

Intervista sull'Università

LA GOVERNANCE POSSIBILE

Sistema di governo degli atenei, organismi decisionali, docenti, amministratori, studenti, ricercatori, efficacia del percorso formativo e accademico. Tre domande a cui rispondono i professori Andrea Lenzi, Giuseppe Gentile e Liliana Dozza

A CURA DI MARCO V. BROCCATI

A questa breve intervista sul sistema di governo dell'università rispondono i professori Andrea Lenzi, presidente del Consiglio Universitario nazionale (CUN), Liliana Dozza, vicepresidente della Facoltà di Scienze della Formazione della Libera Università di Bolzano (sede di Bressanone) e Giuseppe Gentile dell'università di Napoli, coordinatore del Forum della docenza universitaria della FLC Cgil.

Il sistema di governo delle Università è fondato su una molteplicità di assunti che dovrebbero garantire bilanciamento dei poteri, controllo democratico della comunità accademica, autonomia e collegialità. In realtà il modello evidenzia limiti sia di equilibrio concettuale sia di pratiche applicative. Quali sono, a Suo avviso, le criticità prioritarie su cui intervenire in un'ipotesi di ridisegno?

Lenzi: L'università rappresenta nella cultura occidentale il luogo più importante per la produzione e la trasmis-

sione del sapere. Nella storia ormai millenaria dell'Università italiana, tratto caratteristico di ogni libera istituzione universitaria è stato un forte senso di autonomia nei confronti del potere politico. Ovviamente l'autonomia dell'università, basata sul principio della libertà di insegnamento e di ricerca, non si può tradurre in una solipsistica e autoreferenziale libertà dell'istituzione, i cui costi diretti ed indiretti gravano senza controllo sulla società. Al tempo stesso il controllo sulla disponibilità delle risorse non deve imporre all'università, sulla base di interessi di parte, alchimie di forme e di modi di governo. Se consideriamo quanto si siano costantemente ridotti i finanziamenti all'università nel recente passato, l'interrogarsi sui sistemi di governo senza affrontare questo problema significa parlare di chirurgia estetica al capezzale di un paziente in coma a cui viene ridotto progressivamente l'ossigeno! Un altro aspetto critico dell'attuale situazione è la mancanza, da anni, di una gestione ordinaria dell'università con il conseguente, drammatico passaggio da una fase di emergenza ad un'altra. Sono personalmente convinto che ulteriori riforme attuate in tale situa-

zione precaria, deteriorata, emergenziale e senza un chiaro quadro di riferimento rischino solamente di aumentare il grado di entropia del sistema.

Qualsiasi ipotesi di ridisegno della *governance* deve essere fatta chiarendo, in primis, se si vuole far crescere il peso del sistema universitario nel paese oppure lasciarlo sopravvivere negli stenti. La criticità prioritaria è quella di definire un orizzonte certo di sviluppo pluriennale, uscendo dal campo dei provvedimenti di emergenza, talora avulsi dalla realtà tanto da non arrecare alcun effettivo beneficio. Fatta questa premessa e per rimanere in tema di *governance* e di miglioramento del sistema, la linea da seguire ritengo sia quella di una semplificazione e riduzione degli organismi gestionali. Ho l'impressione che, per un malinteso senso di democrazia e di rappresentanza, si sia giunti ad un proliferare di organismi a vario titolo rappresentativi solo di esigenze ed interessi corporativi più o meno ampi. Questo vale in generale per gli Atenei che sono spesso paralizzati o condizionati dalla moltiplicazione di "organismi di coordinamento" e di strutture che rappresentano altrettanti piccoli centri di potere. Questo

I LUOGHI DELL'EDUCAZIONE

Università/ Rispondono **A. Lenzi, G. Gentile, L. Dozza**

particolarismo, inoltre, si riverbera nelle Facoltà e nei Dipartimenti che vedo spesso in contrasto fra loro per sovrapposizione di competenze nonché affetti, al loro interno, da una altrettanto patologica frammentazione, con conseguente deresponsabilizzazione gestionale.

