UNIVERSITAS

STUDI E DOCUMENTAZIONE

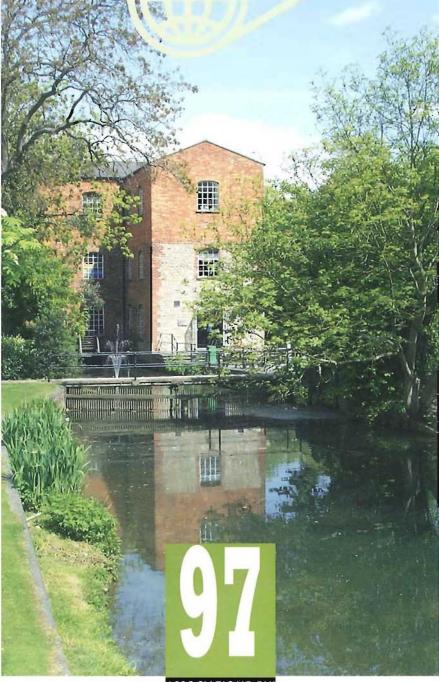
DI VITA UNIVERSITARIA











La governance di ateneo

Moscati, Rizzarelli, Capano, Morlino, Ciappei, Stefani, Paganelli

Programmazione 2004-2006 Masia

Migliora lo stato del sistema universitario VI Rapporto del CNVSU

Autonomia universitaria e nuovi poteri Dalla Torre

Equipollenza dei titoli e ammissione ai concorsi Vingiani

ASSOCIAZIONE RUI

97

IL TRIMESTRE La governance di ateneo



Questo "Trimestre'



Quale governance nell'università italiana? Roberto Moscati



L'autonomia incompleta Enrico Rizzarelli



Cambiare per non assecondare il declino *Giliberto Capano*



Perché cambiare se stiamo bene così? Leonardo Morlino



La governance imprenditoriale Cristiano Ciappei



Uno sguardo sull'Europa Emanuela Stefani e Natalia Paganelli

NOTE ITALIANE



La programmazione 2004-06

Antonello Masia



CNVSU/Migliora lo stato del sistema universitario



Equipollenza dei titoli e ammissione ai concorsi Francesco Saverio Vingiani

55

Donne leader formate nei collegi universitari *Grazia Bruttocao*



Fuga dei cervelli e rischi di declino Livio Frittella

IDEE



Autonomia universitaria e nuovi poteri Giuseppe Dalla Torre

BIBLIOTECA APERTA



Libri
Contro il declino
dell'università – Appunti e
idee per una comunità che
cambia
Alessio Rotisciani

Lo spazio europeo dell'educazione – Scuola, università, costituzione per l'Europa Luca Cappelletti

Wordbuster, il linguaggio dell'ICT Maria Luisa Marino

Le foto di questo numero ci sono state fornite dalle università britanniche di Buckingham (copertina e pp. 3, 7, 8, 12, 32, 62) e di York (pp. 14, 40 - Skycell Ltd., 44, 47). Un particolare ringraziamento a Lauren Hardy e Jilly Lovett per la gentile collaborazione.

Comitato scientifico

Paolo Blasi, Cristiano Ciappei, Giorgio Bruno Civello, Luciano Criscuoli, Carlo Finocchietti, Vincenzo Lorenzelli, Olimpia Marcellini, Antonello Masia, Fabio Matarazzo, Alfredo Razzano, Enrico Rizzarelli, Roberto Schmid, Piero Tosi

Direttore responsabile

Pier Giovanni Palla

Redazione

Isabella Ceccarini (segretaria di redazione), Giovanni Finocchietti, Stefano Grossi Gondi, Roberto Peccenini, Lorenzo Revojera, Emanuela Stefani

Editore

Associazione Rui

Direzione, redazione, pubblicità, abbonamenti

Viale XXI Aprile, 36 - 00162 Roma Tel. 06/86321281 Fax 06/86322845

E-mai

universitas@fondazionerui.it (direzione) odv@fondazionerui.it (abbonamenti)

Abbonamento annuale

Italia: euro 50,00 Estero: euro 85,00

Conto Banco Posta n. 36848596 intestato a:
Associazione Servizi e Ricerche Rui
(oppure ASRUI);
c/c bancario 07403000237E intestato Associazione Rui
presso Banca Popolare dell'Adriatico,
sede di Roma, viale XXI Aprile 24/26, 00162 Roma
ABI 05748, CAB 03203, CIN I

Registrazione

Tribunale di Roma n. 300 del 6/9/1982 già Tribunale di Bari n. 595 del 2/11/1979

> Iscrizione al Registro degli Operatori di comunicazione n. 5462

Stampa



Finito di stampare nel mese di ottobre 2005 dalla Edimond srl di Città di Castello (PG)

QUESTO TRIMESTRE

l sistema universitario italiano ancor oggi, a dispetto dei numerosi frammentari e spesso confusi provvedimenti normativi di cui è stato oggetto negli ultimi quindici anni, accusa un evidente ritardo rispetto al processo d'integrazione continentale che condurrà in un quinquennio alla creazione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore. Un ritardo che riguarda in particolare il governo di sistema: le leggi del "quadrifoglio" varate dal ministro Ruberti, relative all'autonomia statutaria e regolamentare degli atenei, alla programmazione nazionale del sistema universitario e al diritto allo studio, avviarono con effetti limitati il processo di autonomia didattica ma non giunse ad essere approvata la legge sull'autonomia, che avrebbe dovuto regolare in maniera organica e coerente la governance del sistema.

Un intervento legislativo sulla governance del sistema universitario dovrebbe «definire alcune regole generali di funzionamento di un sistema complesso, i cui attori dovranno essere gli atenei, la comunità scientifica, il governo, le regioni, nonché i cosiddetti portatori di interessi»¹. Nel recente dibattito, al quale hanno partecipato personalità accademiche e organizzazioni quali la TreeLLe e la CRUI, è stato proposto un modello di «governo strategico a distanza» del sistema universitario a livello nazionale, del tipo "regolativo-valutativo", fondato su poche regole fatte di principi generali e sul binomio programmazione-valutazione. E il documento della Crui sulla governance - approvato il 17 giugno 2004 - sottolineava come il ruolo assegnato al Ministero da tale auspicabile intervento legislativo, di indirizzo strategico e di progettualità complessiva dello sviluppo del sistema, dovrebbe essere sempre compatibile con il principio di autonomia delle università «pena la implosione del sistema in una prospettiva centralistica che confligge con la lettera e lo spirito del dettato costituzionale»2.

Negli ultimi venti anni, d'altronde, come sottolinea Cristiano Ciappei, si è assistito a cambiamenti radicali nella filosofia di governo dei rapporti stato-università sintetizzabili in 4 punti principali:

- introduzione di meccanismi competitivi nell'allocazione delle risorse a fronte di una riduzione in termini assoluti o relativi dei finanziamenti statali;
- creazione di condizioni che favoriscono l'orientamento della soddisfazione del "cliente", rendendo le università maggiormente responsabili verso i bisogni sociali e più attente alla qualità dei servizi;
- garanzia di confrontabilità del differente valore prodotto dalla didattica e dalla ricerca universitaria attraverso meccanismi di accreditamento di strutture e programmi e la valutazione delle attività;
- modificazione degli assetti di internal governance per creare strutture e processi adatti a gestire il cambiamento strategico, ripensare la mission istituzionale secondo valori di imprenditorialità, formulare e migliorare strategie competitive.

L'architettura generale dovrebbe essere in grado di regolare il sistema anche con riferimento ad un monitoraggio delle prestazioni, alla valutazione e all'incentivazione dei comportamenti virtuosi e alla sanzione di quelli non coerenti. Ma appare altresì evidente che un tale criterio possa avere una qualche speranza di effettività solo in presenza di consistenti risorse allocate coerentemente ad un sistema di valutazione e monitoraggio capillare, stabile e affidabile.

Questo numero di "Universitas" si occupa specialmente di governance di ateneo, argomento, come rileva Roberto Moscati, che non conosce ancora nel nostro paese un largo e diffuso dibattito, in quanto il nostro mondo accademico «latita nel settore che studia l'evoluzione dell'istruzione superiore».

Nel contesto europeo solo alcuni paesi hanno deciso di cambiare il vecchio metodo di selezione della leadership d'Ateneo, basato sulla modalità corporativo-democratico-elettoralistica. Ciò può spiegare – è l'opinione di Enrico Rizzarelli – perché, nel nostro

la governance di ateneo



paese, il processo di autonomia abbia coinvolto tutti gli aspetti istituzionali del sistema universitario, ad eccezione della governance.

I titoli di due articoli di questo "Trimestre" che la nostra rivista dedica all'argomento sintetizzano la pluralità di posizioni che caratterizza, oggi, il tema della governance. Giliberto Capano ha sentito l'esigenza di intitolare il proprio contributo Cambiare per non assecondare il declino, mentre quello dell'articolo di Leonardo Morlino è: Perché cambiare se stiamo bene così?. Il processo identitario che caratterizza il regime di autonomia comporta non solo assunzione di responsabilità, ma anche l'esigenza di essere riconosciuti come interlocutori: non sempre ciò è avvenuto ed avviene. L'università sembra essere sempre in transizione da ormai più di un decennio: continuamente, nuove regole, requisiti e tabelle a cui concorrono soggetti più rappresentativi di interessi disciplinari che istituzionali. L'identità della singola istituzione non viene certo favorita se l'appartenenza ad

una disciplina prevale su quella di ateneo.

Ci è sembrato opportuno, quindi, non solo dare voce a posizioni differenziate di studiosi che hanno in diverse sedi approfondito il tema, ma anche "ricostruire" il contesto entro cui poter collocare la revisione di un modello che appare coerente solo con un'università del passato, ma che oggi è profondamente cambiata. Il nostro contributo al dibattito, che non ha la pretesa della completezza, si pone pertanto l'obiettivo di attivare un confronto – che ci auguriamo susciti altri interventi – in vista di un improrogabile adeguamento del sistema di governo generale e dei singoli atenei agli standard richiesti dall'evoluzione della "società della conoscenza".

Note

- ¹ Giuseppe Gentile, *Il governo del sistema universitario*, in "Università Progetto" 3/2004.
- Principi fondamentali e linee guida della governance, documento della Conferenza dei Rettori dele Università Italiane, in "Universitas" 93, settembre 2004.

QUALE GOVERNANCE NELL'UNIVERSITÀ ITALIANA?

Roberto Moscati

Docente nel Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università di Milano-Bicocca

n tutti i paesi sviluppati ad economia postindustriale (occidentali e non) il settore dell'istruzione superiore - come è ben noto - appare da tempo in forte trasformazione. Le ragioni dipendono non solo e non tanto dalla consolidata crescita della domanda legata alle possibilità di mobilità sociale e all'incremento delle occupazioni che richiedono un titolo di studio superiore, quanto dal sempre più cruciale utilizzo della conoscenza sotto il profilo delle sue applicazioni nei diversi settori della produzione economica e della vita sociale. Da qui l'ulteriore sviluppo di quella che viene anche definita "l'università universale" chiamata a fornire, spesso in collegamento con numerose altre istituzioni, un insieme di servizi diversi alla società della conoscenza (Trow, 1974; Mora, 2001). Questa più recente evoluzione non trova significativo riscontro nel nostro paese e da qui origina il divario, tendenzialmente crescente, tra il nostro sistema formativo e quello degli altri paesi sviluppati.

Il moltiplicarsi delle funzioni che l'università è chiamata a svolgere nelle società contemporanee deriva dal mutamento del contesto nel quale esse operano e ciò provoca trasformazioni significative nelle attività, nei compiti e dunque nei ruoli che il personale interno agli atenei deve inevitabilmente ricoprire.

Le richieste della società nei confronti dell'università nascono, come detto, dal ruolo strategico che la conoscenza e le sue applicazioni hanno rapidamente assunto nel processo di sviluppo economico e sociale e quindi nella competizione che si è venuta accentuando sia in paesi tradizionalmente sviluppati sia in paesi di recente rapido sviluppo, all'interno di quel fenomeno dell'economia mondiale che genericamente va sotto il nome di globalizzazione.

Ne è derivata una crescente incertezza circa le funzioni delle istituzioni universitarie che costituiscono quella che viene comunemente indicata come la mission dell'università. Le finalità tradizionali non sono scomparse, ma ad esse si sono venute affiancando finalità nuove che in alcuni paesi dalle eco-

nomie maggiormente dinamiche sono sorte per effetto di una nuova e articolata domanda di conoscenza applicata. Si è verificata, in conseguenza, una difficile integrazione di funzioni in una istituzione da tempo strutturata per rispondere alle finalità tradizionali: in sostanza il perseguimento della ricerca pura e la formazione delle classi dirigenti. Il problema della coesistenza di funzioni diverse si è rivelato non semplice, sia sotto il profilo degli aspetti organizzativi, sia sotto quello dell'adeguamento delle funzioni e dei ruoli del personale tecnico-amministrativo, ma specialmente di quello docente

Da un lato, infatti, le richieste del mondo esterno hanno spinto verso un maggior rapporto dell'università con il territorio e dunque hanno favorito crescenti gradi di autonomia dei singoli atenei, in contraddizione con le logiche burocratiche dei sistemi centralizzati; dall'altro, il personale docente e ricercatore si è dovuto confrontare con la crescente eterogeneità culturale degli utenti e con le nuove responsabilità organizzative legate alle relazioni esterne, mentre la loro stessa condizione di funzionari dello Stato (civil servant) ha finito per entrare in contrasto con le logiche dell'autonomia delle istituzioni.

Le nuove funzioni attribuite all'istruzione superiore hanno dunque prodotto un insieme di contraddizioni, sia a livello dei sistemi nazionali sia all'interno delle singole istituzioni formative.

I sistemi nazionali hanno visto la trasformazione del ruolo dello Stato, sempre più teso a sperimentare forme nuove di controllo nei confronti delle prestazioni (quando non anche del funzionamento) delle istituzioni formative in qualche modo per fronteggiare la maggiore autonomia conquistata da queste ultime rese maggiormente responsabili (laddove non lo erano) delle loro politiche. Tale trasformazione ha implicato un evidente aggravio di responsabilità e di scelte politiche per le istituzioni formative stesse. In contemporanea, le risorse pubbliche dedicate all'istruzione superiore si sono ridotte, mentre i costi del-

la governance di ateneo

l'istruzione sono cresciuti, sia per l'aumentato numero degli utenti sia per l'incremento delle attività degli atenei. Da qui la rilevanza della raccolta di risorse finanziarie esterne, problema in precedenza praticamente inesistente e al quale dunque le università non erano preparate a fare fronte.

L'autonomia dalla tutela dello Stato è apparsa indispensabile allo stabilimento di rapporti col territorio, ma l'apertura al mondo esterno ha sollevato problemi non trascurabili – come si è accennato – sul piano delle relazioni di scambio con *partner* diversi. L'università ha perso almeno in parte la propria autoreferenzialità che, nell'Europa continentale, gli era garantita proprio dallo Stato'.

L'insieme dei mutamenti del contesto nel quale le università si trovano a operare ha comportato la necessità di ripensare le logiche del loro funzionamento e la creazione di nuove ideologie o quanto meno di nuovi insiemi di valori che ne giustificassero l'applicazione nel mondo accademico (Middlehurst, 1995). Tra questi, ad esempio, i valori della competizione, della verificabilità delle prestazioni, della responsabilità del proprio operato nei confronti non più solo del fornitore delle risorse pubbliche (lo Stato) ma anche degli utilizzatori (stakeholders) dell'offerta formativa e della produzione di servizi diversi, come gli studenti o i fornitori di commesse per attività di ricerca o di formazione specifica.

Nasce in questa logica il modello dell'"università imprenditrice" – proposto tra i primi da Burton Clark (1998) - che tiene conto dello svilupparsi della "società dell'informazione". In essa, con il diffondersi delle nuove tecnologie dell'informazione che incidono sul tipo di produzione di conoscenza e con il processo detto della globalizzazione, lo sviluppo economico si fonda sulla competizione internazionale e stabilisce nuovi e stringenti legami fra l'istruzione superiore e l'economia. Tra le interpretazioni più significative di questo processo è nota quella di Gibbons secondo il quale l'istruzione superiore non può non tener conto dei nuovi modi di produzione della conoscenza. Questi tendono a spostarsi da un'organizzazione mono-disciplinare ad un'organizzazione transdisciplinare. Da una concezione humboldtiana del perseguimento della conoscenza al mero scopo di conoscere si chiede di passare alla conoscenza finalizzata alla soluzione di problemi complessi che richiedono il concorso di diverse discipline e la collaborazione tra istituti di ricerca universitari e altre agenzie esterne, produttrici di conoscenza e interessate ai risultati della ricerca.

Ne consegue che le principali strutture universitarie diventano i gruppi di ricerca (costituiti *ad hoc* per specifiche finalità conoscitive) e che le università tendono a rappresentare una tra le diverse agenzie produttrici di conoscenza in un sistema economico dove conoscenza e competenze sono le principali merci trattate² (Subotzky, 1999; Gibbons, 1998, 30). In tali condizioni cresce inevitabilmente la rilevanza dei processi decisionali: quando sono necessarie le scelte diviene centrale il meccanismo di presa delle decisioni, così come il ruolo delle figure che vi si dedicano. Da qui la grande rilevanza che hanno acquisito per l'università i modelli organizzativi e i tipi di *leadership* prodotti dai modelli stessi.

Modelli organizzativi di università e stili di leadership

L'organizzazione dell'università così come si è venuta configurando nell'Europa del XVIII secolo si fondava sulle logiche di una comunità di professionisti regolata da standard e codici di comportamento definiti da associazioni professionali; dove il prestigio e l'esperienza erano le fonti primarie dell'autorità e delle carriere e dove l'autonomia e l'indipendenza dei singoli e delle aggregazioni operative avevano una duplice indiscutibile valenza interna ed esterna.

