifiche carenze e difficoltà, che pure non vanno sottovalutate o ignorate e sulle quali si avrà modo di ritornare più avanti. La questione è, al contrario, da tempo al centro dell'attenzione anche in altri Paesi europei, dove i sistemi di governo delle università risultano variegati e difforni (in qualche caso difforni anche all'interno del medesimo Paese) e sono o sono stati di recente oggetto di revisioni e di ripensamenti. Una più attenta considerazione per le altrui esperienze potrebbe dunque offrire utili indicazioni anche sui possibili interventi da operare tra noi, ferma beninteso restando l'inopportunità di soluzioni che non tengano adeguatamente conto delle condizioni storiche e strutturali proprie del nostro sistema.

Intervenire nella materia appare in ogni caso ineludibile per un sistema universitario come quello italiano, largamente dipendente (come non potrebbe non essere) dal finanziamento pubblico, e che deve conseguentemente mettersi al più presto nelle condizioni di dare risposte di piena garanzia a chi, giustamente, richiede sempre più efficienza, efficacia e trasparenza nell'impiego delle risorse.

Ma le ragioni che inducono a porre al centro dell'attenzione il problema della *governance* degli atenei (e in particolare di quelli statali, ai quali prevalentemente ci si riferisce in questo documento) non sono solo quelle, pure essenziali, legate al buon uso delle risorse. Giustamente si è scritto che “la grande sfida della politica autonomistica, lanciata a partire dal 1989 è stata (...) quella di cercare di dare potere alle università in quanto istituzioni”. Aggiungendo che si è trattato di un processo “ancora troppo lento”, contraddetto, quando non, addirittura, “denigrato” (Capano, 2008). Un processo, si può forse aggiungere, che sconta alcuni vizi di origine e che non è stato in ogni caso in grado di adeguarsi e aggiornarsi per tempo.

La maggior parte degli statuti degli atenei mantiene ancora l'impianto originario, quello cioè adottato nei primi anni Novanta del secolo scorso, e fondato, in sostanza, sull'innesto delle rappresentanze delle diverse categorie di professori, ricercatori e personale tecnico-amministrativo nella tradizionale organizzazione di governo dell'università, sia con riguardo agli organi centrali di governo, sia con riferimento alle strutture di base. Ma è un fatto che si parla, ormai sempre più spesso, di eccessi di assemblearismo e di autoreferenzialità che precludono, o comunque riducono, la capacità di affrontare con efficacia il mutamento radicale subito dall'università nell'ultimo ventennio, pressoché in tutti i campi, avendo prodotto in vari casi risultati negativi o perlomeno discutibili quanto ad efficienza, trasparenza del processo decisionale, *accountability*.

Governare la complessità

Tutto porta insomma a ritenere indispensabile e urgente una sostanziale revisione dell'intero circuito decisionale, che abbia peraltro ben chiara la forte specificità dell'istituzione universitaria.

Le università sono - va ribadito con forza - organizzazioni tra le più complesse che esistano nelle società sviluppate. È il momento per tutti di prenderne atto con maggiore convinzione, arrivando a configurare soluzioni all'altezza, che consentano di governare la complessità con modalità adeguate anche superando alcuni riferimenti tradizionali. Vanno d'altra parte evitate soluzioni rigide e univoche, che risulterebbero contraddittorie rispetto alla oggettiva varietà del sistema. Occorre invece rendere possibili e praticabili più soluzioni, tutte coerenti con la logica d'insieme che deve presiedere all'intera operazione, ma differenziate in relazione alle diverse dimensioni, connotazioni e tipologie, o all'essere l'ateneo di tipo generalista o comprensivo solo di poche facoltà. Gli stessi obiettivi perseguiti da ciascun ateneo possono risultare diversi, se commisurati con realismo alle condizioni oggettive, alle risorse disponibili, alle competenze esistenti. E anche questo può incidere sulla definizione della struttura di governo da ritenersi più congrua.

A livello internazionale esistono d'altra parte riferimenti importanti, dei quali tenere conto, nelle correnti di riforme che riguardano da un lato le pubbliche istituzioni e amministrazioni, dall'altro l'intero settore della *Higher Education*.

Le riforme delle pubbliche amministrazioni hanno portato a diffuse applicazione dei concetti del *new public management*, ponendo attenzione alla valutazione dei risultati, all'utilizzo della leva della competizione all'interno dei sistemi pubblici, quindi anche

a uno stile di *management* che valorizza gli incentivi economici e il perseguimento di obiettivi ben definiti. In Europa altri stimoli provengono dal *Bologna process* e dalle politiche della UE, ispirate, almeno da Lisbona 2000, a un'interpretazione dell'Università come istituzione centrale per "l'Europa della conoscenza", chiamata a realizzare quelle connessioni tra istruzione, ricerca e innovazione che costituiscono il fondamento della competitività delle economie europee e della stessa coesione sociale. A sua volta il *Bologna process* orienta la valorizzazione della ricchezza culturale dell'Europa, delle sue tradizioni universitarie, delle identità nazionali e della stessa diversità linguistica nell'ambito di una architettura che faciliti scambi, mobilità e collaborazioni. Altre indicazioni e riflessioni importanti provengono dal ricco e articolato sistema universitario europeo e dalle sue espressioni anche organizzative.