Gentile: L'attuale assetto istituzionale delle Università deriva in parte dal DPR 382/80, che introdusse l'innovazione più significativa degli ultimi trent'anni, avviando la sperimentazione dipartimentale, ed in parte dall'apparato normativo disegnato poco meno di venti anni fa dal Ministro Ruberti, costituito dalle cosiddette leggi del "quadrifoglio", che furono in particolare relative alla autonomia statutaria e regolamentare degli atenei e che avviarono, anche se con effetti limitati, il processo di autonomia didattica. I limiti più evidenti dell'attuale assetto sono riconducibili, da una parte al mancato completamento del disegno di Ruberti che non riuscì a condurre in porto l'approvazione parlamentare di una legge quadro sull'autonomia che avrebbe dovuto regolare in maniera coerente ed organica la *governance* del sistema, dall'altra parte al mancato adeguamento degli assetti degli Atenei al mutato ruolo dell'Università nel Paese ed alla stessa riforma in atto degli ordinamenti didattici. Ritengo che le maggiori criticità siano:

- la separatezza innaturale ed artificiale tra governo della ricerca facente capo al dipartimento e governo della didattica facente capo alla facoltà, attualmente sede istituzionale di incardinamento dei docenti e sostanzialmente legata ad un modello superato di organizzazione didattica fondata sulla titolarità dell'insegnamento;

- le difficoltà degli Atenei a governare le dinamiche spontanee dei singoli settori scientifico-disciplinari che naturalmente tendono a salvaguardare gli equilibri preesistenti, opponendo resi-

stenze a tutto ciò che mette in discussione tali equilibri, ivi comprese le indispensabili innovazioni culturali e scientifiche derivanti dall'evoluzione dei saperi. La difficoltà conseguente per gli organismi universitari a governare per obiettivi e sulla base della valutazione dei risultati conseguiti. Nel caso della riforma degli ordinamenti didattici, ad esempio, a causa di tali difficoltà, spesso i Senati Accademici si sono limitati a ratificare le proposte avanzate dalle facoltà, che prevedevano soltanto una riduzione in tre anni dei vecchi contenuti dei curricula che duravano precedentemente quattro o cinque anni;

- le specifiche difficoltà di governo dei megatenei, legate alle loro dimensioni molto lontane dagli standard internazionali e solo in parte attenuate dai provvedimenti promossi dal Ministro Berlinguer negli anni '90;

- la difficoltà dei Comitati regionali di Coordinamento ad essere realmente organismi di programmazione del sistema universitario regionale e di interazione istituzionale tra atenei e governo regionale.

Dozza: Ciò che oggi serve, più d'ogni altra cosa, è un forte rilancio dell'alta formazione, una riforma del pensiero che consideri l'alta formazione e l'educazione in generale come un'impresa a responsabilità individuale e collettiva. Per promuovere tale rilancio serve una cultura organizzativa che non cali dall'alto, che abbia carattere partecipativo, che riesca a *mettere al centro* le energie creative di tutti i soggetti coinvolti nell'impresa. Credo che un ridisegno dell'organigramma finalizzato a garantire il sistema di governo delle Università dovrebbe puntare sul bilanciamento dei poteri e, se possibile, sull'integrazione dialettica tra funzioni degli apparati amministrativi e accademici, sulla *comunicazione* delle infor-

mazioni, sulla *collegialità* e sulla *trasparenza* delle decisioni. Penso a una "struttura organizzativa matriciale" che sia caratterizzata da leadership distribuita, assunzione di responsabilità individuale e collegiale, che sappia promuovere l'apprendimento organizzativo e selezionare e incentivare i *docenti-ricercatori esemplari*.

Credo che un tale ridisegno dell'organigramma dovrebbe essere accompagnato e sostenuto da un ampio dibattito, che veda coinvolte e rese consapevoli tutte le componenti che fanno la *qualità* del servizio e della cultura organizzativa.

Teoricamente, già oggi Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione hanno compiti differenziati. In pratica si assiste spesso ad una sovrapposizione di sedi di discussione e di decisione. È d'accordo con un'impostazione che assegni più nettamente al Consiglio i compiti di gestione e al Senato la programmazione e il controllo? E, se sì, come si garantisce quest'equilibrio, e con quali apporti e composizioni tra elettivo e designato, tra interni, esterni e stakeholders?