L'accentuarsi dell'importanza della scienza e dell'istruzione superiore ha spinto verso una strutturazione maggiore degli istituti universitari intesi sempre più sotto il profilo di burocrazie politiche, da un lato (politico) caratterizzate da competizioni e conflitti tra valori, ma soprattutto tra la nuove molteplicità delle aree disciplinari connotate da logiche e comportamenti epistemologici diversi e di difficile composizione (Becher, 1989); e dall'altro (burocratico) tese ad enfatizzare l'ordine, il controllo, il rispetto delle regole, le gerarchie di comando che segnalano il complessificarsi dell'organizzazione e il prevalere dei formalismi, tesi – fra l'altro – a fronteggiare il moltiplicarsi dei clienti e degli sponsor esterni. Ed è proprio il crescere di questo intreccio che impone una ulteriore trasformazione dell'università, vista sempre più come un sistema dinamico che opera in un mercato attraverso una serie di relazioni di scambio con altre istituzioni, come un organismo flessibile impegnato in una serie di strategie adattive per adeguarsi e mantenere le relazioni con la società nella quale è inserito (Davies, 1987; Morgan, 1986). Questa immagine di istituzione costituita da molteplici elementi interagenti tra loro e in simbiosi con la realtà complessiva prevede numerose forme di governo alternative.

- Si possono configurare dunque diversi tipi di *lea-dership* e varie figure di *leader*:
- a) in una logica collegiale della comunità di professionisti il leader si porrà al servizio del gruppo

- e delle sue aspirazioni, dei suoi valori e dei risultati ottenuti, proteggendo e garantendo in primo luogo la libertà professionale dei singoli membri;
- b) in un modello politico, il leader opererà come mediatore dei conflitti interni oppure agirà anche con la tecnica del "divide et impera" per gestire le differenti aree disciplinari;
- c) in una logica burocratica il leader sarà chiamato a prendere decisioni e a difendere l'istituzione nel processo di interazione col mondo esterno, assumendo atteggiamenti e funzioni di tipo manageriale;
- d) infine, in un modello a sistema (che qualcuno chiama anche "cibernetico") il leader dovrà verificare le coerenze tra prestazioni e priorità delle politiche universitarie, controllare e correggere l'intreccio tra norme e pratiche concrete, indirizzare diversi gruppi verso le mete prescelte, tenendo in equilibrio priorità spesso contrastanti (Birnbaum, 1988).

In realtà, recenti riflessioni sulla leadership universitaria tengono in conto tutta una serie di elementi che comportano sia il raggiungimento delle mete prefissate, sia l'acquisizione di risorse e il soddisfacimento delle aspirazioni di diverse componenti il mondo accademico (Bryman, 1992; Bensimon e altri, 1989). Ne deriva un costante tentativo di tenere in equilibrio alternative diverse e priorità contraddittorie. Lo stesso Gibbons sostiene che le tradizionali logiche disciplinari coesistono con le nuove transdisciplinari.

Si configura altresì la percezione della leadership come funzione di tipo organizzativo, coinvolgente più soggetti, piuttosto che di tipo strettamente e tradizionalmente manageriale, legata alle capacità carismatiche del singolo. Si propongono dunque due modelli di leadership: quello legato a un individuo, il proprio stile e il proprio modo di agire, e quello della leadership come funzione, come esercizio della responsabilità di una politica condivisa. Ma qual è il modello più adatto all'università

Modifica delle logiche decisionali e ruoli del personale docente

moderna?

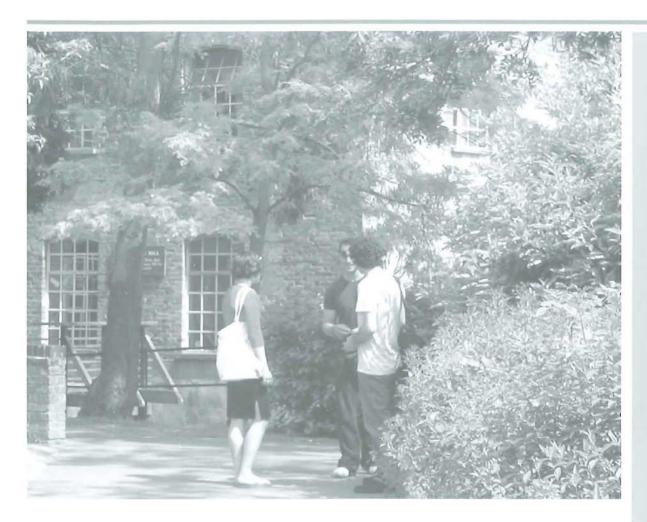
Negli ultimi tempi la struttura dell'università appare più ricca e organizzativamente diversificata: i gruppi decisionali sono aumentati creando una rete di sub-sistemi ai quali viene devoluta una parte di responsabilità. Di fronte alle dinamiche imposte dall'apertura al mondo esterno si accentua la necessità di semplificare la composizione spesso eccessivamente articolata degli organi (o di provvedere

all'istituzione di giunte esecutive), ma in particolare di rinforzare la capacità di coordinamento e di gestione dell'organismo centrale di governo. Fra l'altro, l'eccesso di passaggi e di momenti di discussione produce assai spesso effetti negativi sulla accountability – oggi sempre più rilevante per l'immagine dell'università.

E dunque non è strano che le dinamiche prevalenti a livello internazionale mostrino un rafforzamento della leadership accademica (presidenti/rettori, presidi di facoltà, direttori di dipartimenti) e amministrativa, con un parallelo indebolimento degli organi rappresentativi. Non si tratta, peraltro, di un processo rettilineo, privo di contraddizioni e di contrasti. Al contrario, nella maggior parte dei casi si manifestano sistemi di governance frammentati e conflittuali. Emergono in sostanza due aspetti: a) la pratica impossibilità di concentrare la leadership in una sola persona, sia il rettore o il presidente, ma l'emergere di forme di governance collettiva e b) il conseguente precario equilibrio che si viene instaurando fra le componenti della leadership (senza considerare le reazioni degli elementi esclusi dal gruppo di governo). Il caso francese dimostra che le diverse alleanze tra presidente, vice-presidenti, direttore amministrativo, presidi di facoltà e strutture rappresentative (senato e consigli per la didattica e la ricerca) fanno della governance un vero sistema di relazioni che assume forme ed equilibri caso per caso. Per non dire della stessa situazione olandese, da più parti segnalata per il suo passaggio da forme parlamentari di democrazia rappresentativa a forme di "new managerialism" e dove la nuova normativa si è attuata attraverso adattamenti miranti a mitigare il modello di università manageriale attraverso forme di governance mista e una gestione collegiale del potere (De Boer, 2002; Moscati, 2004b; Paletta, 2004).

Appare allora abbastanza chiaramente come sia indispensabile, se si intende elaborare un modello di governance efficace per l'università, muovere da una riflessione sulle caratteristiche della cultura accademica che hanno prodotto la forma organizzata che conosciamo e la relativa tradizionale leadership. Il carattere centrale di tale prospettiva è dato dalla totale autoreferenzialità della cultura accademica stessa. Il complesso di logiche di funzionamento del mondo universitario si è da sempre basato sull'esistenza di un tacito accordo tra università e società, grazie al quale quest' ultima concedeva una totale indipendenza alla prima al fine di ricevere in cambio la conoscenza e le forme avanzate d'istruzione necessarie per il proprio sviluppo. In questo contesto i singoli membri della "repubblica

la governance di ateneo



della scienza" (gli scienziati) esercitavano la libertà professionale all'interno di strutture normative definite dai loro simili. Il fine collettivo della ricerca della verità era perseguito attraverso l'indipendenza, la libertà accademica, l'originalità, l'integrità e l'eguaglianza tra i singoli membri, che operavano rispettando limiti interni chiaramente definiti ma superabili e soprattutto, proteggendosi, con limiti assai più forti, nei confronti del mondo esterno. In questo quadro, i soggetti componenti il sistema della conoscenza erano, da un lato, uniti da comuni valori e modi di concepire il proprio ruolo e, dall'altro, divisi dalle appartenenze disciplinari che non si limitavano a proporre specificità epistemologiche ma rappresentavano veri e propri modi di essere nel mondo e di rappresentare il mondo (Becher, 1989; Geertz, 1983).

L'elemento cruciale che univa questo mondo frammentato era il **controllo collettivo del proprio destino** che a sua volta implicava l'esistenza di confini atti a proteggerlo da influenze esterne. Ma un altro elemento tipico di questo mondo era il prevalere della dimensione disciplinare come unità di riferimento e come forma organizzata rispetto all'entità fisica dell'istituzione di appartenenza (l'ateneo). Ciò significava altresì il prevalere della competenza professionale sulle capacità gestionali.

Ora, come emerge sempre più chiaramente, il patto non scritto tra società e università non sembra possa essere più rispettato. La società infatti moltiplica e muta costantemente le richieste nei confronti dell'università e per sopramercato, non fidandosi più delle capacità di risposta del sistema formativo, pretende sia la resa degli investimenti (le risorse che fornisce all'università) sia il controllo delle procedure e dei risultati. La maggiore implicazione ideologica di tale tendenza è probabilmente identificabile nella implicita richiesta rivolta al corpo dei docenti-ricercatori di rivedere la fiducia nella separatezza dei propri interessi conoscitivi da quelli della società, in favore del riconoscimento della necessaria identità o (quanto meno) di una larga sovrapposizione tra i due ambiti (Barnett, Middlehurst, 1993; Middlehurst, 1995; Moscati, 1997; Enders, de Weert, 2004).

Si tratta, per il mondo accademico, di ripensare al

proprio lavoro con gli occhi degli interessi esterni e per questo serve al corpo dei docenti-ricercatori una profonda trasformazione nella percezione dei propri ruoli. Ma proprio per gestire questo complesso processo di trasformazioni divengono indispensabili leader sensibili e immaginativi che sappiano combinare i valori tradizionali del mondo accademico con quelli legati alle nuove funzioni e ruoli dell'università. Al riguardo, due esempi per tutti:

- a) occorrerà che sappiano coniugare l'apparente (e forse non solo apparente) contraddizione tra la necessità di operare scelte politiche efficaci ed efficienti, riducendo il ruolo dei tradizionali organismi deliberativi, con l'inserimento nel governo delle università (dunque negli organismi deliberativi) di attori rappresentanti di interessi esterni;
- b) occorrerà che non operino più nella mera ricerca di compromessi o di costruzione di consensi, ma nella definizione di priorità e nella realizzazione delle decisioni prese, attraverso la creazione di solidarietà e l'ottenimento di forme diffuse di cooperazione ai diversi livelli (il rettore/presidente rivolto ai presidi e ai direttori di dipartimento, questi nei riguardi dei propri membri) per la realizzazione delle linee di una politica alla cui definizione molti avranno collaborato ma che si dovrà comunque mettere in atto. La leadership viene dunque a caratterizzarsi per la capacità di ottenere un impegno collettivo alla realizzazione delle strategie di ateneo (Musselin, 2002).



È facile immaginare come questi mutamenti siano particolarmente complicati da introdurre e consolidare. In fondo si può notare come essi non facciano che accentuare difficoltà relazionali e organizzative tradizionali all'università (basta pensare ai rapporti tra personale docente e tecnico-amministrativo o alle definizioni delle priorità all'interno di organi deliberativi come i senati accademici), aggiungendone peraltro di nuove, legate al passaggio dalla centralità degli organi deliberativi a quella degli organi esecutivi, all'introduzione nel panorama accademico di nuovi attori (con un peso rilevante) e al parziale cambiamento nell'articolazione del potere.

Una nuova governance nell'università italiana?

Occorre dire che di queste problematiche sembra vi sia ancora una ben tenue consapevolezza nel nostro paese. Il tema della governance, meritoriamente affrontato con qualche rilevanza dall'Associazione Treelle solo un paio di anni or sono e trattato da pochi lavori scientifici, non ha ancora costituito oggetto di un largo e diffuso dibattito ed è rimasto tema per un numero ristretto di addetti ai lavori che stenta ad allargarsi3 (Treelle, 2003; Capano, 2000; Capano, 2004; Paletta, 2004). La spiegazione di questo ritardo è abbastanza semplice e si collega come ricordato - alla situazione di sostanziale isolamento del nostro sistema d'istruzione superiore dal dibattito e dalle sperimentazioni che avvengono in Europa sui temi qui trattati. Il nostro mondo accademico, ancorché inserito in reti internazionali relative alle diverse aree disciplinari, latita nel settore che studia l'evoluzione dell'istruzione superiore. Basta osservare la pressoché nulla partecipazione ai convegni internazionali che trattano le relative tematiche, l'assenza di contributi sulle riviste scientifiche e la pressoché generale ignoranza del Processo di Bologna, per contro ben noto negli altri paesi europei.

E, in coerenza, l'accademia resiste ad ammettere il bisogno di *leadership* che le trasformazioni in atto indiscutibilmente richiedono. Più precisamente, sembra che per far fronte alla necessità di mettere in atto delle politiche di ateneo si cerchi piuttosto di immaginare nuove forme organizzative e modelli di *management* apparentemente più funzionali perché sperimentate con successo in altri contesti (aziendali, in genere), invece di ripartire dai valori, le finalità, le prospettive future per l'università e da qui derivare i nuovi modi del suo funzionamento.

D'altro canto, il tema della leadership non è stato quasi mai affrontato in modo sistematico nel mondo

la governance di ateneo

universitario. Considerandolo in modo non scientifico e dilettantesco (vuoi come un dono che alcuni avrebbero, vuoi come qualcosa che si impara facendo) si è evitato di pensare a forme di seria preparazione per la *leadership* e la *governance* delle università. Ma così facendo il mondo accademico si è venuto esponendo all'importazione di modelli pensati per altre realtà e difficilmente adattabili ad un contesto molto peculiare e inevitabilmente costretto a trasformarsi per pressioni esterne ineliminabili.

Questo generale disinteresse (con pochissime eccezioni che stentano a diffondersi) è in sintonia con la mancanza di una reale politica nazionale relativa all'istruzione superiore e alla ricerca scientifica. Ma trova sfortunatamente riscontro nella mancanza di richieste di servizi e prestazioni da parte del mondo sociale ed economico: altro speculare segno della scarsa rilevanza che l'istruzione superiore e la ricerca scientifica rivestono in questo paese.

Ne deriva un grave ritardo nell'elaborazione, ma soprattutto nella sperimentazione delle innovazioni nei sistemi di governance delle università italiane che non sarà facile colmare dal momento che ha a che vedere, come si è cercato di evidenziare, non tanto con l'ingegneria organizzativa quanto con la cultura professionale del settore e la sua capacità di autoriformarsi per rispondere all'evoluzione della "società della conoscenza", identificando dunque le nuove funzioni richieste all'università (la nuova mission) e da lì le nuove forme della sua gestione. Il problema, di non facile soluzione, è allora relativo alla combinazione dei tempi lunghi dell'evoluzione culturale con quelli brevi dell'evoluzione sociale ed economica del mondo che ci circonda e che minaccia di rendere sempre più inadeguato il nostro sistema di istruzione superiore e, di conseguenza, sempre più periferico il paese nel suo complesso.

Note

- Per meglio comprendere le difficoltà che incontra il mondo accademico dei paesi dell'Europa continentale nello stabilire un rapporto con i portatori di interessi esterni (stakeholders) occorrerebbe analizzare le differenze di fondo rispetto ai paesi anglosassoni per quanto attiene il ruolo storico svolto (o non svolto) dallo Stato nei confronti dell'università nei due contesti politico-culturali (cfr. Neave, 2002; Compagno, 2001; Rispoli, 1999; Moscati, 2004a).
- ² Va osservato come un punto centrale sia legato alle politiche che l'università decide di attuare nei confronti del mondo esterno, privilegiando le compagnie multinazionali private oppure le istituzioni pubbliche locali al fine di collaborare allo sviluppo del territorio. Si veda al riguardo l'indicazione dell'alternativa all'entrepreneurial university prospettata da George Subotzky (1999).
- Occorre segnalare al riguardo l'iniziativa della associazione ASTRID che di recente ha dato vita a un forum permanente sui temi dell'istruzione superiore tra i quali quello della governance.

Riferimenti bibliografici

ASSOCIAZIONE TREELLE (2003), Università italiana, università europea? Dati, proposte e questioni aperte, Quaderno n. 3, settembre.

BARNETT R., MIDDLEHURST R. (1993), The Lost Profession in "Higher Education in Europe", n. 18 (2), pp. 110-128.

BECHER T. (1989), Academic Tribes and Territories: Intellectual Enquiry and the Culture of Disciplines, Buckingham, SHRE and Open University Press.

Bensimon E., Neumann A., Birnbaum R. (1989), Making Sense of Administrative Leadership: The 'L' Word in Higher Education, "Higher Education Report" no. 1, Washington D.C., ASCHE/ERIC.

BIRNBAUM R. (1988), How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership, Jossey Bass, San Francisco.

BRYMAN A. (1992), Charisma and leadership in Organizations, Sage, London.

CAPANO G. (2000), L'università in Italia, Il Mulino, Bologna.

CAPANO G. (2004), Un po' di coraggio per cambiare l'università, in "Il Mulino", n. 415 (5), pp. 888-898.

CLARK B. R. (1998), Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation, IAU Press by Pergamon, Oxford.

COMPAGNO C. (2001), "Governance" e assetti organizzativi dell'università, in M. Strassoldo (a cura di), L'azienda università. Le sfide del cambiamento, ISEDI, Torino.

DAVIES J. L. (1987), The Entrepreneurial and Adaptive University: Report of the Second US Study Visit, in "International Journal of Institutional Management in Higher Education", n. 11 (1), pp. 12-104

DE BOER H. (2002), On Nails, Coffins and Councils, in "European Journal of Education", n. 37 (1), pp. 7-20.

ENDERS J., DE WEERT E. (a cura di) (2004), The International Attractiveness of the Academic Workplace in Europe, GEW, Frankfurt/Main.

Gibbons M. (1998), Higher Education Relevance in the 21st Century, Paper presentato alla Conferenza mondiale dell'Unesco sull'istruzione superiore, Banca Mondiale, Washington.

GEERTZ C. (1983), Local Knowledge, Basic Books, New York (ed. it. Antropologia interpretativa, Il Mulino, Bologna 1998).

MIDDLEHURST R. (1993), Leading Academics, SRHE and Open University Press, Buckingham.

MIDDLEHURST R. (1995), Changing Leadership in Universities, in T. Schuller (a cura di), The Changing University?, SRHE and Open University Press, Buckingham, pp. 75-92.