Obiettivi e criticità

E' in ogni caso evidente che la revisione della *governance* va inserita in una prospettiva più ampia, come parte di un processo che dovrebbe essere quello di garantire, al di là e oltre l'emergenza che stiamo vivendo, lo sviluppo anche in Italia di un sistema universitario solido, articolato e pluralista nelle sue fisiologiche diversità, dinamico, aperto alla società e proiettato nella dimensione internazionale, capace di assicurare le condizioni di libertà irrinunciabili per lo svolgimento della ricerca e delle attività formative e insieme di coordinare e indirizzare gli assetti di servizio, organizzativi e funzionali secondo criteri di efficienza, trasparenza e piena efficacia, adeguati alle trasformazioni intervenute e alle esigenze in parte mutate.

A questa stregua, gli interventi che qui di seguito si prospettano e sui quali la CRUI intende, con il presente documento, richiamare l'attenzione anche in relazione alle sollecitazioni presenti nelle recenti *Linee Guida del Governo per l'Università*, sono funzionali agli obiettivi centrali di ridurre la frammentazione, di contrastare la dispersione di risorse, di aumentare la capacità decisionale e l'operatività degli organi di governo a tutti i livelli, mettendo gli atenei in condizione di formulare più ambiziose strategie autonome e di poterle attivare nei tempi e nei modi richiesti, venendo chiamati a rispondere puntualmente dei relativi risultati.

Si pone nel contempo, e non può più essere disattesa, l'esigenza di superare alcune consuetudini, criticità, persistenze comportamentali tipiche della situazione italiana e che ne condizionano negativamente l'operatività. Tra i temi ineludibili in questa prospettiva si indicano:

- i limiti dell'assemblearismo e il circuito decisionale deresponsabilizzante;
- il sovraccarico e le sovrapposizioni funzionali degli organi, che riducono trasparenza e chiarezza e incidono sulla rapidità decisionale;
- la scarsità di strumenti di integrazione e coesione organizzativa e istituzionale e i conseguenti rischi di parcellizzazione di spinte e interessi;
- l'insufficienza di antidoti e di anticorpi rispetto ai rischi di comportamenti opportunistici o impropri sia individuali sia più diffusi.

Il quadro di riferimento nazionale

Nel quadro prospettato, le soluzioni che si vorranno definire per la *governance* di ciascun ateneo acquisiscono peraltro un più solido profilo e significato solo a condizione che sia posta in atto una *governance* di sistema (a livello nazionale) coerente con tale assetto e che ne rispetti e sostenga le esigenze. Occorre quindi, in primo luogo, una più chiara ed efficace determinazione del ruolo di indirizzo, di intervento e di controllo a distanza (nonché di organizzazione interna) del Ministero rispetto alle articolazioni del sistema e alla stessa CRUI, che ha la responsabilità di rappresentarne le diverse istanze e esigenze istituzionali. Non avrebbe per altro verso molto senso immaginare revisioni della *governance* di sistema senza mettere quest'ultimo in condizione di disporre di risorse in misura adeguata al fabbisogno, rivedendo e aggiornando i moduli e le procedure per la relativa distribuzione e garantendo il loro buon uso.

A maggior ragione è dunque indispensabile l'entrata in funzione, al più presto, di un sistema di valutazione indipendente e di piena attendibilità dell'università e della ricerca. Occorre che, a partire da quanto già elaborato con riferimento all'istituenda ANVUR e introdotte tutte le revisioni del caso rispetto al relativo regolamento, si renda operativa una agenzia o autorità, comunque denominata, che serva sia a dare motivazioni ineccepibili (anche sotto il profilo dei dati informativi a disposizione) agli interventi dal centro sia a fare da riscontro all'efficacia dei sistemi di governo e dei processi decisionali propri di ciascun ateneo e delle sue articolazioni funzionali.

Lo strumento legislativo

Sembra condivisa, e va comunque ribadita, l'opportunità di affrontare la complessa materia della quale si sta trattando con uno strumento legislativo di principi, vincolante su alcuni nodi-chiave, ma che lasci ai singoli atenei l'individuazione delle soluzioni operative specifiche ritenute più congrue. Un passaggio molto utile in questa prospettiva potrebbe essere costituito dalla elaborazione da parte ministeriale, in un rapporto di fattivo confronto e collaborazione con le istanze universitarie, di Linee guida calibrate in relazione alla varietà delle situazioni che contraddistinguono il sistema universitario nazionale. Per questa via si potrebbero elaborare e proporre tipologie di riferimento nelle quali si riconoscano assolute le condizioni normative richieste, agevolando il lavoro di adattamento e di elaborazione affidato a ciascun ateneo.

La legge dovrebbe d'altra parte garantire che le misure applicative da essa derivate abbiano, se necessario, la forza di superare le norme preesistenti, anche legislative, che si trovassero in conflitto con le nuove situazioni che si vogliono determinare.

Un modello di intervento quale quello accennato, potendo limitarsi, a livello legislativo, a enunciati di principio, riduce certamente la problematicità delle scelte da compiere nella fase di avvio del processo. In realtà è indispensabile che anche in questo stadio si abbiano ben chiare le possibili ricadute e che si immaginino in ogni caso per tempo, soprattutto da chi avrà poi la responsabilità di individuarle, le possibili concrete soluzioni operative, verificandone la praticabilità e il grado di condivisione.

Nascono anche da questa preoccupazione alcune delle considerazioni e proposte sviluppate nel presente documento.

Gli organi di vertice degli atenei

Revisione della *governance* degli atenei non può che significare, in primo luogo, revisione dei loro organi di vertice.