Lenzi: Questo è un esempio di come quanto già previsto nelle norme, in assenza di meccanismi di controllo o premiali, sia di fatto disatteso. Sono perfettamente d'accordo che il Senato Accademico e il Consiglio di Amministrazione abbiano compiti differenziati. I padri fondatori dell'autonomia universitaria non avrebbero mai immaginato l'attuale confusione di ruoli e funzioni che determina ritardi nelle scelte e contraddizioni nelle strategie degli Atenei. Devo premettere che il CUN non ha ancora avuto modo di approfondire il dibattito sul tema e

Università/ Rispondono **A. Lenzi, G. Gentile, L. Dozza**

quindi, necessariamente parlo a titolo personale e senza quell'approfondimento condiviso con il Consiglio che porterà il CUN ad esprimere un giudizio articolato e lontano dai particolarismi delle singole esperienze. Nella mia visione, il Senato Accademico, composto solo da rappresentanti dell'Ateneo (docenti, personale e studenti), deve essere un organismo con forte capacità progettuale, di indirizzo e di governo, in grado di determinare, in un equilibrio di poteri con il Rettore, la politica accademica dell'Ateneo. Per fare una proposta, prescindendo ancora una volta dal mio ruolo di Presidente del CUN, avanzerei l'ipotesi di eleggere il Senato accademico con una sorta di sistema di liste, basate su programmi di governo dell'Ateneo da sottoporre all'elettorato. In un sistema di questo tipo, ritengo che si ridurrebbe il peso delle aree accademiche e diventerebbe prioritario il valore dei programmi e l'autorevolezza e la credibilità di chi li propone. Vedrei inoltre positivamente la possibilità di introdurre, su specifiche decisioni, meccanismi di controllo e di fiducia/ sfiducia di tipo costruttivo nei confronti del Rettore, la cui elezione dovrebbe rimanere, invece, a mio parere, a suffragio universale dei docenti e delle rappresentanze qualificate del personale e degli studenti, per mantenerne il prestigio, l'autorevolezza e l'autonomia. Al Consiglio di amministrazione, ristretto nel numero di componenti, dovrebbe essere riservato il puro compito di controllo di gestione. Accentuandone fortemente il ruolo tecnico questo organismo potrebbe essere, in larga parte, costituito da esperti e personalità anche esterne all'Ateneo. La designazione o nomina dei suoi componenti dovrebbe dunque tenere conto, attraverso meccanismi obbligatori di consultazione sia delle istanze interne, sia di quelle esterne,

territoriali e imprenditoriali, interessate a contribuire alla acquisizione di risorse da parte dell'Ateneo.

Gentile: Sono d'accordo con ipotesi di interventi che separino più nettamente le attribuzioni del Senato Accademico (SA) e del Consiglio di Amministrazione (CdA). Attualmente in molti Atenei si assiste ad un tendenziale dualismo conflittuale tra tali organismi, che spinge il Rettore ad assumere la funzione di regolatore dei potenziali conflitti di competenza. Ciò comporta conseguentemente l'accentuazione dei rischi connessi ad un modello centralistico di gestione degli Atenei, rischi tanto più grandi quanto maggiori sono le dimensioni degli Atenei. Ritengo che la definizione delle attribuzioni e della composizione di Senato e Consiglio vadano ancorate ad una concezione della *governance* degli atenei fondata sul nesso programmazione-valutazione ed in cui coesistano partecipazione democratica degli operatori, efficienza ed efficacia dell'istituzione, tutela dei diritti degli studenti, destinatari finali delle attività universitarie. La struttura centrale di governo dell'Ateneo dovrebbe rappresentare il vertice autorevole di un sistema a rete, caratterizzato da forti autonomie decentrate ed in cui i nodi fondamentali siano i Dipartimenti.