Mora J. G. (2001), Governance and Management in the New University, in "Tertiary Education and Management", n. 7 (2), pp. 95-110.

Morgan G. (1986), Images of Organization, Sage, London.

Moscati R. (a cura di) (1997), Chi governa l'Università? Il mondo accademico italiano tra conservazione e mutamento, Liguori, Napoli.

Moscaπ R. (2004a), *Università*, in "Enciclopedia del Novecento", Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 558-571.

Moscati R. (2004b), Il governo dell'università "ibrida", in "Università e Scuola", n. IX (2/R), pp. 52-58.

Musselin C. (2002), Editorial, in "European Journal of Education", n. 37 (1), pp. 1-6.

PALETTA A. (2004), Il governo dell'università. Tra competizione e accountability, Il Mulino, Bologna.

Subotzky G. (1999), Alternatives to the Entrepreneurial University: New Modes of Knowledge Production in Community Service Programs, in "Higher Education", n. 38 (4), pp. 401-440.

Trow M. (1974), Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education-Policies for Higher Education, OECD, Paris.

L'AUTONOMIA INCOMPLETA

Enrico Rizzarelli

Ordinario di Chimica nell'Università di Catania

fronte dei cambiamenti che hanno investito l'università italiana negli ultimi 60 anni, nessun intervento legislativo ha modificato il sistema di governance degli atenei. La liberalizzazione degli accessi, con il conseguente incremento dimensionale dell'istruzione superiore mette in crisi il tradizionale ruolo dell'università, da sede di selezione dell'élite dirigente a sede di istruzione di massa, ma non è accompagnata da alcuna modifica del precedente assetto di governo, né a livello centrale né periferico. La cosiddetta fase della «funzione socio-politica» dell'università chiedeva una risposta alla domanda di mobilità sociale attraverso il diritto allo studio, esteso anche alla formazione terziaria. Ma mentre la scuola dell'obbligo metteva in essere un processo con effetti positivi sulla mobilità intergenerazionale, non altrettanto può dirsi per la formazione universitaria, come anche recentemente evidenziato². La scuola ha cominciato ad essere più sensibile alla domanda delle famiglie e dei portatori d'interesse, mentre il mondo accademico reagisce alla trasformazione in università di massa con un significativo incremento del numero dei fuori corso. Una gestione centralistica e autoreferenziale non è estranea all'instaurarsi di questa patologia.

L'attivazione dell'autonomia statutaria

Significativi elementi di discontinuità vengono introdotti con la legge 168/89. Si attiva l'autonomia statutaria degli atenei nel più ampio contesto delle trasformazioni politico-amministrative degli anni Novanta. La valorizzazione e il potenziamento delle autonomie degli enti locali si basa sul principio di responsabilità e comporta un radicale riorientamento delle amministrazioni e delle istituzioni. L'elezione diretta del capo dell'amministrazione legittima l'estensione delle capacità di progettare, di decidere e di agire in autonomia. In mancanza di una specifica legge sull'autonomia universitaria, gli atenei si dotano degli statuti che dovrebbero evi-

denziare la specifica identità di ogni università. La composizione del Senato Accademico Integrato e le indicazioni sul governo di ateneo, presenti nella 168/89, non permettono però di ridisegnare gli organi di governo in modo da valorizzare le specificità e l'autonomia dei singoli atenei. Si registra la cooptazione di alcune componenti, prima escluse dalla partecipazione ai momenti decisionali. La composizione democratica è, quasi sempre, viziata da corporativismi e spesso pletorica. Soprattutto manca un elemento fondamentale dell'autonomia, l'individuazione delle responsabilità. La successiva legge del 1993, con la responsabilizzazione finanziaria delle università e l'istituzione dell'Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario, avvia quel sistema di "governance a distanza" del sistema tuttora incompleto, ma non provoca alcun mutamento di governo a livello di ateneo. È un modo per contrastare il processo di autonomia che vede invece fortemente impegnata la leadership accademica in un confronto serrato tra la Crui e il Ministero del Tesoro. Cambia, ancora una volta, il ruolo degli atenei. Inizia quella che viene definita la fase della "funzione di servizio competitivo" dell'università³, ma il processo di cambiamento non tocca il governo dell'ateneo. Il trinomio autonomiaresponsabilità-valutazione viene coniugato all'interno del vecchio sistema autoreferenziale: significativo al riguardo il grande ritardo nella costituzione dei Nuclei di Valutazione delle Università. Muta il ruolo della formazione universitaria, il peso della domanda sociale, ma rimane incompleto il processo di autonomia, dichiarata ma non realizzata. In realtà, manca un efficace, quanto necessario, sistema di incentivi a livello centrale che dia contenuto alla "responsabilità" e induca gli atenei ad adottare comportamenti "virtuosi". D'altra parte, la limitata mobilità degli studenti, anche e specialmente a causa di insufficienti interventi a favore del diritto allo studio, riduce una altro possibile elemento incentivante, quello derivante, appunto, dalla

la governance di ateneo

domanda. Chiosando il titolo di un recente libro sull'Italia contemporanea⁴, si potrebbe parlare di "autonomia mancata".

Un governo di sistema ambiguo

L'inevitabile processo d'integrazione europea del sistema universitario con la creazione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore e della ricerca rende ancora più evidente il ritardo del sistema universitario italiano. A livello governativo, s'impone quindi l'eliminazione delle ambiguità circa il governo di sistema. La distribuzione delle risorse sulla base della valutazione delle attività istituzionali non può non essere correlata con il potenziamento delle politiche che favoriscano e rendano conveniente l'appartenenza al proprio ateneo piuttosto che a un settore scientifico-disciplinare, rovesciando le priorità scelte, in genere, dal mondo accademico. In questo contesto, non giova contrapporre la CRUI al CUN. Quest'ultimo rappresenta un tipico esempio di luogo di compensazione, esprime anche interessi legittimi e competenze specifiche che potranno pur essere utili al potere centrale, ma non possono rappresentare, per la settorialità che le distingue, l'autonomia del sistema universitario. Non giova nemmeno delegittimare gli atenei frammentando le rappresentanze a livello di Conferenze di vario livello, in cui inevitabilmente prevale l'autoreferenzialità disciplinare. Analogamente agli standard verso cui si avvia il sistema europeo dell'istruzione terziaria, è necessario indirizzarsi verso quel modello di governo a distanza, con un ruolo di indirizzo, monitoraggio e valutazione che esalti l'autonomia e l'identità dei singoli atenei.

Dall'altra parte, se è giusto invocare nuove risorse per competere con altri paesi industrializzati, queste non sarebbero sufficienti allo scopo senza una conversione all'ulteriore elemento dell'autonomia, cioè l'accountability. Non si può chiedere l'istituzione di un'agenzia indipendente di valutazione e, nei fatti, rifiutare le logiche dell'autonomia per quanto riguarda le modalità di assunzione del personale, discutendo di nuove regole concorsuali. In regime di autonomia, chi assume personale non qualificato, deve risponderne sia in termini di accreditamento che di risorse. Anche in questo caso non è un problema di regole, ma di accountability. Purtroppo la cronaca più recente indica che anche altre prestigiose istituzioni italiane mostrano qualche deficit di accountability. In analogia agli enti locali, si tende a rafforzare i poteri della leadership. Per quanto riguarda la maggior parte del sistema universitario, a ciò non sembra corrispondere un adeguato sistema di individuazione di responsabi-

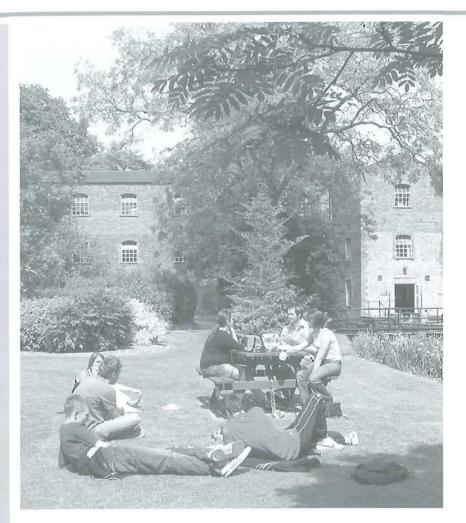
lità. Siamo in presenza di un potere senza responsabilità nei confronti della collettività. La leadership eletta risponde prioritariamente agli elettori, i cui interessi non sempre coincidono con quelli dell'istituzione. L'eccessivo proliferare delle tipologie delle lauree di primo livello, l'indiscriminata tendenza allo sviluppo delle carriere non sembrano coerenti né con il servizio agli studenti né con il riconoscimento del merito nella ricerca. L'ateneo potrà essere penalizzato per scelte "non virtuose", ma gli organi di governo non risponderanno degli errori compiuti. Altri esempi possono riconfermare la situazione di potere senza responsabilità che caratterizza l'attuale governo delle università. Ne deriva che poiché è di tutta evidenza che la governance di sistema e di ateneo non è adeguata ai nuovi compiti che attengono all'università dell'autonomia, è necessaria una forte volontà sia del mondo accademico che della politica per completare realmente il processo attivato nel 1989.

Per un diverso modello di governo

In Italia si ha la tendenza a pensare che per tutto esista una "via italiana". Se è vero che non sempre gli altri hanno trovato il modello ideale, e che questo comunque va adattato a storia e istituzioni locali, basta guardare ad alcune soluzioni di altri paesi per trarne qualche ovvio insegnamento. Incidentalmente, quasi tutti i paesi europei che, dopo la fase della partecipazione democratica, hanno cambiato drasticamente le modalità di governo (Olanda, Svezia, Danimarca e Austria) privilegiando responsabilità e accountability, sono anche quelli che sembrano attrarre di più la cosiddetta classe creativa. Il primo intervento è, purtroppo, di tipo legislativo. È necessario la revisione della legge 168/89. Intervento che definisca:

- un governo "a distanza" a livello centrale, impegnato a fare della formazione universitaria e della ricerca il volano dello sviluppo competitivo, utilizzando gli strumenti di indirizzo e valutazione, con ricaduta a livello di finanziamenti vincolati ad i risultati e con incentivi invece di regole;
- 2) l'istituzione di un'authority (agenzia indipendente) in grado di valutare le attività istituzionali degli atenei e di informare i portatori di interesse sul posizionamento delle singole università e delle loro articolazioni;
- i ruoli e le responsabilità degli organi di governo degli atenei;
- i diritti e i doveri delle diverse componenti delle istituzioni universitarie, all'interno di una chiara definizione dello status di università;
- 5) il rapporto università-regione secondo il titolo V della Costituzione.

UNIVERSITAS 97



A livello decentrato, la differenziazione degli atenei dovrebbe riversarsi anche a livello dello statuto per quanto attiene le modalità di formazione e di costituzione degli organi di governo. La definizione della mission di ateneo non potrà non essere prerogativa del corpo accademico, preservando l'autonomia della didattica e della ricerca. Gli statuti individueranno le sedi dove tale mission verrà definita e l'articolazione delle strutture decentrate (aree didattiche o facoltà, dipartimenti e facoltà, poli e dipartimenti, etc.). Il rettore sarebbe il garante della mission, ma risponderebbe al Consiglio di amministrazione, in cui la componente interna sarebbe in minoranza rispetto a personalità esterne con esperienza di gestione di sistemi complessi. Potrebbe anche essere prevista la figura di presidente del Consiglio di amministrazione con una configurazione duale, per garantire ulteriormente controlli di tipo politico. L'obiettivo è quello di evidenziare la responsabilità della leadership rispetto ai risultati e quindi al posizionamento dell'ateneo nel contesto nazionale e internazionale. Circa il contesto internazionale, è

bene ricordare che l'unica volta che riviste come "Science" e "Nature" si sono espresse positivamente nei riguardi del sistema universitario italiano è stato quando sono state eliminate le commissioni del cosiddetto 40% per attivare il modello dei referee anonimi.

Responsabilità accademiche e scelte politiche

Richiamare le responsabilità del mondo accademico non può eliminare la richiesta di scelte determinate da parte della classe politica, spesso troppo sensibile alle richieste delle corporazioni. La recente vicenda sullo stato giuridico richiama quanto a suo tempo ben evidenziato: «e debbiasi considerare come non è cosa più difficile a trattare, né più dubbia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi carico di intro-

durre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nimico tutti quegli che degli ordini vecchi fanno bene, e ha tiepidi difensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbero bene: la quale nasce parte per paura delli avversari, che hanno le leggi dal conto loro, parte da la incredulità degli uomini, i quali non credono in verità le cose nuove, se non ne veggono nota una ferma esperienza. Donde nasce che, qualunque volta che quelli che sono nimici hanno occasione di assaltare, lo fanno partigianamente, e quelli altri difendono tiepidamente: in modo che insieme con loro si periclita»⁵.

Note

- ¹ A. Garlatti, Bilancio e controllo economico nelle Università degli Studi, EGEA, Milano 1996.
- ² D. Checchi, The Italian Educational System: Family Background and Social Stratification in ISAE Annual Report on Monitoring Italy, 2003.
- A. GARLATTI, cit.
- G. Crainz, Il paese mancato, Donzelli, 2003.
- ⁵ R. Florida, *L'ascesa della nuova classe creativa*, Mondatori, Milano
- ⁶ N. Machiavelli, *Il Principe*, Einaudi, Torino 1995, p. 35.

la governance di ateneo

CAMBIARE PER NON ASSECONDARE IL DECLINO

Giliberto Capano

Preside della Facoltà di Scienze politiche "Roberto Ruffilli" dell'Università di Bologna, sede di Forlì

chiaro ormai a molti come il problema istituzionale più significativo che attanaglia l'università italiana sia un problema di governance: una significativa insoddisfazione nelle modalità attraverso le quali il sistema universitario nazionale e le singole istituzioni sono governate. Sottolineo il doppio livello della questione: non si tratta solo di guardare al sistema di governo delle singole istituzioni ma anche a quello del sistema nazionale nel suo complesso.

Da dove nasce questa insoddisfazione? Dalle modalità attraverso le quali la politica autonomistica è stata posta in essere, implementata, nell'ultimo quindicennio. Da una parte, il centro del sistema ha ritenuto che, dando autonomie alle università, il sistema non avesse bisogno di essere governato e si autogovernasse, attraverso un processo spontaneamente virtuoso. In realtà, questa autonomia istituzionale viene declinata in contesti e strutture decisionali ereditate dal passato, caratterizzate da logiche di tipo corporativo, autoreferenziale, "consociativo", dove l'obiettivo primario è quello di mantenere gli equilibri interni tra le diverse componenti, non certo quello di rispondere alle sfide del mondo esterno. La competizione tra le università potrebbe produrre effetti virtuosi se fosse regolata al fine di raggiungere obbiettivi sistemici. Nel caso italiano, le autonome università non sembrano avere la struttura istituzionale più adatta a perseguire comportamenti virtuosi e ad esercitare la propria autonomia in modo responsabile.

Dall'altra parte il centro del sistema non pare avere né un piano strategico (una lacuna bipartisan) né le competenze adatte a svolgere quel ruolo di "governo a distanza", di regolatore e valutatore attivo che caratterizza le politiche universitarie dei paesi occidentali. Manca una visione politica coerente e condivisa sugli indirizzi da dare al sistema universitario e manca la volontà di investire risorse finanziarie nell'istruzione superiore; inoltre, mancano le competenze tecniche al Ministero per svolgere quel

ruolo di supporto tecnico ai responsabili politici che sarebbe necessario.

Insomma quella strategia dello steering at a distance che caratterizza, in prospettiva comparata, il contenuto delle politiche di higher education, in Italia non sembra funzionare. E l'inadeguato assetto istituzionale sia a livello centrale sia a livello di singole università è certamente l'imputato principale di questo cattivo funzionamento. Da questo punto di vista bisogna essere chiari. Il problema dell'inadeguatezza del sistema di governance viene prima della questione finanziaria. Certamente, infatti, il sistema universitario italiano è sottofinanziato e la collettività e, quindi, la politica dovrebbero, se fossero consapevolmente responsabili, farsi carico di colmare questa lacuna (aumentando le risorse private e pubbliche attribuite al sistema universitario). Ma eventuali risorse aggiuntive verrebbero, comunque, allocate attraverso un sistema di governo istituzionale strutturalmente predisposto alla distribuzione e agli accomodamenti tra i diversi interessi interni. Insomma, se si vuole attrezzare gli atenei alla competizione, alla responsabilità istituzionale, ad un'allocazione virtuosa delle risorse (che sono per lo più pubbliche) non si può non aggredire il problema del sistema di governo degli atenei e del funzionamento della governance sistemica.

Ma la questione del deficit di governance del sistema universitario italiano deve essere inserita in un contesto più ampio che, se possibile, lo rende ancora più evidente e impellente.

Tutto cambia, anche l'università

Come dicevamo sopra, infatti, le cose cambiano. E stanno cambiando anche il ruolo e la missione dell'università. Può non piacere, anzi non piace a molti accademici, ancora legati al modello humboldtiano, ma le università non sono più solo una libera associazione di docenti e studenti che perseguono l'ec-

cellenza nella ricerca della conoscenza, ma qualcosa di più, come ci insegnano Clark Kerr e Burton Clark: l'università è una multiversity, un conglomerato di diverse scuole, facoltà e dipartimenti che hanno missioni estremamente diversificate. L'università, infatti, non ha più solo come fine il perseguimento dell'eccellenza sulla strada della conoscenza ma diventa un'istituzione multi-obiettivo: a) deve aumentare il capitale sociale medio dei cittadini, anche assicurando l'educazione permanente; b) produce servizi (pensiamo solamente ai policlinici); applicando scoperte tecnologiche crea imprese e, quindi, diventa imprenditore economico.