La prima alternativa che si pone è se si pensa ad una struttura di governo ancora imperniata (rettore a parte, sulla cui figura si ritorna più avanti) su Consigli di amministrazione e Senati accademici - nel qual caso si tratterebbe di riconsiderarne ruoli, prerogative e composizione - ovvero se si punta su soluzioni diverse, basate su più di due organi, ovvero su un organo unificato.

Le *Linee guida del Governo* sembrano orientate al mantenimento dei due organi, ponendo l'esigenza di distinguerne "in modo netto" le funzioni, riservando al Senato accademico "il compito di rappresentare le istanze scientifiche e accademiche" e al Consiglio di amministrazione "di definire le linee di indirizzo per la pianificazione strategica dell'ateneo nel suo complesso e di assicurare una corretta e prudente gestione ispirata agli interessi generali, che devono quindi in esso prevalere".

Lo schema appare condivisibile. Accoglierlo e svilupparlo comporta che si immagini un Consiglio di amministrazione riformato rispetto all'attuale, di composizione relativamente ristretta e con una consistente e autorevole presenza di soggetti esterni all'ateneo, al quale attribuire compiti determinanti nella definizione degli obiettivi strategici istituzionali e della connessa programmazione amministrativa, finanziaria e patrimoniale, nella individuazione dei criteri e delle finalità per la ripartizione delle risorse finanziarie e di personale e nei conseguenti controlli di coerenza e di rispondenza agli scopi. Al Senato accademico competerebbero invece le funzioni di rappresentanza della comunità accademica, di indirizzo, coordinamento e valorizzazione del complesso delle attività scientifiche, culturali, didattiche e dei connessi servizi, di interfaccia decisionale delle istanze e proposte provenienti dalle varie strutture scientifiche e didattiche.

Gli intrecci e i raccordi funzionali tra i due organi vanno il più possibile razionalizzati per evitare confusioni e sovrapposizioni. Nello schema qui adombrato, la programmazione strategica delle risorse in funzione degli obiettivi istituzionali è di competenza del Consiglio di amministrazione, ma tenuto conto delle esigenze espresse nelle materie di pertinenza dal Senato accademico o da esso filtrate rispetto alle proposte delle singole strutture didattiche e scientifiche. Spetterà d'altro canto agli statuti definire le materie di esclusiva competenza, anche decisionale, del Senato accademico (evitando le attuali forme di doppio passaggio dai due organi), mentre andrà rinviata alla decisione ultima del Consiglio d'amministrazione l'approvazione delle delibere che comportino spese per le quali non si sia già decisa la copertura, ovvero che incidano sulla configurazione degli organici di personale docente e tecnico-amministrativo. Dovrebbero parimenti rientrare tra le materie di pertinenza del Consiglio di amministrazione le valutazioni finali di compatibilità dell'offerta didattica. L'elaborazione delle modifiche dello Statuto e dei Regolamenti (eccettuati quelli riguardanti l'amministrazione e la contabilità e l'organizzazione e il personale tecnico e amministrativo) dovrebbe essere per contro di pertinenza del Senato accademico, salvo ratifica da parte del Consiglio di amministrazione, che potrebbe chiederne il riesame. Inutile sottolineare che gli accenni appena fatti hanno, qui e più avanti nel corso del documento, un valore indicativo e andranno approfondite nel prosieguo della discussione.

La composizione del Senato accademico, in quanto organo rappresentativo della comunità universitaria, potrebbe rimanere abbastanza simile all'attuale, salvo considerare l'ipotesi di aumentare le designazioni legate alle funzioni esercitate alla testa delle strutture didattiche e scientifiche. Quanto alla numerosità massima di componenti, connessa alle dimensioni e alle articolazioni dell'ateneo, essa andrebbe mantenuta al di sotto delle 35 unità.

Alle connotazioni decisamente più forti, in senso strategico e di garanzia quanto al buon uso delle risorse, del Consiglio di amministrazione riformato rispetto all'attuale, dovrebbero corrispondere modalità ugualmente diverse di identificazione dei componenti, da scegliersi non più su basi elettive e con riferimento vincolato a specifiche categorie di personale, ma secondo designazioni imperniate sulla competenza e anche riferite alle specifiche caratteristiche universitarie.

L'organo dovrebbe avere dimensioni contenute (salvo casi particolari non andrebbero previsti più di 9-11 membri). Ad evitare qualsiasi sospetto di condizionamento, andrebbe previsto un unico mandato prolungato (cinque anni), ma con il rinnovo di una parte consistente dell'organo scalato nel tempo. Basterebbe prevedere, a questo fine, che in prima applicazione il 40% dei componenti, eventualmente sorteggiati o scelti con altre modalità, durasse in carica solo per un triennio. I singoli statuti dovrebbero indicare le modalità e le procedure di designazione, anche stabilendo gli eventuali enti di riferimento ai quali conferire responsabilità ai fini della designazione degli esterni. L'approvazione finale dovrebbe essere espressa per tutti i designati, su proposta del rettore, dal Senato accademico. La quota di esterni non dovrebbe in ogni caso risultare inferiore, per legge, a una percentuale definita (per esempio il 40%) del totale.

Quale che sia il sistema di designazione infine adottato, è in ogni caso essenziale che la scelta possa cadere su persone di provata capacità gestionale e che, al tempo stesso, per autorevolezza, indipendenza di giudizio, assenza di elementi che possano prefigurare l'insorgenza di conflitti di interesse, disponibilità, sensibilità per le problematiche complessive, scientifiche, culturali e formative, al centro della vita universitaria, diano piena garanzia di operare nell'interesse generale dell'ateneo.