Le missioni prioritarie degli organismi centrali dovrebbero essere quelle di assicurare la coesione del sistema, di valorizzare ogni tipo di sinergie tra le strutture decentrate, nonché le interazioni multidisciplinari. In un Ateneo, rete di Dipartimenti, gli organismi centrali dovrebbero avere forti poteri di indirizzo e regolazione e deboli poteri di gestione. In tale modello il SA dovrebbe costituire, unitamente al Rettore, l'organo di rappresentanza democratico degli Atenei; ad esso an-

drebbero attribuite funzioni di indirizzo politico e di programmazione generale e strategico del sistema. Le rappresentanze nel SA dovrebbero corrispondere alle diverse articolazioni istituzionali delle attività di un Ateneo, che sono di didattica, di ricerca e di servizio. Ha senso a tal fine che vi siano rappresentanze dei Dipartimenti e delle aree. La presenza di rappresentanze delle Facoltà va correlata alle eventuali ed auspicabili modificazioni che si apporrebbero alle funzioni di queste.

Per quanto riguarda l'elettorato attivo e passivo, è ovvio che personale TA e studenti eleggano i rispettivi rappresentanti; più delicate sono le modalità per i docenti poiché vanno garantite sia rappresentanze di area sia di ruolo e/o fascia e quindi va definito se l'elettorato debba essere unico (con meccanismi di garanzia per la rappresentanza di tutte le componenti) o diviso rigidamente a monte. In tal senso, in via transitoria, rispetto all'obiettivo del ruolo unico, è importante un'equilibrata rappresentanza di docenti delle varie aree e fasce (intendendo con ciò anche i ricercatori), del personale TA e degli studenti. La presenza di una significativa rappresentanza dei "portatori di interesse" (Enti locali e rappresentanze di forze sociali) è sicuramente opportuna.

Il CdA deve essere l'organismo di gestione esecutiva, ferme restando le competenze attribuite dalla legislazione vigente alla dirigenza; esso può essere nominato quindi direttamente dal Rettore con vincoli sulla rappresentanza delle componenti che sono, comunque, da ricercarsi all'interno dell'Ateneo, mentre, di norma, non andrebbero inseriti rappresentanti stabili di componenti esterne. Come esecutivo nominato, inoltre, il CdA dovrebbe necessitare di una mozione di

I LUOGHI DELL'EDUCAZIONE

Università/ Rispondono **A. Lenzi, G. Gentile, L. Dozza**

fiducia da parte del SA che può essere revocata in qualunque momento con una maggioranza adeguata (cosa ovviamente poco praticabile con membri designati dall'esterno).

Dozza: Concordo con un'impostazione che assegni più nettamente al Consiglio di Amministrazione i compiti di gestione e al Senato la programmazione e il monitoraggio dei processi innovativi e della ricerca, il monitoraggio e la revisione periodica dei corsi e dei titoli di studio, della qualità della didattica e dell'orientamento, dell'internazionalizzazione e della mobilità di docenti e studenti, del rapporto con le istanze economiche, sociali e culturali del territorio. Credo che il controllo riguardi entrambi e debba essere compiuto da entrambi, data la responsabilità in solido dei "dirigenti" sia amministrativi sia accademici. La composizione del Consiglio di Amministrazione dovrebbe garantire il rispetto delle scelte e strategie della componente accademica, la coerenza dei processi di gestione, l'apertura e la collaborazione con gli *stakeholders* e le componenti economiche, sociali e culturali del territorio.

Il governo degli Atenei dovrebbe avere al centro della propria funzione, oltre che i meccanismi di regolazione dei rapporti accademici e delle decisioni interne, l'attenzione per la missione istituzionale, il rapporto con l'utenza, con il territorio e la domanda sociale, una costante tensione verso la qualità e l'efficienza della didattica e della ricerca. Al di là delle architetture istituzionali, come si garantisce nel tempo un orientamento "aperto" e non autoreferenziale dell'istituzione?