È anche per questa progressiva modificazione del-

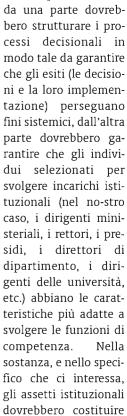
l'essenza dell'università che è sempre più complicato e arduo governare le istituzioni universitarie. Il forte ampliamento dei fini istituzionali delle università comporta una consistente e continua erosione dell'identità istituzionale, del senso di appartenenza. La progressiva diversificazione degli interessi ha reso il tradizionale meccanismo di governo delle università, basato sulla rappresentanza corporativa delle componenti interne, totalmente disfunzionale e inefficace se non addirittura dannoso per le stesse università. Di fronte a questa ten-

denza strutturale, propria delle università in tutti i sistemi occidentali, la risposta, praticamente univoca, è stata ed è – a fronte di comuni politiche tendenzialmente autonomistiche – quella di rafforzare la *leadership* istituzionale, al fine di tenere assieme ciò che è intrinsecamente abituato a percepirsi come autonomo dal resto del sistema: molto spesso, infatti, le corporazioni accademiche confondono l'autonomia istituzionale, che è una proprietà delle università in quanto tali, con la libertà di ricerca e di insegnamento che è un diritto soggettivo dei singoli docenti.

Nella sostanza il problema di governance che si è posto e si pone in tutti i paesi occidentali è il seguente: assunto che le politiche centralistiche non possono più funzionare e che la strategia più adeguata per i governi è quella di guidare a distanza il funzionamento del sistema universitario, regolando, monitorando, incentivando e sanzionando, qual è l'assetto istituzionale migliore per il funzionamento della politica di istruzione superiore nazionale e qual è la struttura di governo delle singole università più adeguata a rispondere in modo positivo agli stimoli esterni e alle esigenze della collettività?

Perché cambiare gli assetti istituzionali

Gli assetti istituzionali hanno una duplice funzione:



il quadro che incentiva comportamenti sistemicamente trasparenti, virtuosi e responsabili.

È evidente a tutti che gli attuali assetti istituzionali del sistema universitario italiano e delle singole università non sono capaci di svolgere in modo adeguatamente efficace. Basta guardare a come è stata gestita dagli atenei la riforma del 3+2 o a come è stata portata avanti, dal Ministero, la riforma della riforma (che ha dato origine al DM 270/04, quello della "fantomatica" Y); basta ricordare l'incapacità del centro del sistema (Ministero, Cun, Crui) di condividere una strategia di sviluppo del sistema universitario a medio termine mentre, al tempo stesso, si deve sottolineare l'incapacità degli atenei di fare

TRIMESTRE

la governance di ateneo

una vera programmazione istituzionale che vada oltre l'anno solare.

Nell'attuale contesto istituzionale, strutturalmente deresponsabilizzato e deresponsabilizzante, le diverse logiche degli attori possono liberamente esprimersi e persistere nel corso del tempo. Tutti pensano di portare a casa qualche vantaggio (e penso qui, provocatoriamente, agli studenti che pensano di avere un vantaggio se possono fare l'università sotto casa, ovvero se possono iscriversi ad un dato corso di studio nella città che preferiscono! Ovvero ai professori che possono continuare a insegnare quello che insegnavano e nello stesso modo in cui lo insegnavano anche dopo la riforma degli ordinamenti didattici!). Ma alla fine il sistema entra in crisi, le decisioni tendono a riprodurre idee vecchie e gli interessi esistenti, lentamente il sistema prende la strada del declino e, solitamente, a vedere gli effetti del declino sono le generazioni future. Ma, e vado a toccare in questa sede un argomento che merita sottolineare perché troppo spesso viene obliato, come non osservare che la politica autonomistica, con l'enfasi che ripone su una logica di responsabilità e di accountability, necessiti di criteri di selezione del personale chiamato a ricoprire le cariche politico-amministrative (negli atenei, negli organismi centrali) totalmente diversi rispetto al passato. Pensiamo qui, ad esempio, alle caratteristiche professionali che dovrebbe avere un dirigente ministeriale oppure un preside di facoltà. Un dirigente ministeriale dovrebbe avere specifiche competenze e conoscenze rispetto all'oggetto della propria attività Non dovrebbe essere solo un attento conoscitore delle leggi e delle norme, ma dovrebbe avere un'approfondita esperienza della sostanza delle questioni. Se ha incarichi relativamente alla didattica, ad esempio, dovrebbe aver maturato, anche attraverso una formazione sul campo, una elevata professionalità "tecnica" sulle questioni didattiche, altrimenti, quando formulasse o suggerisse politiche al proprio ministro, commetterebbe errori gravissimi. Dal canto suo, le esigenze e le competenze richieste ad un preside si sono totalmente modificate negli ultimi 15 anni: quando esisteva il sistema centralistico, la carica era praticamente onorifica (assieme a molte altre dentro gli atenei), poiché le scelte essenziali dipendevano tutte da "Roma". Ora fare il preside significa gestire direttamente un'organizzazione complessa e multistakeholders come una facoltà, compartecipare ai processi decisionali di ateneo (laddove anche il Senato accademico ha acquisito molte più responsabilità rispetto al passato): insomma, si tratta di una carica che implicherebbe una certa "predisposizione" alla leadership ovvero una significativa "professionalità" nella gestione di problemi complessi. Caratteristiche, queste, che non sono ascrivibili per definizione al professorato: non tutti i professori universitari, insomma, hanno queste doti.

Eppure, il sistema continua a selezionare i presidi (e questo vale, *mutatis mutandis*, anche per le altre cariche: da quella di direttore di dipartimento a quella di rettore) secondo la vecchia modalità corporativo-democratico-elettoralistica. "Chi" vuole farlo si fa avanti (ed ecco allora 2 o 3 candidati che si sfidano in una competizione elettorale in cui gli elettori sono chiamati a scegliere sulla base di afferenze disciplinari o di affinità personali con i candidati) ovvero (come capita spesso per le cariche di preside e direttore di dipartimento), la candidatura viene individuata mediante logiche di rotazione tra gli ordinari o i gruppi di ordinari più potenti.

Ovviamente il sistema produce due effetti potenzialmente negativi che spesso si sommano in fieri portando ad esiti terribilmente sub-ottimali: raramente viene "eletta" la persona più adatta a svolgere quel ruolo "politico-manageriale" che la carica richiederebbe; l'eletto deve continuamente accomodare gli interessi, spesso confliggenti, dei propri elettori e, pertanto, non può che condurre la propria attività, quando va bene, svolgendo la funzione di semplice "mediatore" istituzionale.

Insomma, gli attuali assetti istituzionali sono sostanzialmente contrari a quella logica della responsabilità che la politica autonomistica richiederebbe. Anzi, e paradossalmente, l'assunzione di responsabilità che la politica autonomistica impone trova il contesto istituzionale meno adatto nell'attuale sistema di governance italiano. "Chi" è responsabile di "che" cosa negli atenei italiani e nel sistema universitario italiano?

Gli aggiustamenti non servono: si deve cambiare radicalmente

Alcuni osservatori e attori istituzionali (tra cui anche, autorevolmente, la Conferenza dei Rettori) sostengono con convinzione che il sistema si reindirizzerebbe verso un comportamento consapevolmente responsabile e virtuoso attraverso la costruzione di un sofisticato sistema di valutazione nazionale (della ricerca e della didattica).

Personalmente dissento da questa posizione incrementalista. Intendiamoci: un funzionante sistema di valutazione nazionale delle *performance* universitarie è necessario (ma nel nostro paese tutto procede lentamente e non a caso questo sistema ancora non esiste anche se se ne parla da tempo, mentre la

UNIVERSITAS 97

valutazione della ricerca è in fase di implementazione sulla base di un disegno complessivo piuttosto discutibile'). Ma l'analisi comparata ci insegna che l'esistenza di un sistema di valutazione – anche correlato a meccanismi di finanziamento basati sugli esiti della valutazione stessa – è una condizione necessaria ma non sufficiente per ingenerare negli atenei e nel sistema complessivo una sufficiente spinta verso comportamenti virtuosi.

A questo proposito non posso – pur sapendo di risultare noioso (da quanto tempo, ormai, in ogni mio intervento ricordo queste esperienze comparate) non citare i casi di Austria, Danimarca e soprattutto dell'Olanda (e prima di loro la Svezia) che, avendo intrapreso una forte politica di valutazione ben prima del nostro paese, hanno immediatamente percepito che la valutazione da sola non bastava a costringere gli atenei a trasformazioni celeri dei propri comportamenti. In questi paesi i governi si sono immediatamente accorti che le logiche pseudodemocratiche, e in realtà oligarchico-consociative, che governavano i propri atenei venivano appena scalfite dall'introduzione di sistemi di valutazione: gli atenei reagivano lentamente e preferivano, tendenzialmente, pagare costi esterni piuttosto che costi interni. E i governi lungimiranti sanno assai bene che "il tempo è una risorsa scarsa". Ebbene la reazione è stata netta e limpida: in quei paesi hanno deciso di cambiare radicalmente il sistema di governo degli atenei e la governance di sistema. Le soluzioni adottate da questi paesi sono tutte radicalmente opposte alla loro tradizione nazionale (si trattava di sistemi assai simili al nostro): si è optato per una decisa verticalizzazione della leadership, passando ad un sistema di nomina con una chiara attribuzione delle competenze e delle responsabilità tra gli organismi coinvolti, quelli centrali e quelli istituzionali. So bene che questa soluzione, all'"anglosassone", non piace a molti, perché viene ritenuta inopportuna se non rischiosa sulla base della tradizione delle nostre istituzioni universitarie e troppo lontana da esse. Ma, è questo il punto vero della questione, si deve decidere se il dibattito sulla governance, e più in generale sulle riforme universitarie, debba continuare ad essere una specie di minuetto, di bricolage dell'esistente. Guardiamoci in faccia: qualsiasi soluzione ai problemi universitari dibattuta pubblicamente altro non è che la riproposizione di vecchie ricette, l'imbellettamento strumentale dell'esistente. È così per la governance, per il sistema di reclutamento (dove si oscilla noiosamente tra concorso nazionale e concorso locale senza avere il coraggio di andare oltre), sullo status giuridico (dobbiamo anche necessariamente rimanere non-contrattualizzati?), sulla didattica (forse che qualcuno abbia avuto il coraggio di dire che la riforma del 3+2 imponeva radicali trasformazioni nei metodi e nei contenuti della didattica?), etc.

Ma siamo veramente sicuri che il sistema universitario, e quindi il paese, non abbia bisogno di qualcosa di più che di mere strategie incrementali e di strategie monodimensionali (quale è quella perorata dagli assertori, la CRUI in testa, che "la valutazione è sufficiente")? Siamo veramente sicuri che il sistema universitario italiano non avrebbe bisogno di una cura radicale?

È questa la scelta che, innanzitutto, va operata, prima di entrare nei tecnicismi e nelle possibili strategie operative di riforma della governance (e degli altri elementi costitutivi del sistema universitario): vogliamo semplicemente aggiustare quello che abbiamo oppure vogliamo significativamente trasformare lo status quo?

La prima strada è certamente più rassicurante e qualche vantaggio, nel medio periodo lo potrebbe portare. Di certo, però, è una strada che non ci consentirà di colmare il *gap* profondo che il nostro sistema universitario ha rispetto a quello di altri paesi, non solo europei. Insomma, sarebbe, quella continuista-adattiva la soluzione che ci renderebbe più dolce il "declino". La seconda è sicuramente più rischiosa, e abbisognerebbe di decisori convinti e con il polso fermo; si tratta di una scelta che incontrerebbe notevoli resistenze e qualche sconfitta nel breve periodo ma che, nel medio-lungo periodo, ci consentirebbe di essere veramente competitivi.

Si tratta della classica antitesi tra adattamento e cambiamento radicale, tra manutenzione conservativa e riforma. Un'antitesi che, in questo paese, ha – ahinoi tutti – sempre visto prevalere i fautori dei "piccoli passi". Temo sarà così anche per la riforma della governance.

Note

È, infatti, in fase di attuazione la valutazione della ricerca degli atenei sotto il coordinamento del Comitato Italiano di Valutazione della Ricerca (Civr.). Gli esiti si conosceranno fra un anno. A mio avviso, però, la logica del sistema mediante il quale il Civr sta lavorando è estremamente discutibile soprattutto perché il sistema di valutazione utilizzato è orientato a valutare le eccellenze relative in macro-ambiti disciplinari. Ciò significa, nella sostanza che non si va a valutare, ad esempio, la qualità media delle strutture preposte alla ricerca – i dipartimenti – ma i "picchi" di qualità per grandi aggregazioni disciplinari. Un sistema, pertanto, che produrrà differenze molto piccole tra gli atenei e, soprattutto, renderà difficile trovare eventuali soluzioni istituzionali intra-ateneo per aumentare la qualità della ricerca. Questi esiti sono tipici dei sistemi di valutazioni che vengono disegnati non tanto come un sistema di monitoraggio avente come primario obiettivo quello di incentivare al miglioramento delle prestazioni, quanto piuttosto come semplici sistemi di allocazione delle risorse finanziarie.

la governance di ateneo

PERCHÉ CAMBIARE SE STIAMO BENE COSÌ?

Leonardo Morlino

Prorettore per il dottorato di ricerca e per il Polo Universitario Europeo dell'Università di Firenze

e si torna indietro negli anni si può ricordare come sui temi del governo e delle istituzioni ogni decennio abbia avuto la sua parola magica, almeno dal secondo dopoguerra in poi sempre importata dagli Usa e dalle teorie organizzative ivi sviluppate. Per limitarsi solo agli ultimi trent'anni, nei primi anni Settanta dello scorso secolo performance, tradotto con rendimento, era il termine di moda: le istituzioni devono "rendere", "produrre"; nei primi anni Ottanta la performance è stata dimenticata per le stesse misteriose ragioni per cui era nata e si è parlato a lungo di governability ovvero capacità e possibilità di governo: stabilità ed efficienza delle istituzioni era quanto si richiedeva; dagli anni Novanta in poi si è scoperta la governance, e questo termine continua a circolare ancora nel nuovo secolo dimostrandosi tra i più longevi.

Risparmio in questa sede al lettore incolpevole l'accanito, ma anche ricco e significativo, dibattito sul termine. Fermo solo il suo significato prevalente – per continuare con il vezzo degli anglicismi: il significato mainstream – che è qui utile per sviluppare l'analisi successiva. Con questo termine si intende l'insieme di aspetti formali e non formali (leggi, regole implicite, processi) che realizzano i fini dell'istituzione in maniera responsabile ed efficace. Talora, tra i principi di una buona governance si considerano anche partecipazione e coerenza organizzativa, o altri aspetti più specifici. Ma la definizione precedente dà il senso principale di quanto, di solito, si intende.

Principi e applicazioni possibili

Che vuol dire governance a livello di ateneo? Da qualunque prospettiva si voglia affrontare il problema, gli obiettivi di un'università rimangono principalmente due: mettere in grado i docenti di fare ricerca al meglio fornendo mezzi e servizi e offrire una formazione con standard elevati a tutti gli studenti che si iscrivono, siano essi giovani che mettono piede per la prima volta nell'università ovvero dot-

torandi che cercano un livello iperspecializzato di addestramento alla ricerca.

In questi anni, la governance necessaria per raggiungere questi obiettivi o almeno avvicinarsi ad essi comporta contemporaneamente il disporre di strumenti e capacità di iniziativa per avere maggiori risorse di quelle che il governo centrale è in grado di mettere a disposizione. Questo può essere fatto solo con rapporti stretti e di reciproca convenienza con le banche e le imprese che operano nel territorio.

Se sono questi i termini reali del problema, una buona governance comporta che vi siano autorità di governo dell'istituzione universitaria in grado di muoversi con responsabilità, efficienza e trasparenza. Nel contesto qui analizzato che significano questi tre termini? Il più importante e difficile è la responsabilità. Come avere autorità di governo responsabili e verso chi? Innanzi tutto, i destinatari della responsabilità sono i colleghi, gli studenti, ma anche per quanto detto sopra la comunità, il territorio nel quale l'università è inserita e alla quale deve legarsi in modo stretto e proficuo. Ma come rendere le autorità (rettore, presidi di facoltà, direttori di istituto) responsabili?

A parte altre soluzioni europee ed extra-europee, in Italia non attuabili, in generale, il primo strumento per creare responsabilità è ben noto: l'elezione per un numero congruo di anni, da tre a cinque, tali da non creare situazioni di potere prolungate nel tempo in cui inevitabilmente la responsabilità sarebbe distorta. Se quanto sostenuto sopra deve avere conseguenze logiche, gli elettori delle diverse autorità dovrebbero essere non solo i colleghi, ma anche gli studenti e in qualche misura gli altri destinatari sopra indicati. Non entro qui nel problema di chi precisamente dovrebbe rientrare nell'elettorato attivo, ricordo solo che vi sono diverse soluzioni plausibili. Tuttavia, nel contesto universitario e in diversi altri, non è il meccanismo elettorale il mezzo principale per controllare le autorità accademiche. L'elezione è un evento molto rilevante quando il meccanismo

rappresentativo è importante. Questo avviene quando si tratta di esercitare un'attività di governo nei confronti di diverse migliaia ovvero milioni di persone, come avviene nelle elezioni parlamentari di un paese democratico, una regione, una città o anche un comune. Il governo dell'università riguarda direttamente o indirettamente migliaia di persone, ma quelli che possono in concreto governarla sono i docenti di prima e seconda fascia. Dunque, si tratta di alcune centinaia di individui che hanno facile accesso agli organi di governo e per essi la rappresentanza assume una rilevanza secondaria in quanto sono nei fatti in grado di attuare interventi diretti sui responsabili del governo (rettore, presidi, direttori) se hanno propri interessi in gioco. Si è assai distanti dalla rappresentanza quale quella che si configura tra un parlamentare e il proprio elettore. A ciò si può aggiungere che quando i propri interessi specifici non sono direttamente toccati o su temi più generali, di solito, i colleghi insieme agli studenti e agli altri eventuali soggetti dell'università non hanno le informazioni per esercitare proficuamente un controllo diretto. La conseguenza principale di questa doppia situazione nell'università e in altre organizzazioni simili è che la responsabilità politica maggiormente effettiva e rilevante è quella che viene chiamata "orizzontale" e non viene dal meccanismo elettorale, ma dal potere effettivo di controllo delle altre autorità dell'ateneo, quali il Senato accademico, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di facoltà, il Consiglio di dipartimento, oltre al Nucleo di valutazione e, quando esiste, al garante. Tali autorità, di solito collegiali, controllano l'attività degli organi di governo rendendoli responsabili del loro operato e, se necessario, inducendoli a modificarlo.