A un Consiglio di amministrazione con le caratteristiche indicate non andrebbe richiesto di provvedere, nella sua composizione ordinaria, anche al controllo e alla validazione puntuale, come oggi accade, dei singoli atti convenzionali e amministrativi. Per queste funzioni apparirebbe più efficace il ricorso a giunte o comitati esecutivi o commissioni *ad hoc*, operanti su delega, secondo le disposizioni degli statuti e dei regolamenti d'ateneo, fermi restando i compiti di verifica e di controllo esercitati anche a questo livello dal Collegio dei revisori dei conti e l'adozione generalizzata della contabilità economico-patrimoniale.

Altre possibili formule

In parziale alternativa al modello appena accennato che attribuisce un ruolo centrale al Consiglio di amministrazione, e ferma restando l'esigenza di individuare con chiarezza l'organo posto al vertice dell'ateneo, superando le sovrapposizioni e le parziali confusioni di ruoli oggi esistenti, c'è chi immagina di assegnare i compiti strategici prevalenti, di indirizzo e di programmazione generale, anziché al Consiglio di amministra-

zione, al Senato accademico, considerando dunque il Consiglio come un organo fiduciario del Senato, esecutore, in particolare sotto il profilo finanziario e amministrativo, dei suoi indirizzi.

Va detto, tuttavia, che un Senato al quale si decidesse di attribuire il ruolo accennato, in una prospettiva che richiede in ogni caso una più larga apertura agli *stakeholders* esterni, non potrebbe certamente mantenere la attuale composizione. Essa andrebbe rivista, prevedendo la partecipazione di non universitari, in aggiunta, peraltro, a presenze già numerose e difficilmente riducibili. Nei fatti, la denominazione stessa di Senato accademico risulterebbe probabilmente impropria.

Andrebbe infine valutato se, in particolare negli atenei di dimensioni medio piccole, una struttura di governo basata, oltre che sul rettore, su un solo organo, eventualmente corredato da una Giunta esecutiva o struttura simile, non possa assolvere in maniera soddisfacente alle funzioni richieste.

Il rettore: responsabilità e funzioni

Anche con riferimento al rettore le *Linee guida* governative intervengono, ponendo l'esigenza di ridefinirne il ruolo e di creare "le condizioni affinché questi possa realmente assumere la piena responsabilità delle sue decisioni". In effetti può risultare opportuno riprecisare in questa fase i compiti di indirizzo, promozione, vigilanza, rappresentanza interna e esterna propri delle funzioni rettorali. Evitando ovviamente qualsiasi eccesso di personalizzazione, è parimenti essenziale che al rettore siano assicurate le condizioni che gli consentano di rispondere con piena responsabilità delle scelte assunte e condivise dagli organi di governo e delle relative attuazioni, nonché di svolgere le funzioni di stimolo e di coordinamento che gli sono proprie rispetto al complesso delle attività istituzionali.

A questo riguardo, al di là delle disposizioni che possono opportunamente entrare nel disposto legislativo in preparazione, è essenziale che si abbia ben chiaro che la complessità della macchina universitaria, alla quale si è già accennato, è collegata a un complesso di funzioni, esigenze, servizi enormemente cresciuti nel tempo, con ovvie ricadute sulla richiesta di competenze e professionalità necessarie per il loro assolvimento. Uno dei rischi della discussione sulla *governance* universitaria che sta partendo è che si ignorino gli aspetti legati alla struttura organizzativa, amministrativa e di servizio che fa capo al direttore amministrativo, finendo con l'attribuire al rettore compiti e responsabilità che implicano risposte e convergenze legate alla realtà della struttura e dalle modalità con le quali essa viene governata. Struttura che, peraltro, pur con gli importanti passi avanti compiuti negli anni, risente sicuramente, nelle università pubbliche, di condizioni non sempre ottimali nella capacità di assolvere alle nuove funzioni con gradi di professionalità (e di relativi riconoscimenti) adeguati, come sta diventando sempre più necessario, agli standard internazionali.

In simile contesto, in attesa di evoluzioni positive alle quali bisogna comunque dedicarsi con impegno, diventa essenziale il raccordo tra le funzioni "politiche", di iniziativa e di verifica esercitate al vertice dal rettore e il complesso dei campi di intervento e delle attività che devono essere orientate e seguite in funzione degli obiettivi. Di norma questo dovrebbe avvenire attraverso la "squadra" dei prorettori e delegati rettorali, che

fanno a lui capo, impegnati a loro volta a operare in stretto raccordo con la direzione amministrativa e i responsabili di area e di divisione. Inutile dire che è essenziale il raccordo tra rettore e direttore amministrativo, responsabile diretto dell'intero apparato organizzativo, e alla cui designazione deve provvedere il Consiglio di amministrazione su proposta del rettore.