Lenzi: Tutta la mia carriera professionale si è svolta nell'orizzonte dell'università pubblica, a partire dagli anni '70 quando ho conseguito la laurea in medicina e chirurgia alla Sapienza di Roma. In tutti questi anni, da studente prima e da docente poi, non ho mai percepito il mio operare quotidiano nell'Ateneo avulso dal mondo che mi circondava e, ancora oggi, l'aspetto più bello dell'Università statale è quello di permettere a tutti, indistintamente da censo, razza e religione, il libero accesso alla cultura e alla promozione sociale. A parte il fattore meritocratico, che sono persuaso andrebbe valorizzato, penso che il nostro sia uno dei sistemi più aperti nei confronti della società. Spesso si citano gli esempi di grandi Università estere che fanno della estrema selezione all'accesso la loro caratteristica fondante: siamo sicuri che, oltre alla maggiore valorizzazione del merito individuale di cui ribadisco l'importanza, vogliamo davvero assorbire modelli così elitari di università? Io concepisco l'università come un'istituzione aperta, permeabile a tutti gli elementi innovativi che pervadono il mondo contemporaneo, e che deve proporsi come luogo di aggregazione privilegiato delle giovani generazioni culturalmente più attente e interattive con la società in evoluzione.

Molto diverso è il discorso della docenza: in questo caso ritengo che si potrebbero effettivamente utilizzare con maggiore flessibilità le capacità e le competenze esistenti nella società civile, garantendo così una maggiore osmosi, pur mantenendo la netta distinzione fra professori di ruolo e docenti esterni. Eviterei, invece, una immissione di istanze esterne nella *governance*, cosa che io avverto quale potenziale e rischioso preliminarmente ad una rinuncia all'autogoverno del sistema. Per la mia vocazione accademica non vedo come una soluzione dei

nostri problemi accettare che altri soggetti, sia a livello locale sia a livello nazionale, abbiano voce in capitolo nelle scelte strategiche, culturali e scientifiche dell'università. La storia ci insegna che l'autonomia dell'università dalla politica ha spesso rappresentato un baluardo nei confronti di scelte politiche antidemocratiche. Non mi spaventa certo il confronto con l'esterno o con enti terzi di valutazione della qualità.

Tuttavia, nella mia esperienza di operatore in uno dei più complessi sistemi universitari italiani quale è La Sapienza di Roma, so bene come sia difficile far convivere le ragioni dell'università con quelle derivanti dalle logiche politiche e sociali sia nazionali, sia dettate dalle pressanti istanze locali.

L'autonomia universitaria è un bene prezioso che va salvaguardato nell'interesse stesso del sistema paese. L'università italiana, infatti, rappresenta un insieme di istituzioni ancora oggi, in larga misura, di valenza nazionale e internazionale, di cui occorre preservare i valori fondanti. Tale salvaguardia potrà anche comportare l'esigenza di distinguere fra Atenei già attestati in questa posizione alta ed autonoma ed altri che, per dimensioni o localizzazione, dovranno trovare meccanismi - ad esempio federativi - per assestarsi su standard qualitativi condivisi. Ritengo si possa così ridurre il rischio di trascinare l'intero sistema nazionale verso una licealizzazione succube di poteri ed interessi localistici ed estranei all'accademia.

Gentile: Non vorrei lasciare cadere l'occasione di completare quanto ho già detto prima a proposito delle architetture istituzionali. Le questioni delle regolazioni dei rapporti accademici e quelle correlate delle relazioni tra funzioni di ricerca e funzioni didattiche, unitamente a quelle del rapporto con l'utenza e con il territorio sono infatti

Università/ Rispondono **A. Lenzi, G. Gentile, L. Dozza**

tutte egualmente decisive per una diversa capacità degli Atenei a corrispondere alle domande sociali di formazione e ricerca. Rispetto al primo insieme di questioni è importante la risposta che si darà al problema, ancora aperto dopo l'approvazione del DPR 382, dell'abolizione o meno della Facoltà. Prioritariamente ritengo che i docenti debbano essere incardinati nei Dipartimenti e non più nelle Facoltà. Nello stesso tempo non ritengo convincente un'architettura degli Atenei fondata solo su dipartimenti e corsi di studio. La realtà dei corsi di studio si presenta eccessivamente frammentata e l'opportunità di un continuo adeguamento dei contenuti, come pure le variazioni dei docenti, che possono essere di volta in volta allocati su corsi di studio diversi, rendono transitorio il loro assetto.