Questo controllo e la relativa responsabilità orizzontale sono praticamente inesistenti quando le decisioni sono il risultato di un sistema consociativo che prevede accordi tra tutte le parti in causa, con gli studenti di solito confinati in un ruolo ideologico e a cui vengono date, quindi, ricompense simboliche.

Un sistema consociativo può essere efficiente nei risultati, ma non è "predisposto" ad esserlo. In altri termini, l'efficienza non è il suo obiettivo né primario né secondario, ma solo collaterale e, talora, semplicemente accidentale. In questa prospettiva, fortunatamente, lavora a favore dell'efficienza la necessità di prendere alcune decisioni entro scadenze indirettamente determinate dagli stessi studenti con i loro bisogni di formazione e dalle indicazioni ministeriali che spesso richiedono il mantenimento di tempi definiti.

Un sistema consociativo deve essere opaco, e non

trasparente per le sue stesse caratteristiche: i compromessi per essere raggiunti richiedono una qualche riservatezza. D'atra parte, la trasparenza è tanto più rilevante in quanto la gestione di altre risorse e rapporti collegati con il territorio rende l'intero sistema di governo più complesso e potenzialmente aperto a deviazioni.

Dunque, l'assicurare responsabilità e controllo, efficienza come modalità importante di gestione, e trasparenza richiederebbe l'eliminazione del sistema consociativo. Da un punto di vista tecnico, non è un'operazione impossibile. In breve, un sistema di governo, caratterizzato da un rettore, dai presidi e dai direttori di dipartimento che abbiano indipendenza e leadership, facilitate dalla non rieleggibilità, e che stiano nelle loro posizioni per un tempo sufficientemente lungo per realizzare le politiche per cui sono stati eletti (quattro-sei anni), ma che al tempo stesso siano rigorosamente e continuamente controllati dagli organi collegiali sopra menzionati, può dare i risultati migliori. Infatti, un tale sistema combina potenzialità di efficienza nell'azione di governo e responsabilità (orizzontale). Ovviamente, il potere di controllo degli organi a ciò preposti deve essere effettivo, cioè deve riguardare aspetti diversi, ben precisati e chiaramente attribuiti, tali da evitare sovrapposizioni e confusioni di compiti. Inoltre, quegli stessi organi di controllo devono avere caratteristiche di indipendenza nel modo in cui sono formati (eletti). Da un punto di vista realistico, tuttavia, l'eliminazione di un sistema consociativo è un'operazione assai difficile da risolvere in quanto comporta cambiamenti di mentalità e abitudini acquisite da molto tempo, ma soprattutto manca chi può essere l'artefice del mutamento.

Se non l'autoriforma, che cosa?

Dunque, dentro la modernizzazione possibile di ciascuna università dovrebbe esserci un sistema di governo caratterizzato da responsabilità, efficienza e trasparenza, con conseguenti risultati decisionali più incerti e la fine della consociazione. Ma anche chi è disposto a riconoscere che la consociazione può talora tradursi in collusione, come può essere disposto ad affrontare le incertezze del nuovo sistema? E soprattutto come può emergere una maggioranza che faccia harakiri rinunciando a un potere di condizionamento informale che consente di ottenere di più proprio per gli interessi che ciascun componente degli organi di controllo legittimamente rappresenta, come preside o rappresentante d'area o rappresentante sindacale o di categoria?

Si crea, in breve, il paradosso proprio di tutte le

la governance di ateneo

riforme istituzionali, che è ben noto a chi si occupa professionalmente del tema. Nel caso dell'università può essere presentato così: le riforme sono necessarie per raggiungere maggiore responsabilità ed efficienza; per prendere le decisioni relative ad approvare tali riforme ci vogliono responsabilità ed efficienza; ma se responsabilità ed efficienza ci sono già, allora le riforme non sono necessarie.

Che fare in tale situazione? Come convincere un gruppo dirigente a cambiare? Perché dovrebbero cambiare perdendo influenza e potere? La soluzione a cui più immediatamente si può pensare è un rettore con una forte *leadership* che riesca a convincere un intero gruppo a prendere decisioni che altrimenti non prenderebbe. Ma, a parte eccezioni sempre possibili ed auspicabili, se un rettore è dotato di forte *leadership* e si sente in qualche modo "internamente" responsabile e convinto della sua azione, perché dovrebbe usare la sua *leadership* per cambiare, distraendo energie da altri e più immediatamente rilevanti obiettivi?

Allora non vi sono soluzioni? La risposta più semplice e onesta è negativa. Infatti, l'unica via d'uscita che si può proporre è costosa rispetto a uno dei valori che un'università dovrebbe avere in particolare pregio, la propria autonomia, anche se un'università incapace di autoriforma e di miglioramenti non meriterebbe autonomia. In ogni caso, tale via d'uscita è semplice. Si prenda atto che l'assetto consociativo è immodificabile, come risulta evidente dal fatto che un tale assetto è rimasto sostanzialmente immutato da almeno cinquant'anni: era tipico degli anni Quaranta e Cinquanta del secolo scorso ed è lo stesso mezzo secolo dopo, malgrado il passaggio "epocale" da università di élite a università di massa e tutti gli altri mutamenti in seguito intervenuti. Oltretutto, ormai da molti anni la teoria decisionale centrata sui piccoli gruppi o "comitati" sostiene la stessa cosa: nei comitati le decisioni vengono prese all'unanimità con un sistema di do ut des che può essere anche prolungato nel tempo investendo l'intero sistema decisionale. Dunque, non si tenti di cambiare il consociativismo, ma si giudichi il sistema dai risultati attraverso un nucleo di valutazione nominato dall'esterno dal Ministero e che annualmente prima di erogare i fondi ordinari visiti l'università esaminandone i risultati scientifici e didattici.

In realtà, a questo punto se ci si ferma a riflettere un momento, non è qualcosa di molto diverso di quanto in parte esiste già. Infatti, i risultati scientifici possono essere valutati attraverso uno sviluppo sostanziale dell'attuale Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR), mentre quelli didattici potrebbero essere valutati da un nucleo di valutazione di nomina esterna che faccia il suo lavoro per diverse università, e non sia solo centrale o locale come avviene ora per i nuclei di valutazione interni all'università o per il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU). Anche questa via facilmente realizzabile presenta delle difficoltà: non solo per i limiti all'autonomia sopra indicati, che sarebbero superabili lasciando comunque a ciascuna università di darsi le regole statutarie che ritiene più opportune, ma soprattutto perché il ministro dovrebbe assumersi un compito di intervento complessivo.

Anche in questo ambito, però, sta avvenendo un fenomeno simile a quanto è successo in Italia negli anni Ottanta e Novanta in tema di riforme di governo. Mentre si continua a discutere che fare e come farlo finendo in un vicolo cieco, pochi cambiamenti fatti senza clamore - come quelli che sta realizzando il Ministero con i diversi organi di valutazione stanno spingendo proprio nella direzione sopra indicata: che il sistema rimanga consociativo - e talora colluso - ma che funzioni, usando i fondi di dotazione ordinaria come mezzo per indurre una migliore governance, a questo punto degradata in pura "buona gestione". In generale, niente di cui essere orgogliosi, ma nell'attuale situazione è meglio accontentarsi e rassegnarsi a lasciare nel cassetto proposte e progetti "belli e impossibili" come quelli recentemente proposti dalla Crui sulla governance universitaria.

LA GOVERNANCE IMPRENDITORIALE

Cristiano Ciappei

Ordinario di Strategia e Valore di impresa nell'Università di Firenze

ell'attuale contesto uno dei principali rischi della governance di ateneo è quello di veder allentata la "classica" tensione etico-politica tipica della missione dell'università e che garantiva una certa tenuta istituzionale senza che vi siano idonei strumenti di coordinamento e le effettive capacità di manovra che una governance più strategi-co-organizzativa richiederebbe.

Da oltre vent'anni mi occupo di imprenditorialità e di governance d'impresa e nell'era Blasi sono stato delegato dell'Università di Firenze all'European Strategic Management of University (ESMU). È con iniziale soddisfazione che ho sentito parlare di governance imprenditoriale degli atenei. Ma entrando nel merito dei contenuti a volte succede che sotto etichette che sventolano l'imprenditorialità si celino meccanismi di "aziendalizzazione" che non sembrano, prima che condivisibili, concretamente applicabili.

Se col parlare di governance imprenditoriale di ateneo si intende enfatizzare la necessità di qualità personali del rettore e dei suoi stretti collaboratori in grado di sviluppare la governabilità, l'innovazione, la prontezza, la leadership di ateneo, bene. Ma se con questa espressione ci si riferisce all'applicabilità dei modelli organizzativi o gestionali sviluppati per le imprese profit allora si deve concludere che proprio non si è colta né la specificità dell'università, né quella dell'azienda che sta sul mercato.

Se proprio si vogliono fare allegorie in un'ottica imprenditoriale non è l'azienda a rappresentare il riferimento della *governance* universitaria, ma, semmai, lo sono le reti di impresa. La similitudine con l'impresa a rete vede l'ateneo come una rete di centri decisionali i cui gangli sono costellazioni di facoltà e di corsi di laurea; scuole e tradizioni accademiche; squadre ed équipe di ricerca; gruppi di pressione studenteschi, sindacali e politici.

Ma visto che è il modello della ricerca (detto adhocrazia) che le imprese copiano dall'università (meglio, dai suoi migliori laboratori), sarebbe il caso di creare le condizioni perché esso possa funzionare bene nella sua istituzione di origine. Un modello che si fonda sui

principi dell'intraprendenza, della creatività, dell'adattabilità, della flessibilità e della tolleranza delle opinioni divergenti, ma che richiede anche un'affinata tecnica di giustificazione e validazione dei risultati.

La governance nel governo dell'ateneo

Esistono almeno tre accezioni cruciali di governo: il governo in senso stretto, la governance e il government. Per governo di un'istituzione si intendono sia i contenuti, sia i metodi, sia le modalità di guidare, dirigere, dominare, controllare, regolare un'organizzazione diretta alla produzione di valore. Per governance qui si intende solo quella parte dell'attività di governo che definisce un quadro di indirizzi e di regole su cui aggregare un consenso generalizzato tale da essere considerato sovraordinato rispetto all'autonomia decisionale dei singoli agenti coinvolti. Per government qui si intende il gruppo più o meno integrato di persone che assume di fatto compiti e responsabilità di guida di un'organizzazione vista come istituzione. In una università tipo il government è rappresentato dal rettore, dal direttore amministrativo, dalle persone fisiche che compongono il senato accademico, il consiglio di amministrazione e dai pro-rettori "pesanti".

In questo quadro la governance rappresenta una modalità di governo che media tra eteronomia e autonomia. Dell'eteronomia acquisisce la sovraordinazione, ma non la coazione diretta. Dell'autonomia acquisisce la libertà decisionale, ma non la completa autoregolazione. Nella definizione di questo intervento quadro sembrano caratteristiche alcune leve quali: la valutazione degli interessi meritevoli di considerazione; la garanzia del rispetto delle identità e delle autonomie di decisione; il bilanciamento nella ripartizione di poteri e competenze; l'intervento sulla valutazione di convenienza non solo economica dei singoli agenti più attraverso incentivi e disincentivi che non con divieti e sanzioni; la regolazione con norme aperte o dispositive per il perseguimento di finalità istituzionali, collettive o anche solo diffuse.

Nell'università un'attività di indirizzo dell'autonomia

la governance di ateneo

di altri centri decisionali è tanto più importante quanto più l'attività delle persone da governare è fondata su un sostanziale volontariato. Non solo ciascuna persona dell'accademia, ma anche dell'amministrazione e, per certi versi, anche della componente studentesca rispondono ai requisiti del modello decisionale caotico previsto da March (1998). Modello ben sintetizzato nell'allegoria di una partita di calcio così modificata: «Si pensi a un campo rotondo inclinato e con molte porte. Molti (ma non tutti) possono unirsi al gioco o abbandonarlo in diversi momenti. Alcuni possono lanciare più palloni in campo o toglierli. Mentre sono in gioco, alcuni cercano calciare qualsiasi palla capiti loro a tiro in direzione delle reti che piacciono loro e lontano da quelle che vogliono evitare».

Anche se non proprio anarchico, il sistema di governo di ateneo è molto lontano da quello di un'impresa soprattutto nella gestione del personale. La quasi assenza di meccanismi formali di premio/sanzione a livello di ateneo lascia gli accademici e, in minor misura, gli amministrativi sostanzialmente autonomi di decidere il livello, la direzione e le modalità del loro impegno. Insomma una situazione che sotto il profilo organizzativo si configura più come volontariato, che come lavoro subordinato. Si comprende allora come un miglioramento delle performance di governo possa essere meglio ottenuto come motivazione e orientamento delle autonomie personali: come governance. La governance politica di ateneo, come già detto, riguarda soprattutto le leve del consenso, dell'identità, degli interessi e del potere che vengono contestualizzate facendo eco alle principali teorie politologiche sulla democrazia (Kelsen, Schumpeter, Dahl, Eston, March e Olsen).

La deriva aggregativa dell'università

Negli ultimi venti anni si è assistito a cambiamenti radicali nella filosofia di governo dei rapporti Statouniversità che hanno portato un'ondata di cambiamenti nella direzione del filone di pensiero conosciuto come new mangerialism o new public management. Tra i cambiamenti quattro sembrano di particolare rilievo: 1) introdurre meccanismi competitivi nell'allocazione delle risorse a fronte di una riduzione in termini assoluti o relativi dei finanziamenti statali: 2) creare le condizioni che favoriscono l'orientamento della soddisfazione del cliente, rendendo le università maggiormente responsabili verso i bisogni sociali e più attente alla qualità dei servizi; 3) garantire la confrontabilità del differente valore prodotto dalla didattica e dalla ricerca universitaria attraverso meccanismi di accreditamento di strutture e programmi e la valutazione delle attività; 4) modificare gli assetti di internal governance per creare strutture e processi adatti a gestire il cambiamento strategico, ripensare la *mission* istituzionale secondo valori di imprenditorialità, formulare e implementare strategie competitive.

Tale approccio ha molti aspetti positivi, ma nell'attua-

zione ci si è ispirati ad una governance di sistema, forse

solo nelle intenzioni molto orientata alla competizione

e al mercato. L'interpretazione del new public manage-

rialism riflette l'intensificazione della complessità sociale derivante dalla crescente differenziazione funzionale, tipica di ordini istituzionali di società in via di globalizzazione, caratterizzate da aumento di interdipendenze sistemiche in orizzonti spaziali, temporali e di azione sociale (Jessop, 1997). Gli alti livelli di differenziazione funzionale e l'approccio alla governance minano le basi della teoria di coordinazione gerarchica top-down, sotto la direzione di un unico centro, posto al vertice di una formazione sociale che tende a unificarsi, nonostante la persistente divisione territoriale in Stati nazionali ancora gelosi della loro sovranità formale. Hayek (1978) identifica con la complessità l'impedimento alla pianificazione e sostiene la validità dei sistemi di mercato per la sua gestione. Sistemi che se non proprio di scambio puro siano coordinati da dinamiche di tipo competitivo piuttosto che gerarchico o anarchico. Cioè basati su un apprendimento interattivo tra pluralità di agenti operativamente autonomi e interdipendenti perché in competizione sulle risorse, con una logica incrementale delle forze di mercato e non sulla pianificazione top-down di lungo periodo. In tal senso si è verificata una deriva aggregativa dell'università che nei fatti ha ridotto gli aspetti integrativi che da sempre caratterizzavano questa organizzazione. Le istituzioni si fondano su istanze aggregative e integrative (March e Olsen, 2000, p. 177). Le concezioni si differenziano almeno per sette punti rilevanti: 1) la definizione degli agenti rilevanti della governance; 2) lo scopo principale da perseguire; 3) il processo con cui dovrebbe avvenire la formazione di decisioni collettive; 4) i diversi criteri di ordinamento argomentativi delle decisioni; 5) la prospettiva temporale degli interessi da soddisfare; 6) il principale ruolo del leader e le modalità di rappresentanza; 7) le modalità di controllo e di limitazione del potere esercitato dal vertice. In primo luogo nella definizione degli agenti rilevanti della governance le teorie aggregative tendono a considerare solo gli stakehoder cioè solo soggetti dotati di interessi a cui corrispondono forme di potere rilevante, mentre le teorie integrative sottolineano l'importanza di un maggior numero di istanze coinvolte, anche di quelle molto deboli in termini di sostegno politico. Inoltre, nelle impostazioni integrative vi è un forte ruolo della comunità sociale da governare intesa come agente collettivo. Ciò evidenza un particolare rilievo della tradizione e della continuità storica di un'identità

UNIVERSITAS 97

sociale che viene dal passato e che deve essere proiettata nel futuro. Sotto questo profilo il sistema universitario è rimasto abbastanza integrativo nei confronti dei vari interlocutori pur conservando una netta prevaleriza della componente accademica e ancora poco permeata da istanze della società civile.

Secondariamente lo scopo della governance nei sistemi aggregativi è la massimizzazione delle preferenze o delle utilità manifestate degli attori rilevanti, magari adeguatamente ponderate con il peso della loro influenza. In termini integrativi lo scopo è la ricerca è del bene comune alla luce di valori ampiamente condivisi tra quasi tutti gli agenti. Un bene che richiede una particolare attenzione anche alle esigenze dei più deboli. Di conseguenza le prioritarie finalità adottate nell'allocazione delle risorse sono la ripartizione distributiva tra gruppi di pressione per l'aggregazione, mentre per l'integrazione sono le esigenze di sviluppo. O meglio, nell'aggregazione il processo cruciale è la ripartizione delle risorse, nell'integrazione è lo sviluppo e l'allocazione assume un ruolo più strumentale. Sotto questo profilo è percepibile una netta svolta aggregativa: la ripartizione di risorse scarse è sempre più conflittuale sia a livello di sistema che a livello di singolo ateneo. Inoltre le spinte corporative si fanno più stringenti favorendo ad esempio generalizzati avanzamenti di carriera rispetto a discapito del ricambio generazionale.