Per la designazione del rettore si può pensare, quantomeno in linea di ipotesi, sia al mantenimento dell'attuale sistema elettivo (salvo riconsiderare gli aventi diritto al voto), sia a una designazione di secondo grado espressa secondo criteri da precisare. La scelta tra l'uno o l'altro metodo presenta ovvie implicazioni, di cui tenere conto nel prosieguo della discussione. Questa dovrebbe in ogni caso riconsiderare anche altri punti. Se ne richiama qui di seguito uno. Nella quasi totalità dei casi, al rettore compete attualmente di presiedere sia il Consiglio di amministrazione sia il Senato accademico. Ma non è detto che una simile condizione non possa essere modificata, prevedendo due distinte figure alla testa dei due organi. In qualche ateneo (non solo privato) già adesso la figura del presidente del Consiglio di amministrazione è distinta da quella del rettore. Dato per scontato che il rettore sia di diritto tra i componenti del Consiglio di amministrazione, si potrebbe dunque immaginare una designazione alla presidenza fatta ricadere dai consiglieri su un altro componente, con un conseguente "dualismo" di poteri e di responsabilità. Una situazione che, almeno sulla carta, sembra presentare sia vantaggi sia rischi e che andrebbe in ogni caso approfondita. Qualora la si volesse esplicitamente prevedere nella legge, essa andrebbe lasciata in ogni caso alle scelte autonome di ciascuno statuto.

Sulla durata del mandato del rettore, l'esperienza di questi anni induce a ritenere che la sua durata ottimale, sotto il profilo funzionale, sia di quattro anni rinnovabili. Sulla rinnovabilità del mandato sono stati espressi alcuni dubbi, legati ai comportamenti e ai conseguenti inconvenienti che questa potrebbe suscitare. Inconvenienti che si presentano peraltro anche nel caso in cui si immagini un unico mandato più lungo prevedendo una conferma intermedia da parte del Consiglio di amministrazione o del Senato accademico che conferirebbe all'organo interessato un evidente potere di condizionamento. E la medesima considerazione potrebbe essere fatta rispetto all'altra ipotesi, pure avanzata, di un potere di sfiducia esercitabile da uno degli organi a partire dal terzo anno di mandato. Quale che sia la scelta che si finirà con l'adottare, sarebbe essenziale tenere conto con equilibrio e senza preconcetti colpevolizzanti delle ragioni che hanno indotto in vari casi gli atenei a prevedere la possibilità di più mandati dopo il primo, per lo più condizionando i rinnovi al raggiungimento di maggioranze qualificate. La CRUI prende per il momento atto delle indicazioni contenute nelle *Linee guida* governative, facendo presente che la questione andrà in ogni caso impostata in relazione alla risoluzione nell'uno o nell'altro senso degli altri nodi centrali relativi alla *governance* ai vertici dell'ateneo, con particolare riferimento alla presenza o no di una diversa figura alla guida del Consiglio di amministrazione e alle modalità di designazione dello stesso rettore. Andrebbe in ogni caso valutato se non sia da eliminare o da ridurre a non più di un anno la possibilità di mantenere la carica di rettore anche una volta superati i limiti d'età per la permanenza in servizio.

I Nuclei di valutazione

Una riconsiderazione del sistema di governo degli atenei non deve prescindere da una parallela riflessione sui Nuclei di valutazione interna. La loro esperienza nei 15 anni trascorsi dall'istituzione va sicuramente valorizzata, ma occorre definirne meglio le funzioni nel momento in cui la valutazione sembra destinata ad assumere maggiore valenza e peso, anche dal punto di vista delle conseguenze per il finanziamento. Risulta in particolare indispensabile rimuovere l'ambiguità per ora presente nel loro ruolo, diviso tra quello di supporto agli organi di governo dell'università e quello di garante e certificatore dei processi valutativi, se non di "terminale" degli organismi centrali nazionali.

Al Nucleo, nominato dagli organi di governo dell'ateneo e impegnato a rispondere agli stessi, si deve chiedere di svolgere una funzione di supporto tecnico, offrendo una garanzia di autonomia professionale e di indipendenza intellettuale nei confronti dei diversi interessi presenti all'interno delle strutture universitarie. A questo fine va prevista una maggioranza di membri esterni all'università interessata, prevedendo in ogni caso per tutti specifici requisiti professionali. Resta da valutare se sia il caso di rendere vincolante una presidenza esterna, considerati i possibili inconvenienti funzionali. Si potrebbe eventualmente immaginare, a compensazione della presidenza assunta da personale in servizio presso l'ateneo interessato, una maggiore percentuale minima, se non la totalità, di membri esterni. Già attualmente operano Nuclei a totale composizione esterna e la cosa deve ovviamente continuare a essere possibile. L'essenziale è che il Nucleo assuma il profilo di un *pool* di esperti in materia valutativa al servizio dell'Ateneo, utile a stimolare comportamenti virtuosi.

I Nuclei, così configurati dovrebbero in ogni caso rimanere organi delle università. Potrebbero essere loro attribuite limitate funzioni certificatorie (di dati e situazioni), ma non si reputa conveniente prevedere forme neppure parziali di dipendenza da organi e agenzie nazionali di valutazione, da cui dovrebbero pervenire solo indicazioni di ordine tecnico e metodologico utili ad uniformare la raccolta di informazioni per esigenze di sistema.

Le strutture decentrate e di base: le criticità da affrontare

L'altro ambito di maggior rilevanza legato alla revisione della *governance*, meritevole di una più approfondita riflessione anche in questa sede, è quello relativo alle strutture decentrate, didattiche e scientifiche e di servizio.

Facoltà, Dipartimenti, Consigli di corso di studio, Centri dalle diverse tipologie, commissioni varie: la situazione in ciascun ateneo è in generale caratterizzata da intrecci di competenze e sovrapposizioni spesso non razionali. Le dimensioni assembleari ragionate, in particolare, da numerosi Consigli di Facoltà sono ormai di entità tale da vanificare la stessa logica paritaria e condivisa che, in ottemperanza alle tradizionali regole della collegialità accademica, dovrebbe presiedere alle diverse decisioni. Decisioni, d'altra parte, di rilevanza assai difforme e trattate invece tutte nel medesimo modo, quando sarebbero invece auspicabili passaggi decisionali e di ratifica più ampiamente differenziati e delegati.