La facoltà comunque, se continuerà ad esistere, dovrebbe cambiare la sua funzione. Una facoltà, non più luogo di incardinamento dei docenti, dovrebbe valorizzare gli aspetti di gestione manageriale dei servizi organizzativi di cui ha sempre più bisogno una moderna organizzazione didattica, quali ad esempio l'uso coordinato delle infrastrutture didattiche, le attività di *front-office*, la gestione di progetti formativi relativi ai corsi di studio, i servizi comuni di orientamento e di tirocinio, l'organizzazione delle attività di autovalutazione. Queste ultime, unitamente ad una attenzione crescente per la diffusione della cultura della valutazione, possono essere decisive per l'incremento della qualità della formazione. Rispetto al secondo insieme di questioni occorre tenere presente che gli Atenei, nella prospettiva della realizzazione della "economia della conoscenza", possono svolgere un ruolo importante nei territori di pertinenza potendo rappresentare anche un nesso tra il "globale" ed il "locale".

A tal fine dovranno sia essere inseriti nei processi di integrazione europea della ricerca e dell'alta formazione, sia, al tempo stesso, essere sempre di più dei centri promotori di innovazione e di alta formazione nel territorio, pienamente inseriti nei meccanismi di sviluppo locale. A livello regionale, in particolare, lo sviluppo del sistema universitario dovrà essere collocato all'interno di una logica di piano che punti al riequilibrio territoriale, all'apertura dell'alta formazione al mondo del lavoro, alla creazione di competenze spendibili sul mercato del lavoro, all'attivazione di iniziative per il trasferimento tecnologico, alla realizzazione di nuove logiche di *partnership* tra ricerca universitaria e ricerca industriale. A tale fine può essere utile che gli attuali Comitati regionali di Coordinamento vengano modificati, in maniera tale da essere realmente organismi di programmazione del sistema universitario regionale e di interazione istituzionale tra atenei e governo regionale. Altrettanto utile può essere il coinvolgimento dei rappresentanti dei "portatori di interesse" nei comitati di indirizzamento dei corsi di studio e nei meccanismi di valutazione, già sperimentato nei progetti *Campus One* ed in altri simili.

Dozza: Per mantenere livelli alti di qualità delle prestazioni delle singole sedi universitarie e del sistema nel suo complesso, per sostenere un fattivo coordinamento con le istanze del territorio a livello socio-culturale-economico, per innescare possibili cambiamenti migliorativi serve sia una valutazione interna sia una valutazione esterna *diacronica e dinamica*. Serve una valutazione esterna per non rischiare l'autoreferenzialità (affidata a una Agenzia esterna, rispetto alla quale il MIUR dovrebbe fungere da interfaccia), e serve un dibattito aperto all'interno della singola sede universi-

taria e con i valutatori esterni per *confrontarsi* non solo su quello che avviene nell'organizzazione, ma anche sui *criteri con cui apprezzare quello che avviene*, al fine di autovalutarsi con maggiore cognizione di causa e di perseguire un cambiamento migliorativo continuo. Va aggiunto che, se si valuta adottando un approccio *diacronico e "dinamico"*, si possono cogliere linee di tendenza, si possono leggere i risultati come indizi del posizionamento "attuale" e "potenziale" di una università (e/o del sistema universitario del Paese), si possono creare le condizioni per realizzare un'integrazione dialettica tra auto-valutazione ed eterovalutazione e raccogliere indicazioni utili a rispondere al quesito: *Può, e come, l'Università rafforzare la propria autonomia, orientare e programmare il proprio sviluppo?* Credo che, nel quadro delle responsabilità che l'autonomia assegna alle Università, la valutazione debba costituire uno strumento fondamentale per programmare, ben sapendo che la programmazione è un fatto di *governo interno*: un Ateneo che voglia muoversi in autonomia ha bisogno di sapere "dove si trova", di muoversi avendo capacità di posizionamento e orientamento strategico, di compiere scelte con ampia consapevolezza, evitando il rischio dell'autoreferenzialità. ■