In terzo luogo in termini aggregativi il processo per la formazione di decisioni collettive avviene quasi esclusivamente attraverso la negoziazione tra attori rilevanti che formano delle coalizioni contingenti per aggregare capacità di influenza. In regimi democratici questo si traduce in una netta distinzione tra maggioranza di governo e minoranza di opposizione. La governance aggregativa è dunque, in qualche modo, una forma del kelseniano governo dei più. In termini integrativi vi è la pretesa di trovare più ampi punti di accumulazione del consenso attraverso un'adeguata argomentazione e soprattutto moderando i poteri della maggioranza in una stretta rete di norme istituzionali che garantiscono e tutelano le minoranze in modo effettivo. Anche qui la deriva aggregativa è assai rilevante: sempre più si avverte la difficoltà di una mediazione istituzionale "alta" che compatti consenso e avviene con una certa frequenza che nei consessi universitari (dalla Crui ai singoli consigli di facoltà) vi siano fratture sempre più profonde tra maggioranze e opposizioni. Ad esempio, in diverse facoltà sempre più di frequente e con dimensioni non riscontrabili in passato, si nota la crescita del tutto abnorme di accademici in certi settori scientifico-disciplinari per il solo fatto che questi detengono una maggioranza relativa del consiglio di facoltà. Di fronte ad agglomerati di docenti che si automoltiplicano senza nessuna esigenza didattica e con discutibili motivazioni scientifiche le facoltà e gli atenei sono troppo spesso impotenti.

Inoltre, nelle teorie aggregative i diversi criteri di ordinamento argomentativo delle decisioni sono di tipo razionalista e ipotizzano la computabilità comparativa degli interessi in gioco. Invece negli approcci integrativi il riferimento alla tradizione storica è molto più esplicito e la convenienza delle alternative viene, anche teoricamente, ponderata senza assiomi di commensurabilità. Circa la prospettiva temporale degli interessi da soddisfare, le impostazioni aggregative sono orientate al breve periodo, mentre quelle integrative hanno una proiezione temporale di più ampio respiro che può comprendere anche più generazioni, come dice il detto arabo: «chi pianta dattero, non mangia dattero» (visto che la pianta dà frutto dopo diversi decenni). L'integrazione sviluppa anticorpi contro le spinte ai cambiamenti contingenti dettati vuoi da impellenze vuoi da emotitività, proprio perché sono tesi a garantire stabilità. Ciò comporta però che i processi aggregativi siano più adattabili a quelli integrativi che richiedono tempi più lunghi per il cambiamento. Su quest'ultimo punto è forse più avvertibile la deriva aggregativa degli atenei stante la navigazione a vista indotta dalla rapida successione di riforme degli ordinamenti didattici.

Nelle impostazioni aggregative il ruolo del leader è quello di negoziatore o di garante dell'accordo raggiunto e la rappresentanza è interpretata, nella sostanza, come mandato imperativo. Il vertice è, cioè, fortemente influenzato dalle istanze dei gruppi di pressione con una attività di orientamento molto bottom-up. In quelle integrative il vertice svolge un ruolo di guida top-down interpretando, componendo e ricomponendo le istanze provenienti dai governati assumendo anche decisioni al momento impopolari, ma che anticipano le future esigenze. Il vertice integrativo svolge una funzione educativa tentando di armonizzare le necessità che lo sviluppo esige con gli interessi dei suoi vari interlocutori. La rappresentanza è quindi più un rapporto fiduciario che designa un leader in relazione alla convinzione che abbia le capacità di interpretare le tradizioni sociali e di individuare i bisogni futuri.

Infine, nelle impostazioni aggregative si svolge la considerazione esplicita che i leader hanno interessi e priorità private che perseguono utilizzando strumentalmente la propria posizione di privilegio. Il potere esercitato dal vertice viene indirizzato a vantaggio della collettività cercando di selezionare un leader i cui interessi personali siano coincidenti con quelli dei poteri forti e cercando un sistema di incentivi e di sanzioni che possano agevolare, nel tempo, una tale coincidenza. Invece nelle impostazioni integrative il leader è caratterizzato dall'integrità personale: nonostante le tentazioni contrarie, il leader svolge le sue attività ricer-

la governance di ateneo

cando autonomia dai poteri forti e con onestà morale e intellettuale. Nella sua capacità di resistere alle pressioni per realizzare interessi particolaristici e nell'agire secondo coscienza nel rispetto dei valori condivisi sta il meritare la fiducia che gli viene riconosciuta.

In Italia, attraverso l'autonomia universitaria, ci si è posti l'obiettivo di trasformare i meccanismi di funzionamento dei sistemi di istruzione superiore, seguendo una logica che prevede, da un lato, regole chiare stabilite dal centro, e dall'altro direttamente l'autonomia delle università nelle proprie strategie di sviluppo. L'architettura generale dovrebbe essere in grado di regolare il sistema sulla base di alcuni obiettivi anche con riferimento a un monitoraggio delle prestazioni, valutazione, incentivazione dei comportamenti virtuosi e sanzione di quelli non coerenti. Con questa impostazione il corretto funzionamento delle autonomie necessita di un designer strategico che funzioni da promotore di politiche, valutatore di performance e allocatore delle risorse. Appare evidente che un tale criterio possa avere una qualche speranza di effettività solo in presenza di consistenti risorse allocate coerentemente a un sistema di valutazione e monitoraggio capillare, stabile e affidabile.

La pubblicità commerciale, la caccia allo studente, i criteri di ripartizione del Fro, i sistemi di concorso locale, sono solo alcuni indicatori di una deriva aggregativi degli atenei e di una crescente tensione strategicoorganizzativa rispetto a quella tradizionale più eticopolitica. La tendenza aggregativa in atto si trasforma in "deriva" di fronte a una non adeguata governabilità del sistema ateneo. I sistemi aggregativi sono più flessibili e più governabili in termini di incentivi e sanzioni. Ma a fronte di una sostanziale quasi-anarchia accademica risulta assai difficile riuscire a rendere governabile l'istituzione quando le rivendicazioni di interssi forti si fanno sempre più pressanti e le risorse sono scarse. Insomma il rischio è quello che si allenti la "classica" tensione etico-politica della missione dell'università che garantiva una certa tenuta istituzionale senza che vi siano quelle effettive capacità di manovra che una governance più strategico-organizzativa richiederebbe.

I tipi di logica nell'agire universitario

Un modello per espletare le diverse logiche di azione all'interno dell'università può essere mutuato dalla classificazione dei tipi culturali di Mintzberg (passim) che torna utile al momento dell'analisi empirica, laddove permette di mettere a fuoco alcuni dei tratti di prevalente decisione e comportamento nelle diverse aree di azione dell'università e cioè: didattica, ricerca, accademia, amministrazione. Questo è uno dei molti modelli proponibili; la nostra scelta è caduta su di esso perché ci pare fondarsi su dimensioni ed evidenziare

caratteri di assoluto rilievo nella concettualizzazione dei tipi di agire universitario (Ciappei, Poggi 1997).

| | I tipi elementari di cultura | | |
|---------------------|------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| BARICENTRO POLITICO | Posizionam. esterno | Didattica (Mercato) | Ricerca (Adhocrazia) |
| | Mantenim. interno | Amministrazione (Gerarchia) | Accademia (Clan) |
| | | Meccanicistici PROCESSI OR | Organicistici GANIZZATIVI |

Il modello si propone di individuare il tipo di logica prevalente cui il singolo agire universitario appartiene, quale intersezione di due dimensioni di indagine: processi organizzativi e baricentro politico. La prima analizza l'enfasi che all'interno dell'organizzazione viene posta su fattori quali flessibilità, spontaneità e individualismo, nonché su stabilità e ordine, distinguendo quindi tra una situazione in cui i processi organizzativi hanno un carattere organicistico e una in cui essi sono di tipo meccanicistico. La seconda invece analizza la collocazione del baricentro dell'attenzione politica, che può essere spostato verso l'ambiente interno all'organizzazione (tendendo sostanzialmente a garantire l'integrazione tra le diverse componenti universitarie) o verso quello esterno (concentrandosi dunque sul posizionamento competitivo e la performance).

L'idea è quella di una doppia dicotomia. La prima dell'output universitario in didattica e ricerca. La seconda dell'organizzazione che quell'ouput produce e quindi: accademia e amministrazione. Incrociando queste direttrici di analisi, è possibile individuare quattro tipi di logiche di azione corrispondenti, ognuno caratterizzata da alcuni tratti peculiari. È opportuno precisare che un'area sarà classificabile in un quadrante piuttosto che un altro a seconda dei suoi tratti dominanti (cioè non esistono, nella realtà concreta, dei tipi puri) e che l'analisi non comporta, almeno prima facie, giudizi di valore su come dovrebbe essere la gestione di una certa area. Piuttosto un'area, soprattutto se operante in contesti molto diversi tra loro, presenterà caratteri appartenenti a tipi elementari diversi, ma è, a parere di chi scrive, tuttavia classificabile, in linea di massima, in uno di essi, sulla base di quegli attributi che risultano preminenti.

La didattica interessa studenti che devono essere attratti e collocati sul mondo del lavoro. Pur con i limiti di questa analisi si considera un *ouput* dell'azione universitaria e quindi con una caratterizzazione esterna. Al di là delle considerazioni morale l'approccio prevalente è di tipo meccanicistico regolato da domanda e offerta di

UNIVERSITAS 97

attività formative sia sul fronte delle immatricolazioni, sia su quello delle assunzioni nel mondo del lavoro. Nel pensare a certi corsi di laurea sul tipo di Lettere, Giurisprudenza o Economia, non si può non fare l'analogia con una produzione di massa di tipo fordista. Ma anche dove ciò non avviene non sembra un caso che, a parte situazioni di vera e propria "caccia allo studente", su questo fronte vi sia stato un forte utilizzo delle classiche leve di marketing: prodotto (esplosione dell'offerta formativa); comunicazione (pubblicità di ogni genere e tipo); distribuzione (presenza territoriale e telematica), prezzo (tasse universitarie, sussidi e servizi agli studenti). Non a livello di rapporto umano tra docente e studente, ma a livello di governance di ateneo la didattica sembra oggi più che mai dettata da una logica di mercato (posizionamento esterno + processi meccanicistici). Questo tipo culturale enfatizza la competitività e il raggiungimento degli obiettivi, le transazioni sono governate dal meccanismo di mercato e la misura dell'efficacia è data dalla produttività raggiunta secondo certi parametri. Parametri che non hanno come logica ovviamente il profitto, ma che sono il centro del sistema di entrate di un ateneo (ripartizione dell'Fro, tasse universitarie, incentivazioni ministeriali, etc.). Alla disponibilità di risorse economiche sono legate anche l'alimentazione delle logiche accademiche e amministrative. Il mercato è anche e soprattutto il termine di riferimento costante della strategia dell'università, che proprio nella competitività in termini relativi (ovvero nei confronti dei concorrenti) trova una nuova finalizzazione rispetto a un recente passato più caratterizzato da cartelli di tipo territoriale. È in questa direzione che vengono convogliati gli orientamenti sia individuali (leadership) che organizzativi verso i risultati di produzione e di mercato. Un mercato che però rimane essenzialmente quello della richiesta di formazione e assai poco quello del lavoro. Cioè i sistemi di valorizzazione delle entrate dell'università sono quasi totalmente indipendenti da un collocamento lavorativo dei laureati corrispondente al titolo acquisito. Un meccanismo di regolazione che ad esempio negli Stati Uniti avviene attraverso la discriminazione delle tasse universitarie o che potrebbe essere introdotto attraverso opportuni parametri di performance lavorativa dei laureati.

La ricerca interessa lo sviluppo della conoscenza umana. Anche questo viene qui considerato un *ouput* dell'azione universitaria e quindi con una vocazione rivolta verso l'estermo nonostante le spinte autoreferenziali dettate dalla logica dell'accademia. Ciò nonostante la fama scientifica di un accademico è tanto maggiore quanto più è nazionalmente e internazionalmente conclamata, fuori cioè dalle logiche di bottega del proprio ateneo. Ed ecco che, a differenza della didattica, le pur necessarie azioni di *marketing* per acquisire

riconoscimento esterno assumono forme peculiari e con connotazioni assai relazionali. I processi organicistici tipici del lavoro di équipe e della creatività individuale e il riconoscimento esterno da parte della comunità scientifica della qualità della ricerca fanno propendere per una forma di adhocrazia. Si è in presenza di una adhocrazia (posizionamento esterno + processi organicistici) laddove l'enfasi viene posta sui valori dell'intraprendenza, della creatività, dell'adattabilità, della flessibilità e della tolleranza delle opinioni divergenti. L'efficacia operativa è misurata in termini di scoperta di originali teorie, nuove applicazioni, innovativi filoni di ricerca. Si tratta cioè di una logica che, almeno nelle migliori espressioni, è autenticamente innovativa, in quanto orientata alla sperimentazione e allo sviluppo di ipotesi nuove sia in relazione alle strategie competitive di crescita accademica, che in relazione ai binomi fama-conoscenza cui essa dà vita. L'innovazione e non l'invenzione è sia lo scopo, che il motore della ricerca. L'accademia, pur con ridotta intensità rispetto all'epoca dei baroni, tende comunque a strutturarsi in scuole che spingono all'autoreplicazione per cooptazione. La scuola agisce con una logica di clan (mantenimento interno + processi organicistici), che dà importanza alla coesione, alla partecipazione e al lavoro di gruppo. La coesione e la soddisfazione personale sono considerate spesso più importanti degli obiettivi di ricerca o di didattica. Infatti il focus della strategia è rappresentato dallo sviluppo del capitale umano: il clan persegue la propria sopravvivenza nel contesto di riferimento attraverso uno sviluppo (strategia) principalmente di tipo interno, puntando su una forte integrazione delle parti che lo compongono e un'altrettanto significativa capacità di queste di rispondere (in maniera organica, non meccanica) agli stimoli provenienti dall'ambiente. Il rischio del clan (l'eccesso di autoreferenzialità, la crescita illimitata, il nepotismo, il baronismo, etc.) non deve far perdere di vista i suoi lati positivi cioè lo sviluppo di identità, il senso di appartenenza, l'assimilazione di valori etici e deontologici. Nei suoi aspetti più positivi il clan favorisce lo sviluppo di un forte senso di responsabilità al proprio compito che motiva all'assolvimento dei compiti di un ruolo anche in totale assenza di obblighi formali o di controlli. In tal senso anche la logica di cooptazione dopo un necessariamente lungo periodo di tirocinio ha una sua logica nei tempi necessari all'assimilazione di sensibilità intangibili quali l'onestà morale e intellettuale, la correttezza, l'affidabilità, la dedizione, lo spirito di sacrificio. Tutti elementi difficilmente apprezzabili nel tempo breve e con le modalità di un concorso. L'accademico che fa parte di un clan forte con valori positivi svolge il proprio compito perché si ritiene obbligato verso se stesso, verso i propri colleghi e verso il proprio maestro. I clan che

la governance di ateneo

funzionano realizzano come propri gli obbiettivi di ricerca, e a volte anche quelli di didattica. Quelli che non funzionano sono destinati al fallimento che però viene decretato solo dopo qualche generazione...

L'amministrazione ha essenzialmente una gerarchia (mantenimento interno + processi meccanicistici) che sottolinea l'importanza dell'ordine e delle regole; le transazioni sono sottoposte a un controllo molto stretto da parte dell'organizzazione; l'efficacia dell'amministrazione è data dal raggiungimento di obiettivi pianificati e coerenti tra loro. Si tratta cioè di un'università orientata alla ripetizione, alla consuetudine operativa, particolarmente inadatta a sopravvivere al di fuori di situazioni stabili o nicchie. Il tutto è solo in parte scalfito dalle recenti riforme amministrative e di contabilità. Nell'università, forse più di altre pubbliche amministrazioni, vi è la tendenza a rifuggire i lavori tipici di questa funzione (di assistenza e ausilio), per assumere ruoli decisamente più direttivi. Dal che ne deriva la cronica carenza di personale nelle segreterie studenti, nelle facoltà e nei dipartimenti e il corrispondente eccesso presso i rettorati, i poli, i centri di calcolo, etc. L'idea è che la adhocrazia sia la forma di logica più confacente alla governance dell'università proprio perché si fonda su una cultura in cui libertà e iniziativa sono i catalizzatori di generazione del nuovo. In tal senso si può pensare a un parallelismo tra governance universitaria ed epistemologia della ricerca scientifica.

La governance, nell'approccio istituzionale, si esplica in un processo tramite cui interessi, valori, ruoli e identità vengono rielaborati per formare le regole che il sistema individuerà e farà proprie. Ogni individuo dovrà essere quindi posto nelle condizioni di ricoprire il proprio ruolo in maniera funzionale rispetto alle esigenze del sistema nella sua interezza. L'azione di governo deve essere espressione di comportamenti appropriati, esemplari, che rispecchiano concezioni, valori, metodi, tecniche ritenute valide dal sistema. Il governo nell'ipotesi istituzionale propone non solo un progetto su cui ricerca, anche con adattamenti, la condivisione, ma propone anche un'identità prospettica: un dover essere complessivo dell'ateneo. Il governo degli interessi di cui i gruppi sono portatori è regolato, nell'ipotesi istituzionale, dalle identità e dai valori che cercano di stabilire dei limiti al particolarismo anche a tutela delle minoranze. Nella ricostruzione di March e Olsen (1997) l'approccio istituzionale alla governance individua quattro obiettivi principali: sviluppo delle identità; sviluppo delle capacità; sviluppo di dei discorsi; sviluppi della flessibilità.

Per concludere, sembra opportuno spostarsi da sistemi di *governance* redistributiva a uno di reale sviluppo. La *governance* redistributiva gestisce l'organizzazione di negoziazioni e scambi in modo da ridurre i costi di ricerca e promuovere le transazioni, cercando di mini-

mizzare i problemi che possono insorgere e, al più, garantisce un'equa distribuzione di risorse economiche e sociali, arginando, in parte, il potere di gruppi particolarmente influenti. La governance di sviluppo invece predilige la formazione di culture e insiemi di valori democratici condivisi in modo da promuovere le qualità morali e intellettuali dei membri della comunità, cercando di modificare l'operato del sistema politico che influenza valori, credenze e identità degli operatori. Il ruolo primo della governance è allora promuovere identità e capacità che formino accademici e funzio-

Il ruolo primo della governance è allora promuovere identità e capacità che formino accademici e funzionari all'altezza dei tempi che gli atenei sono chiamati ad affrontare.