E' un fatto, d'altra parte che, anche per i modi spesso spontaneistici con i quali sono stati costituiti, i Dipartimenti presentano a loro volta non di rado elementi di incongruità, o di ridotta funzionalità rappresentativa e deliberativa. Anche la loro composizione, sia per numerosità sia per omogeneità disciplinare, è assai variabile, considerato che ci sono casi in cui le afferenze coincidono con un'intera area scientifica o hanno addirittura una portata interfacoltà, ma che ve ne sono anche molti altri nei quali si registrano afferenze limitate e pluralità di strutture affini, con effetti non dissimili da quelli propri della preesistente articolazione per Istituti. Ciò ha condotto e conduce inevitabilmente, in particolare nei momenti di programmazione, a problematiche non sempre di facile risoluzione, in cui risulta palesemente confuso il rapporto tra Facoltà (e singoli Consigli di corso di studio) e Dipartimenti e tra questi e le aree scientifiche di riferimento, spesso variamente distribuite nella complessa e composita geografia di ciascun ateneo, in particolare se di grandi dimensioni e di origine non recente.

Non è in effetti casuale che nelle *Linee guida* governative si sia posta con particolare risalto l'esigenza di "integrare maggiormente la gestione della didattica e della ricerca attraverso processi di riorganizzazione dell'articolazione interna all'ateneo".

Espressa in questi termini, è un'esigenza che non si può non condividere. Naturalmente si tratta di vedere come soddisfarla.

Una volta manifestate tutte le riserve possibili circa la configurazione che attualmente presentano le due strutture portanti dell'organizzazione interna universitaria, occorre chiedersi infatti se l'indispensabile intervento riformatore debba comportare, come da qualche parte si ventila, l'introduzione di nuovi organismi ai quali attribuire la capacità di risolvere i problemi insoluti, ovvero se non si debba preferibilmente e preliminarmente provvedere a una sostanziale riconsiderazione, in primo luogo, degli organismi esistenti, affrontandone le indubbie distorsioni, ma riconoscendo che le funzioni che essi hanno sin qui assicurato non sono tanto facilmente surrogabili o trasferibili. Modelli che portassero a una maggiore parcellizzazione e a una ulteriore moltiplicazione dei centri decisionali, con le inevitabili disomogeneità che ne deriverebbero nella gestione dei corsi di studio e nel coordinamento delle risorse necessarie, non costituirebbero alcuna forma di miglioramento rispetto all'esistente e nei confronti dell'utenza studentesca. Al contrario.

Facoltà e Dipartimenti non si riducono, d'altra parte, ai soli organismi collegiali che attualmente li rappresentano. Essi significano anche edifici, strutture, dotazioni strumentali e bibliografiche, servizi, funzioni e connesse responsabilità: da meglio configurare, certo, ma di cui non sottovalutare peso, consistenza e conseguenti implicazioni gestionali, alle quali bisogna assicurare continuità.

Tra Dipartimenti e Facoltà: un'ipotesi per la transizione

In che forma e a quale livello è dunque bene che si sviluppino i "processi di riorganizzazione interna" di cui giustamente e opportunamente si parla?

La nuova normativa al riguardo potrebbe in realtà limitarsi a livello legislativo, di nuovo, a poche indicazioni di principio che impegnino, come suggeriscono anche le *Linee guida* del Governo, a "eliminare la duplicazione di organi spesso pletorici" e a "snellire i processi decisionali", rivedendo conseguentemente la ripartizione di ruoli tra Facoltà

tà, Dipartimenti e Corsi di studio. Dovrebbe essere un successivo compito degli statuti riformati assolvere in autonomia alle suddette incombenze, nel rispetto dei vincoli posti.

Esclusa l'opportunità di norme prescrittive nei dettagli e nella specificità delle soluzioni, la materia appare peraltro di delicatezza tale da suggerire l'opportunità di proporre in questa sede, in via del tutto ipotetica e a fini di confronto e di discussione, quantomeno un possibile percorso di transizione rispetto al quale verificare la praticabilità dell'assunto di fondo e le eventuali varianti da introdurre in funzione di situazioni specifiche. A chiarimento di quanto appena detto, si precisa che il percorso di seguito individuato è stato concepito pensando principalmente a atenei di dimensioni medio-grandi e dalla configurazione "generalista" e comprensiva di numerose Facoltà.

Un presupposto è in ogni caso che la legge stimoli una riconsiderazione, laddove necessario, della configurazione e delle dimensioni operative dei Dipartimenti, dei quali dovrebbero far parte i docenti di aree scientifiche omogenee o di più aree collegate, superando frammentazioni e iterazioni non giustificate. Andrebbero in ogni caso previsti, quanto a numerosità degli afferenti, limiti di consistenza minimi e, eventualmente, massimi, da definire anche in relazione alle dimensioni complessive degli organici di ateneo (oltre che da riferire, ovviamente, a criteri di efficacia e di uso razionale delle risorse).

I Dipartimenti tematici e interdisciplinari di dimensioni contenute dovrebbero rappresentare l'eccezione e essere giustificati da forti motivazioni scientifiche e funzionali. Permanendo una pluralità di strutture dipartimentali riferite alla medesima area disciplinare, le proposte in materia di programmazione scientifica e quindi anche di attivazione di posizioni di ricercatore e di professore, andrebbero avanzate nell'ambito dell'area, ricomponendo a quel livello la dispersione dipartimentale, secondo procedure specifiche definite negli statuti.