Bibliografia

Aa. Vv., L'università come azienda: espressione e prospettive, VII Convegno nazionale Simap (Università di Messina, 25-26 giugno 1998). Bargh C., Bocock J., Scott P., Smith D., University leadership. The role of the chief executive, Srhe & Open University Press, Buckingham 2000. Benedetti E., Mistri M., Solari S., Teorie evolutive e trasformazioni economiche, Cedam 1997.

Bonelli D., Clementi S., Daddi P. L., Studio del fabbisogno di unità di docenza nel sistema universitario italiano, Crui, Roma 2000.

Brogi M., Fiocca R., Dalla crisi alla svolta, in "Impresa & Management" 1996, n. 2.

Capano G., La politica universitaria, Il Mulino, Bologna 1998.

Catalano G., I controlli di cassa e il monitoraggio del fabbisogno del settore statale, in La finanza pubblica italiana. Rapporto 1998, ll Mulino, Bologna. Clark B. R., Creating the entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation, lau Press by Pergamon, Oxford 1998. Compagno C., Governance e assetti organizzativi dell'università, in M.

Strassoldo (a cura di), L'azienda università, Isedi, Torino 2001.

Dearlove J., Governance, leadership and change in universities,

Unesco, Internantional institute for education planning, Paris 1995. Di Lorenzo P., La riforma universitaria. Una indagine sui docenti: dall'estraneita al coinvolgimento, Roma 2003.

Green D. (a cura di), What is Quality in Higher Education?, Srhe & Open University Press, London 1994.

Hayek F. A. von, New Studies in Philosophy Politics and Economics, 1978 trad. it. Nuovi studi di filosofia, politica economica e storia delle idee, 1988. Horton L., The united state: self-governed profession or managed occupation?, in D. Farnham (a cura di), Managing academic staff in changing university system, Srhe & Open University Press, Buckingham, 1999. Jessop B., La governance della complessità e la complessità della governance: riflessioni su alcuni problemi e limiti della conduzione della economia, in Benedetti E., Mistri M., Solari S., Teorie evolutive e trasfor-

nance: riflessioni su alcuni problemi e limiti della conduzione della economia, in Benedetti E., Mistri M., Solari S., Teorie evolutive e trasformazioni economiche – Complessità, auto-organizzazione e autopoiesi in economia, Cedam 1997.

Kaiser F., Vossensteyn H., Koelman J., Public founding of higher education. A comparative study of funding mechanism in ten countries, Cheps, Enschede 2001.

Kogan M. (a cura di), Evaluating Higher Education, Jessica Kingsley Publishers, London 1989 ("Higher Education Policy Series", 6). Fassari L., L'autonomia universitaria tra testi e contesti. Dinamiche di

cambiamento dell'università, Franco Angeli, 2004. March J.G., Olsen J. P., Governare la democrazia, Il Mulino, 1997. March J.G., Olsen J. P., Riscoprire le istituzioni, Il Mulino, 2000.

Moscati R., Chi governa l'università? Il mondo accademico italiano tra conservazione e mutamento, Liguori, Napoli 1997.

Neave G., J. De Groof, J. Svec, Governance and democracy in higher education, vol. 2, in The Council of Europe series legislating for higher education in Europe, Dordrecht, Kluwer (NL), 1998.

Paletta A., Principi e pratiche di governance nell'istruzione superiore, in L'evoluzione degli assetti di corporate governance, Atti del Workshop Aidea Giovanni, Clueb, Bologna 2003.

Pollifroni M., L'economia dell'azienda universitaria, Giappichelli, Torino 2001.

UNO SGUARDO SULL'EUROPA

Emanuela Stefani Direttore operativo della Crui Natalia Paganelli Responsabile delle attività Crui Europa

el corso degli ultimi venti anni numerosi mutamenti hanno percorso i sistemi universitari europei, anche sull'onda di spinte e pressioni intervenute nei contesti socio-economici all'interno dei quali le istituzioni universitarie operano. Fra questi mutamenti si possono annoverare: il crescente processo di autonomia; il modificarsi dell'entità di risorse finanziarie destinate al settore dell'istruzione superiore; il modificarsi del senso stesso di "università"; la spinta verso una maggiore capacità di rispondere ad esigenze di formazione sempre più diversificate; la crescente consapevolezza del legame fra conoscenza e sviluppo economico; l'avvio di processi di integrazione a livello europeo, tesi a costruire un sistema integrato non solo a livello economico e politico, ma anche a livello di istruzione e di ricerca (seppure con fasi intermedie, che puntano a una convergenza delle politiche secondo quello che viene definito open method of coordination, dato il permanere di competenze ancora nazionali in molti settori - fra cui quello dell'istruzione e della ricerca).

Il tema della governance – rilevante in ogni processo di mutamento - non a caso è al centro del processo di costruzione politica dell'Unione Europea¹ e delle dinamiche di competitività economica (corporate governance). In virtù dei mutamenti intervenuti all'interno di un contesto globale sempre più interconnesso, inevitabilmente il tema ha raggiunto anche settori tradizionalmente meno "dinamici" per quanto riguarda la scelta di modelli e strategie di governo e management, quali il settore pubblico e all'interno di esso il settore dell'istruzione. Molto è stato scritto in anni recenti sul tema della governance universitaria: si tenterà di seguito di fornire alcuni elementi circa i processi in atto negli ultimi vent'anni, con un'attenzione particolare alle analisi che noti studiosi dei sistemi di istruzione superiore hanno condotto in merito a tali argomenti. Scopo delle note

che seguono è quello di fornire alcuni spunti che possano indurre una riflessione circa lo sviluppo di modelli teorici di governo e l'attuazione di politiche "innovative" relative alla governance universitaria in vari paesi, rintracciando, attraverso le analisi più recenti, fattori comuni o linee di tendenza.

Per circoscrivere il campo di indagine, ci si è attenuti ad alcuni dei fattori già individuati nel corso del seminario "Managing University Autonomy"² (2002), dove venivano identificate tre dimensioni concernenti i nuovi sistemi di gestione delle università, ovvero Institutional strategy, Leadership, Management. In particolare nella dimensione della Leadership, che fa riferimento all'individuazione e ai comportamenti di coloro che guidano l'istituzione universitaria, si enucleavano alcuni temi che appaiono centrali per la definizione e la scelta di modelli alternativi o innovativi di governo. Fra questi si possono citare i processi posti in essere per la nomina dei rettori, vice rettori, presidi di facoltà e direttori di dipartimento; il ruolo degli organi di governo nella nomina delle posizioni più alte (senior positions); i criteri utilizzati per identificare le competenze (di gestione e di leadership) di coloro che potrebbero essere individuati per ruoli di guida; i criteri utilizzati per determinare una durata dei mandati tale da permettere al personale dirigente di esercitare una guida o gestione effettiva; le tipologie di supporto (e anche formazione) eventualmente previste per tali ruoli.

La concezione tradizionale di università, che discende dal modello di Von Humboldt, tende a considerare le istituzioni universitarie essenzialmente delle istituzioni culturali che esigono un certo spazio di libertà per poter adempiere alle loro funzioni pubbliche. In questa concezione la *performance* degli istituti non viene misurata seguendo o prendendo in considerazione logiche "di mercato". L'istituzione universitaria si caratterizza, secondo il modello tra-

la governance di ateneo

dizionale, come cultural institution, in cui l'accento è posto sulla libertà accademica e su una relativamente scarsa interconnessione con gli stakeholder, in particolare con i soggetti e le realtà del mondo economico circostante. Il suo universo di riferimento è fondamentalmente quello scientifico e i valori che ne informano il governo (l'autogoverno) fanno dunque capo al valore-guida della libertà accademica: l'università è quindi basata e organizzata su un modello di comunità accademica che condivide gli stessi ideali; coloro che hanno ruoli di guida e governo sono primi inter pares (Braun e Merrien)3. Un breve excursus della letteratura relativa all'analisi della governance nel settore universitario consente di individuare due approcci di base: il primo focalizzato sullo studio di modelli organizzativi, il secondo, di impronta più sociologica e politica, che tratta dell'impatto che riforme e innovazioni hanno sulle strutture di governo accademiche. Nel primo caso l'attenzione si focalizza maggiormente sui processi e le strutture, nel secondo sugli attori del sistema di governo delle università. Spesso tuttavia entrambe queste impostazioni hanno dato vita a modelli teorici che forniscono una visione eccessivamente coerente del concetto di leadership: in effetti, diversi stili di leadership possono convivere all'interno delle università (S. Mignon-Gérard, 2002). A ben vedere l'istituzione universitaria si caratterizzerebbe in realtà per le relazioni multilaterali fra i soggetti principali coinvolti nel sistema di governo complessivo: pertanto un'analisi corretta non dovrebbe focalizzarsi su un unico attorechiave del sistema di governo (ad esempio, il presidente o il rettore) o su singole relazioni bilaterali all'interno del sistema (ad esempio, Consiglio di amministrazione e Senato; presidente o rettore e presidi; amministrazione e corpo docente, etc.).

Dal modello "collegiale" al modello "politico"

La letteratura sulla governance universitaria mostra, a partire dagli anni Sessanta, un'evoluzione dei modelli interpretativi che da un modello "collegiale" (percepito positivamente) si sviluppano verso un modello "politico", in cui conflitto e negoziazione sono parte del processo decisionale; successivamente si fa strada un modello interpretativo che si concentra sullo scarso coordinamento e la scarsa congruenza esistente fra struttura e attività (loosely coupled-systems); infine, interviene un modello che interpreta l'università – forse estremizzando – come "anarchia organizzata" (Cohen e March, 1972). Verso la fine degli anni Settanta dunque modelli interpretativi di tipo "consensuale" e razionale ven-

nero sostituiti via via da modelli caratterizzati da un certo grado di "anarchia" (riconoscendo che un simile contesto istituzionale poteva risultare quantomeno limitante per la capacità di azione di un leader). Successivamente l'analisi si è spostata verso le nozioni di gestione (management), controllo, rendicontabilità (accountability) e sulla possibilità di innestare tali concetti nel mondo dell'istruzione superiore. Il concetto di "università imprenditoriale" (entrepreneurial university) si riferisce proprio a queste caratteristiche evolutive del sistema di management universitario.

Quel che appare certo è che le università hanno affrontato nell'ultimo ventennio un mutamento enorme, caratterizzato da una contrazione dei fondi pubblici, accompagnata da un aumento della pressione esterna (aumento degli studenti, differenziazione della popolazione studentesca, maggiore intervento del contesto socio-economico negli affari interni dell'università, globalizzazione anche nel settore dell'istruzione, etc.). Pertanto molti analisti dei sistemi di istruzione hanno ritenuto necessario che l'università divenisse molto più flessibile, per rispondere adeguatamente ai mutamenti del contesto, attraverso strumenti quali: il rafforzamento della capacità di gestione strategica e di governo; la riduzione dei costi interni; l'introduzione di strumenti per misurare le performance dell'istituzione; il controllo della qualità della didattica e della ricerca; il reperimento di risorse esterne; lo sviluppo di partenariati con soggetti esterni, etc. Tuttavia secondo alcuni permane una certa oscurità circa la definizione di leadership, di cui viene fornita sostanzialmente una visione piuttosto normativa e teorica. Analisi più approfondite hanno mostrato come, nonostante le università siano stimolate a diventare maggiormente "imprenditoriali" nel loro approccio, esse mantengano caratteristiche di collegialità e anarchia; alcuni si sono spinti a sostenere che perfino nelle università statunitensi e anglosassoni il mutamento non è riuscito pienamente a intaccare i processi decisionali latenti degli "accademici", processi che rimangono sostanzialmente di tipo "anarchico", senza riuscire a determinare, nelle diverse componenti dell'istituzione, una visione e una coscienza chiare circa gli obiettivi del sistema-ateneo.

Parte della letteratura esistente sottolinea che il persistere di caratteristiche collegiali e tendenzialmente anarchiche nella governance universitaria dovrebbe spingere la leadership istituzionale a trarre beneficio da queste caratteristiche, mantenendo porzioni di comportamenti "collegiali" e delegando le questioni puramente gestionali a ruoli di tipo amministrativo, in modo da dare invece al proprio

UNIVERSITAS 97

ruolo valenza e orientamento di tipo eminentemente strategico e politico. D'altro canto, partendo dall'assunto che la cultura dominante nelle università è fondamentalmente collegiale, viene suggerito ai leader di cercare di diffondere lo spirito imprenditoriale nella comunità accademica, del cui consenso la leadership istituzionale non può comunque fare a meno. Sostanzialmente in entrambe le prospettive, si prende atto del fatto che, date le loro caratteristiche, non è possibile razionalizzare o "imprenditorializzare" le università, e che quindi le strategie di management tradizionali di per sé non valgono a rafforzare automaticamente la leadership.

Una critica fondamentale è stata mossa tuttavia alle impostazioni menzionate, ovvero quella di essere incentrate su ideal-tipi, sull'indagine dei legami fra i processi decisionali, sugli stili di leadership, sulle strutture formali, senza verificare e approfondire come nella realtà funzionino i processi decisionali "collettivi" nel sistema-università.

Un nuovo concetto di università

Dalla metà degli anni Ottanta il modello tradizionale di università cominciò a essere soggetto a critiche
più stringenti, nate dalla considerazione della debole capacità delle università di mettere in gioco strutture manageriali idonee ai cambiamenti radicali
della società, con conseguente impoverimento della
performance stessa delle istituzioni. Si fa strada un
nuovo concetto di università come public service
institution: le sue attività hanno uno scopo di natura sociale, economica e politica, non solo accademica (e dunque con una prospettiva più "utilitaristica"
e orientata al servizio). Alcuni fattori di innovazione organizzativa accompagnano lo sviluppo di questo modello, ad esempio:

- un rafforzamento delle responsabilità delle organizzazioni universitarie, interpretate come soggetti "di natura quasi-pubblica e societaria";
- uno Stato o governo meno interventista ma che adotti una logica di controllo a distanza (supervisory);
- la convinzione che relazioni modellate su quelle operanti in settori legati a logiche di mercato contribuiscano a rendere l'operato del settore pubblico più efficiente;
- una maggiore rendicontabilità, sia verso l'interno che l'esterno, economica, politica, gestionale e sociale, con conseguente bisogno di una maggiore trasparenza nelle attività perseguite.

In alcuni paesi questa concezione ha condotto all'evoluzione di una nuova filosofia manageriale, nota come new managerialism o new public management,

caratterizzata da due componenti principali: l'avvento di modelli di tipo contrattualistico-di mercato (contractual-market model) e l'abbandono del modello democratico-egualitario o della democrazia partecipativa, con il parallelo sviluppo di nuove strategie manageriali. L'adozione del principio del controllo "a distanza" ha comportato una riorganizzazione basata su nuove strategie manageriali (largamente incentrate sul controllo della qualità), le cui parole-chiave sono decentramento, deregolamentazione, rendicontabilità (cfr. Braun e Merrien, 1999). Nel 1998 un'assise di esperti internazionali dei sistemi di istruzione superiore (europei e statunitensi) si riunì a Glion, in Svizzera, nell'ambito del Colloquio internazionale "University at the Millenium", in cui si discusse dei cambiamenti del settore universitario nel nuovo millennio5. Il rapporto finale di tale incontro ha preso la forma di una dichiarazione (Glion Declaration) contenente raccomandazioni su diverse tematiche, quali le attività didattiche, l'utilizzo di nuove tecnologie, il riconoscimento del servizio pubblico delle università e i nuovi sistemi di governo delle università. I partecipanti hanno concordato nel riscontrare delle difficoltà nell'applicazione all'università di soluzioni semplicistiche o di adattamento proprie del settore privato, secondo logiche di pura natura aziendale. Tuttavia, il costante sviluppo dell'industria della conoscenza (knowledge industry) condurrà a dei cambiamenti notevoli nel sistema educativo richiedendo, tra l'altro, sistemi informativi in continuo sviluppo. È da prevedere un riposizionamento delle università nei mercati internazionali, e più specificamente la perdita di monopolio locale (localizzazione): per gli atenei potrà essere sempre più difficile sopravvivere al movimento di internazionalizzazione già esistente per il settore privato. Se da un lato questo sembra essere un pericolo, è anche vero che si prospetta un'opportunità maggiore di espansione oltre i limiti regionali. In questo contesto altamente competitivo, gli atenei dovranno considerare gli studenti come clienti primari dei propri servizi e adeguare la propria offerta formativa. Altri elementi da considerare saranno lo sviluppo di nuove tecnologie e le nuove forme di comunicazione che hanno favorito l'espandersi di nuove tecniche di insegnamento, di produzione e di distribuzione della conoscenza, quali il teleteaching e il distance learning. Ciò comporterà fra l'altro la pianificazione da parte degli atenei di nuove strategie di comunicazione che permettano una visibilità internazionale.

Se i finanziamenti pubblici destinati al settore universitario sono soggetti ad una drastica riduzione e quindi il contributo da altre fonti acquista sempre maggiore rilevanza, i soggetti privati richiedono

la governance di ateneo

tuttavia delle garanzie a livello produttivo e di partecipazione prima di procedere ad una qualche forma di finanziamento. Una delle tematiche principali rimane dunque quella di garantire dei "ritorni" agli investitori, in quanto in questa logica gli istituti non sono più generalmente considerati come istituzioni pubbliche ma quasi-private, dove le fonti di reddito dipendono in egual misura dai finanziamenti pubblici (Stato) e privati (rette degli studenti, commercializzazione dei servizi, prestiti bancari), con conseguente richiesta di maggiore responsabilità e rendicontabilità verso l'esterno.