L'inquadramento del personale docente e ricercatore dovrebbe avvenire nei Dipartimenti, ai quali vanno mantenute le funzioni anche organizzative attualmente previste riguardanti l'esercizio della ricerca scientifica e l'uso degli spazi e delle attrezzature a disposizione, fermi restando i doveri didattici attribuiti ai singoli docenti nell'ambito dei corsi studio ai quali ciascun Dipartimento dovrebbe essere tenuto a collaborare, eventualmente, disponendo di specifiche strutture di supporto e di servizio, secondo le determinazioni statutarie e regolamentari di ciascun ateneo.

Il Consiglio di Dipartimento, composto da tutti i docenti e ricercatori del Dipartimento e da rappresentanze delle altre categorie che vi operano, dovrebbe configurarsi, se non come l'unica, certamente come la principale e per così dire "normale" articolazione collegiale nella quale i docenti sono tenuti a essere presenti e a esercitare con continuità le loro prerogative. Il direttore andrebbe ovviamente eletto dai membri del Dipartimento.

Nel caso che si sta illustrando, le Facoltà potrebbero continuare a figurare in funzione delle responsabilità di coordinamento e di servizio da esercitare rispetto ai corsi di studio, che dovrebbero continuare a fare loro capo. Ne dovrebbero far parte i docenti inquadrati nei Dipartimenti responsabili degli insegnamenti dei corsi di studio ai quali i Dipartimenti stessi collaborano. Le riunioni dei Consigli di Facoltà allargati a tutti gli aventi diritto dovrebbero tuttavia essere non più di due-tre all'anno esclusivamente in relazione agli argomenti che lo richiedano a norma di statuto e la cui trattazione non dovrebbe essere ripetuta in alcun'altra sede, fatto salvo quanto da trasmettere agli organi d'ateneo per gli ulteriori passaggi deliberativi.

Al di là di questa o di altra possibile soluzione operativa, appare in ogni caso indispensabile che la legge consenta il superamento delle attuali forme di gigantismo consiliare (il caso più tipico, nella sua evidente criticità, è rappresentato per l'appunto dagli attuali Consigli di Facoltà allargati), permettendo che si affermi per contro il principio di un esercizio delle responsabilità gestionali derivante, certamente, da deleghe espresse collegialmente, con elettorato attivo e passivo, ove previsto, da tutti gli aventi diritto, che comportino però, una volta concesse, pienezza del mandato per tutta la sua durata, fermo naturalmente restando che di tale esercizio di poteri si sarà chiamati a rispondere a scadenze prestabilite e che il principio della non rielegibilità dopo due mandati deve valere a tutti i livelli.

Il coordinamento della didattica

L'applicazione del criterio appena enunciato potrebbe portare alla individuazione, tra Facoltà e Dipartimenti, di un organo collegiale di guida e di coordinamento dei corsi di studio di comune interesse. Andrà definita la denominazione più appropriata dell'organo in questione, che per il momento potremmo chiamare Giunta di Facoltà e interdipartimentale, e in ogni caso, in questa sede, più semplicemente, Giunta. Essa dovrebbe comprendere obbligatoriamente i coordinatori responsabili dei singoli corsi di studio o dei gruppi di corsi di studio eventualmente tra loro collegati secondo modalità definite dallo statuto e i direttori dei Dipartimenti le cui aree scientifiche di competenza siano consistentemente interessate all'organizzazione didattica dei corsi di studio che fanno capo alla Facoltà (fermo restando che ciò può avvenire anche con riguardo a più Facoltà nel caso di Dipartimenti effettivamente interfacoltà). Nel caso di Dipartimenti che non ottemperino ai criteri di numerosità e di rappresentatività scientifica stabiliti dallo statuto, dovrebbe far parte della Giunta, in assenza di altri Dipartimenti operanti nell'area interessata, un rappresentante di quest'ultima. Della Giunta dovrebbero inoltre poter far parte anche altri componenti della Facoltà secondo le disposizioni statutarie e regolamentari. In ogni caso va prevista una adeguata presenza studentesca.

Andrà valutato se sia preferibile che il preside, cui compete di presiedere la Giunta e sovrintendere ai suoi lavori, oltre che alle funzioni e ai servizi di competenza della Facoltà ai sensi dello statuto, venga eletto dal Consiglio di Facoltà allargato ovvero sia designato dalla Giunta nel suo ambito.

Ferme restando le risorse assegnate per le loro funzioni ai Dipartimenti, alla Facoltà dovrebbe competere un budget commisurato alle funzioni e agli eventuali servizi assunti. Lo statuto d'ateneo e i regolamenti di competenza dovrebbero definire gli argomenti di pertinenza dei Consigli di Facoltà allargati, conferendo gli altri, a tutti gli effetti, con funzioni deliberative, alla Giunta.

Specifiche configurazioni, anche a livello statutario, andranno previste per le Scuole di dottorato, in relazione alla nuova normativa regolamentare che ci si augura venga presto emanata dal Ministro. E la formula della Scuola, con una sua specifica Giunta, potrebbe essere adottata anche per i corsi di studio interfacoltà e interateneo.

Di altri aspetti e implicazioni dello schema abbozzato non sembra il caso di parlare in questa fase. Sempre, ribadendo, peraltro, che quella accennata è solo una delle soluzioni possibili, sulle quali sviluppare gli opportuni approfondimenti.

Sempre in via d'ipotesi: i percorsi per il reclutamento

L'altra urgenza, con la *governance*, particolarmente sentita e suscettibile a sua volta, ci si augura, di rapidi percorsi legislativi e parlamentari è quella relativa alla revisione dei sistemi di reclutamento di ricercatori e di professori. Si ritiene utile parlarne qui con riferimento esclusivo, entro lo schema appena proposto, al possibile percorso decisionale riferito ai bandi e all'avvio dei processi relativi ovvero di quelli per mobilità o trasferimenti.

L'esigenza che appare opportuno sottolineare come prioritaria è quella di esplicitare maggiormente e rafforzare le responsabilità propriamente istituzionali inerenti agli atti in questione. Non sono ovviamente in discussione le prerogative della comunità scientifica nazionale e, per quanto possibile e opportuno, internazionale, alla quale compete in primo luogo valutare, con i metodi che si individueranno, la qualificazione scientifica e il grado di competenza dei candidati. Ma la scelta del settore per il quale bandire il posto o attivare procedure di promozione (se, come si auspica, ciò si renderà possibile) va considerata un'operazione di diretto interesse per l'intero ateneo, sia per le risorse messe in gioco in una situazione di complessive difficoltà che obbligano a una particolare oculatezza, sia per le conseguenze che essa ha sulla qualificazione scientifica e funzionale e sui successivi riscontri valutativi, a livello appunto di ateneo, che vi sono implicati.

Di questo si dovrà essere ben consapevoli lungo tutto l'arco dei passaggi propositivi e deliberativi richiesti a partire dalla formulazione iniziale della proposta, da legare a carenze o esigenze di potenziamento registrabili sia sul versante della ricerca sia su quello della didattica.

Sempre facendo riferimento all'articolazione organizzativa ipotizzata nei precedenti paragrafi, la successione dei vari passaggi potrebbe essere schematizzata come segue:

Dipartimento (o Area) \Rightarrow Giunta \Rightarrow Senato \Rightarrow CdA

E' noto come gran parte dell'operazione in questione si svolga attualmente nell'ambito della Facoltà e questa sia in ogni caso, quasi sempre, nella sua composizione allargata a tutti gli "aventi diritto", il terminale del processo. Questo non può più accadere, perlomeno nelle modalità finora in atto. I recenti provvedimenti finanziari hanno d'altronde già ampiamente vanificato la nozione di un distinto *budget* di Facoltà, ricavato dalle cessazioni dal servizio, di cui quest'ultima sia sostanzialmente arbitra, ponendo per contro l'esigenza di una programmazione (quando questa si renda possibile in base alle risorse effettivamente a disposizione) rispettosa, ovviamente, delle istanze delle strutture, ma verificata a livello di ateneo.

La particolare configurazione che si è proposto di attribuire alle Giunte (o come diversamente le si voglia denominare) dovrebbe dare sufficienti garanzie circa l'azione di sintesi e di coordinamento che esse potrebbero proficuamente svolgere rispetto alle proposte iniziali dei Dipartimenti, restando aperta la possibilità che esse stesse, comprendendo i coordinatori dei corsi di studio, si facciano direttamente carico di proposte specifiche più legate alle esigenze per la didattica.

Le proposte espresse dalle varie Giunte passerebbero a quel punto direttamente al Senato accademico che dovrebbe esaminarle e assicurarne il coordinamento in un quadro di congruità e rilevanza in funzione della fisionomia complessiva, scientifica, culturale e

didattica dell'ateneo e della relativa programmazione, non escludendo la possibilità di avanzare direttamente proprie proposte avendo avuto in ogni caso la possibilità di porre preventivamente eventuali obiettivi e condizioni, per quanto di sua competenza, in fase di programmazione.

Al Consiglio di amministrazione toccherebbe, in partenza, nell'ambito della programmazione triennale e in sede di predisposizione del bilancio di previsione annuale, di individuare le risorse destinabili complessivamente a interventi per il personale docente; in seconda istanza di verificare le linee di programmazione scientifica e didattica elaborate dal Senato accademico; in un terzo momento di approvare il piano complessivo specifico di intervento predisposto dal Senato accademico; in un quarto e ultimo passaggio, al termine dei processi di selezione locale che spetterà alla nuova normativa sul reclutamento definire e regolare, di approvare i singoli provvedimenti di assunzione o di promozione.

Una considerazione conclusiva

Le considerazioni svolte non esauriscono sicuramente le tematiche di interesse della vita universitaria che andrebbero affrontate nell'ambito dell'auspicato intervento legislativo anche in relazione a vari altri punti enunciati dalle *Linee guida* del Governo e a esigenze oggettive.

La CRUI conferma di non volersi sottrarre ai propri compiti di proposta e di interlocuzione e si impegna sin d'ora a proseguire con decisione sulla strada indicata dal presente documento di indirizzo.

Deve comunque essere ben chiaro che non è pensabile l'avvio di un percorso quale quello preannunciato, impegnativo e denso di implicazioni sul piano normativo e per le conseguenti applicazioni a livello di sistema, che non sia accompagnato e sostenuto, e reso credibile, da una ormai improcrastinabile presa d'atto delle effettive, gravissime condizioni finanziarie degli atenei e da interventi adeguati e conseguenti che ne evitino il prossimo, inevitabile tracollo.

Anche a questo riguardo la CRUI si riserva di ritornare al più presto con iniziative conseguenti e appropriate.

Roma, 19 febbraio 2009