Innovazione, efficienza e collegialità

È stato inoltre osservato come il sistema di governo universitario si sia sviluppato, esperienza peraltro comune alle due sponde dell'Atlantico, su un modello di shared governance, contraddistinto da una collegialità interna, da una leadership amministrativa e da un sistema di monitoraggio esterno istituzionale; questo sistema ha permesso nel migliore dei casi lo sviluppo di un modello di governo partecipativo (partecipatory governance), nel peggiore il dispiegarsi di una accentuata burocrazia e inefficienza. Nella Dichiarazione viene dunque raccomandata la preservazione di un modello basato sulla collegialità che tuttavia consenta, allo stesso tempo, una flessibilità mirata all'efficienza ed eccellenza delle attività universitarie ma anche ad una maggiore capacità dell'istituzione di rispondere rapidamente alle sollecitazioni esterne (responsiveness). Ciò richiede agli istituti di ridefinire gli ambiti di competenza e di responsabilità degli organi di governo e, possibilmente, il rafforzamento del ruolo del rettore/presidente e i termini della sua candidatura e nomina. Alle università viene inoltre richiesto di adottare dei processi interni di monitoraggio relativamente all'uso delle risorse (finanziarie e non); dal punto di vista finanziario, è auspicato un alto livello di rendicontabilità dell'operato di coloro che gestiscono le risorse, assieme all'utilizzo di sistemi di revisione finanziaria condotti da esperti indipendenti.

In questa prospettiva un sapiente dosaggio fra una accentuata capacità di *leadership*, il mantenimento di una porzione di collegialità interna, la chiara divisione fra diverse tipologie di poteri e responsabilità (e la loro attribuzione), unitamente ad un monitoraggio in parte esterno sembrano rappresentare i fattori costitutivi di un modello in grado di coniugare innovazione, spinta all'efficienza e preservazione della collegialità, a vantaggio di un sistema partecipativo di governo dell'istituzione.

Il sistema "tradizionale" di shared governance ha

certamente funzionato in condizioni di mercato stabili con fonti di finanziamento regolari, ma oggi le maggiori criticità legate ai sistemi di gestione universitaria derivano da un processo decisionale lento, basato su una struttura dipartimentale (dipartimenti, facoltà) con politiche attuative deliberate in modo segmentario. Viene dunque percepita l'esigenza di una forte leadership, che tuttavia non dovrebbe essere intesa solamente come l'esistenza di un manager che abbia una competenza tale (in uno specifico settore) da potergli consentire di prendere autonomamente delle decisioni da imporre all'intera comunità (sistema che potrebbe essere applicabile al settore privato), bensì intesa come un'organizzazione che riesca a combinare la tradizione di libertà accademica e di processo decisionale collegiale con i requisiti di leadership di cui sopra. Ciò significa che in una università ideale dovranno comunque coesistere un sistema di leadership e di shared governance, dove le competenze decisionali (tra l'amministrazione centrale e le facoltà) devono essere trasferite in favore dei leader. Ma come potrebbe realizzarsi un tale sistema? Sono state avanzate alcune proposte:

- trasformare l'organizzazione degli atenei in holding company o federation applicando il principio di sussidiarietà, con autonomia totale dei vari dipartimenti nella gestione delle risorse umane e finanziarie;
- eliminare il processo decisionale basato su vari livelli (multi-layered process) applicando un sistema su due livelli in cui un organismo ha una competenza decisionale e l'altro la responsabilità di monitoraggio;
- garantire autonomia e potere decisionale ai rettori o presidenti per questioni riguardanti il budget, i piani strategici-operativi, la distribuzione delle risorse umane e economiche alle facoltà e le infrastrutture;
- 4. l'istituzione di voci in bilancio che permettano al management di promuovere iniziative speciali o incentivi finanziari al personale, nonché di coprire eventuali spese in bilancio derivanti dalla chiusura di attività che non hanno una priorità assoluta:
- sviluppare una politica universitaria che coinvolga l'intera comunità, accademica e amministrativa, anche se la decisione finale sulle questioni di importanza primaria spetta al rettore e l'implementazione delle attività viene distribuita secondo le competenze;
- 6. sviluppare le competenze dei *leader* ai diversi livelli decisionali (Luc E. Weber, 1999)⁶.

Fra gli altri elementi attraverso i quali le università

europee potrebbero modificare la propria visione e organizzazione, vi sono inoltre l'attenzione alla comunicazione esterna, lo sviluppo di una corporate identity e la struttura e la gestione degli organi di governo. In particolare, poiché il modello adottato finora in Europa sembra riferirsi più ad un input oriented model, le università dovranno adeguarsi sempre più ad un output oriented model o target oriented culture, ossia una struttura che permetta un orientamento verso il prodotto finale e quindi una gestione e distribuzione delle risorse mirata all'efficienza, attraverso una gerarchia e un processo decisionale che permetta una partecipazione adeguata e allargata a tutti gli stakeholder, e che non si risolva, come talvolta avviene nel settore privato, in una forte gerarchia burocratizzata (Jacob Nuesch, 1999)7. Il documento presentato nel novembre 2002 a Odense (Danimarca), a conclusione della Conferenza dei direttori generali per l'Istruzione Superiore, e basato su un'indagine condotta in diversi paesi, evidenziava una serie di mutamenti introdotti a differenti livelli: ad esempio, la costruzione di competenze manageriali nelle figure dirigenziali esistenti (una delle misure più implementate), l'istituzione di nuovi organismi di governo (Boards), il passaggio da dirigenti nominati a dirigenti "contrattualizzati"; e, ancora, la trasparenza relativa alla qualità delle prestazioni, l'introduzione di procedure di definizione di bilancio basate sui costi effettivi (cost accounting), il controllo della qualità.

Nel Regno Unito

Il Regno Unito è stato uno dei primi paesi europei a implementare un modello "manageriale", in conseguenza di una radicale modernizzazione decisa e controllata centralmente: tale modello – come è poi avvenuto anche in altri paesi- non è stato infatti applicato unicamente al sistema di istruzione superiore ma all'intero settore pubblico, con lo scopo di introdurre una maggiore autonomia amministrativa negli enti pubblici al fine di migliorarne la perfomance, di rafforzare i meccanismi del libero mercato, di decentralizzare e snellire i processi decisionali, spesso in vista di una privatizzazione del settore. In molti paesi l'adozione di tale modello è scaturita da una volontà politica che tendeva ad abolire il modello state-oriented e ad introdurre un modello di supervisory state attraverso l'implementazione di strategie e riforme decise a livello centrale (gover-

I cambiamenti avvenuti negli ultimi venti anni nel sistema di istruzione superiore britannico, e in particolare nel sistema di governo delle università, hanno tuttavia modificato la relazione tra gli istituti di istruzione superiore e il governo centrale del sistema, che sembra aver assunto sempre di più un ruolo di monitoraggio, minacciando in qualche modo l'autonomia stessa delle università. L'analisi presentata da Howard Newby^s suggerisce una situazione di paradosso, in cui le università sembrano aver posto una maggiore enfasi in sistemi "di libero mercato" e aver raggiunto una piena autonomia statutaria e didattica, mentre lo Stato continua ad essere in qualche modo "intrusivo" attraverso la scelta dei metodi di distribuzione dei finanziamenti e attraverso gli organi o le agenzie preposti al monitoraggio della qualità delle attività svolte (QAA, HEFCE). L'esistenza di un sistema interventista e di regolamentazione centralizzata sembrerebbe basarsi sul progressivo indebolimento della fiducia accordata alle potenzialità dell'autonomia universitaria. Newby descrive i nuovi sistemi di governo universitario inglese come aperti, flessibili, trasparenti e democratici, anche se basati su un forte sistema formale di gestione e controllo. Coffield (1995) aveva già evidenziato il fatto che gli atenei sembravanao essere governati più dagli organi amministrativi che non accademici, proprio per meglio rispondere alle pressioni burocratiche derivanti dall'insistente politica di rendicontabilità dei risultati (indicatori di performance, piani di sviluppo, etc.), sistema che ha portato all'abolizione della collegialità a favore della concentrazione di poteri (leadership). Egli sostiene – al contrario di altri studiosi – che comunque la collegialità non è appropriata al sistema universitario poiché alcune decisioni di tipo più propriamente gestionale dovrebbero comunque essere di competenza di personale con adeguate conoscenze, diverse da quelle accademiche.

Secondo Newby l'introduzione di una struttura manageriale, articolata su un livello orizzontale (con un sistema di bilanciamento fra i vari organi), accompagnata da un sistema di controllo finanziario ed economico su più livelli, rappresenta la soluzione ideale per assicurare la competitività degli atenei.

In Italia

In Italia formalmente, fino al 1989, le università non avevano nessun tipo di autonomia procedura-le⁹. La particolarità dell'Italia – comune peraltro ad altri paesi dell'Europa continentale – risiedeva secondo alcuni nel fatto che ciascuna decisione veniva raggiunta tramite consultazioni e negoziazioni "private" tra i docenti di ruolo: le facoltà non avevano quindi la caratteristica di un organo collegiale, come negli Stati Uniti o nel Regno Unito, ma

la governance di ateneo

piuttosto di federazioni o confederazioni di singoli docenti o gruppi di docenti. L'autorità reale non risiedeva pertanto negli organi di governo (Senato, Consiglio di amministrazione, rettorato e facoltà) ma nei docenti stessi¹⁰, il che non consentiva politiche istituzionali comuni a livello universitario o di facoltà. Questo assetto ha fatto sì che venisse a crearsi un vuoto fondamentale nella gestione delle università: l'assenza di organismi indipendenti e intermedi fra il governo dell'istituzione e i docenti ha comportato cioè una completa assenza di controllo e monitoraggio sull'implementazione delle azioni perseguite. Come conseguenza, anche se esisteva un sistema di governo basato su una stringente pianificazione formale, vi è stata l'incapacità di assicurare un'implementazione delle politiche strategiche, lasciando i livelli "inferiori" (docenti di ruolo) con ampia autonomia di manovra e di gestione delle attività quotidiane del processo decisionale. L'assenza strutturale di un effettivo meccanismo di coordinamento sistematico sembra aver incoraggiato i docenti a sviluppare una personalizzazione delle risorse disponibili e a creare network informali personali, a livello locale e nazionale. Il numero crescente degli studenti iscritti e il conseguente aumento dei docenti di ruolo si sono rivelati tuttavia dei fattori di indebolimento del tipo di politica "oligarchica" in uso.

Il cammino intrapreso, che passa attraverso la legge sull'autonomia del 1989, ha condotto dal tradizionale modello di controllo e di pianificazione formale centralizzata ad un modello di gestione universitaria sistematica basato sul decentramento del potere e dell'autorità nei confronti delle università; in questo processo, lungi dall'essere concluso, lo Stato (il centro del sistema) dovrebbe mantenere una posizione di supervisione e monitoraggio a distanza. I nodi cruciali di questo processo, teso a rendere maggiormente effettiva la capacità di governo autonomo degli atenei, ruotano intorno alle seguenti questioni e scelte:

- l'incremento dell'autonomia procedurale a fronte di una diminuzione dell'autorità accademica;
- la distinzione fra le competenze governative e quelle degli atenei per quanto attiene gli aspetti manageriali, le politiche educative, di gestione del personale e degli studenti;
- la redistribuzione del potere decisionale all'interno degli atenei (qualunque siano le soluzioni adottate, ad esempio indebolimento del potere collegiale e rafforzamento del ruolo del rettore e degli organi di governo; perseguimento di logiche di tipo aziendale, etc.);
- la configurazione degli statuti universitari in

- relazione allo sviluppo delle politiche degli organi di ateneo;
- la maggiore attenzione al mondo e/o a fattori esterni;
- la presenza di relazioni "contrattuali" tra Stato e atenei e di un sistema di incentivi mirato a garantire una migliore ed efficiente performance agli atenei;
- un cambiamento significativo nel ruolo dello Stato, che dovrebbe pianificare gli obiettivi strategici e progettare un controllo a distanza. L'intrinseca natura di un modello di Stato "supervisore" costituisce una sorta di impegno allo sviluppo di un sistema di incentivi atto a incoraggiare gli atenei a modificare la loro gestione, interna ed esterna, e conseguentemente le caratteristiche del processo decisionale.

Il ruolo del rettore è stato sottoposto ad alcune critiche incentrate sia sulle sue modalità di nomina e individuazione, sia sul funzionamento del ruolo (competenze, responsabilità): poiché il rettore è eletto ed è quindi espressione dei diversi gruppi di suoi elettori (interni), risulta difficile – permanendo tali caratteristiche - modificare il suo ruolo adottando un approccio più manageriale, dato che deve tener conto in modo quasi prioritario della volontà degli elettori, se desidera continuare ad avere il loro consenso; il rettore è quindi sostanzialmente ancora considerato un primus inter pares. Anche se, a partire dal 1989, il ruolo del rettore ha acquisito una maggiore importanza e responsabilità nella gestione dei rapporti con l'esterno, sembra di poter constatare che un analogo processo non è avvenuto per quanto concerne i processi decisionali interni. Il principio di collegialità, nell'accezione che questa assume nel contesto italiano, sembra ancora governare i processi decisionali a livello universitario e inter-dipartimentale.

In Danimarca

In **Danimarca** il processo è avvenuto nel decennio 1993-2003 ed è stato contrassegnato dall'approvazione di due leggi governative (nel 1993 e nel 2003) sull'università, tese fra l'altro a migliorare la capacità di auto-governo dell'istituzione, anche attraverso una riduzione degli organi universitari intermedi e la riduzione dei membri degli organi rimasti. Schematicamente:

 lo University Act del 1993 poneva l'accento sulla necessità di una maggiore capacità di management, su una struttura più semplice e trasparente con chiare definizioni di competenze e poteri attraverso:

- il rafforzamento della capacità di auto-governo, in alternativa ad un controllo capillare;
- l'inclusione di rappresentanti esterni negli organi di governo al fine di introdurre un maggiore dinamismo nell'interazione con la società (i membri esterni sono comunque nominati dall'università);
- lo University Act del 2003 porta a conseguenze ancora più spinte il processo iniziato nel 1993 attraverso i seguenti principi:
 - reclutamento dei leader dell'università e abbandono del meccanismo elettorale;
 - abolizione degli organismi collegiali (intermedi) a livello di ateneo, facoltà e dipartimento;
 - introduzione di un board con una maggioranza di membri esterni, quale autorità massima dell'università.

In base alla Legge del 2003, il Senato viene sostituito dal *Board*: questi, con maggioritaria composizione esterna, nomina un rettore che ha un rapporto "contrattuale" con l'università, con il compito di gestire le attività ordinarie dell'ateneo. Il *Board* può revocare l'incarico al rettore. Il presidente del *Board* è eletto dai membri esterni, che sono stati nominati dall'università" con procedura di selezione basate sui criteri della competenza e del merito. Cambiano anche le articolazioni dei consigli di facoltà e dei dipartimenti, i cui responsabili non vengono più eletti, ma nominati e contrattualizzati in una logica di attribuzione di responsabilità "a cascata":

il Board istituisce i consigli accademici (ex con-

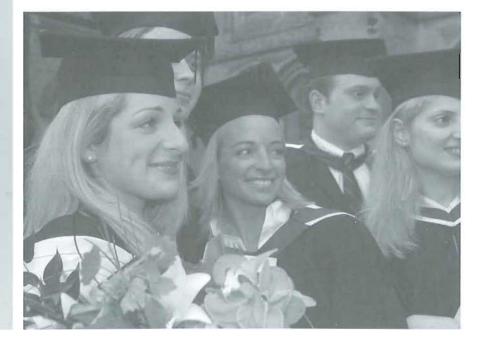
- sigli di facoltà): il preside è nominato dal rettore, che ha facoltà di revocarne il mandato;
- i presidi a loro volta nominano i direttori di dipartimento (e hanno potere di revoca), anche loro in relazione contrattuale con l'università;
- le uniche cariche elettive restano quelle dei cosiddetti "Study boards", organismi misti composti di personale accademico e studenti, e che trattano questioni relative all'istruzione: il presidente è eletto fra il personale accademico, il vice-presidente fra gli studenti (soggetti ad approvazione del preside). Lo Study board propone un direttore degli studi al preside.

Il **Board** è il massimo organo di governo, e risponde al ministro per quanto attiene l'auto-governo dell'università; è inoltre l'organo che firma un "development contract" (si veda oltre) col Governo. Il Board recluta il rettore che deve avere un'esperienza riconosciuta di ricerca, nonché esperienza di gestione e organizzazione in contesti di ricerca.

I **Consigli accademici** hanno responsabilità per le questioni accademiche relative a un'area disciplinare specifica; formulano raccomandazioni al rettore per quanto attiene l'allocazione interna dei fondi, nonché su aree strategiche di ricerca e sui piani per lo scambio delle conoscenze. I Consigli comprendono comunque rappresentanze dello staff scientifico e degli studenti, eletti dai rispettivi gruppi di appartenenza.

I direttori di dipartimento, posto che la responsabilità complessiva per la ricerca e l'assicurazione della qualità risiede nella figura del preside, hanno il

compito di assicurare la gestione ordinaria del dipartimento - definendo una pianificazione organizzativa e disponendo dell'assegnazione dei compiti – e di assicurare la correlazione e qualità delle attività di insegnamento e ricerca del dipartimento, monitorando anche la qualità della ricerca e l'attività di pubblicazione dei singoli ricercatori; hanno anche compiti di follow-up relativamente alle valutazioni delle attività didattiche e di ricerca, in consultazione con lo Study Board e con il direttore del corso di studi interes-



la governance di ateneo

sato. Il direttore di dipartimento può eventualmente creare una struttura organizzativa, anche in forma di *Board*, per rispondere ai compiti assegnati, in consultazione con gli studenti e lo *staff*.

Spetta invece allo *Study board* (che viene istituito per una o più aree) trattare le questioni propriamente didattiche, dall'approvazione dei piani didattici, all'organizzazione degli insegnamenti e degli esami, allo sviluppo di proposte per i *curricula*, al sostegno finanziario agli studenti; esso inoltre ha il compito di vegliare sulla qualità dell'insegnamento ed eventualmente compiere azioni di *follow-up* sulle valutazioni della didattica. Gli *Study board* sono anche il luogo in cui viene garantita la possibilità per gli studenti di influire sul processo didattico.

L'AUTONOMIA E I DEVELOPMENT CONTRACTS

Il sistema danese delle università beneficia di autonomia budgetaria e didattica, ma con un controllo centrale, che assume varie forme: ad esempio, per il reclutamento del personale accademico, vi è una determinazione centrale del numero di posti disponibili, mentre dal punto di vista finanziario è stato progressivamente sviluppato un sistema di controllo sulla base delle attività e dei livelli qualitativi raggiunti, corredato da un sistema di incentivi. Un istituto recente è quello dei cosiddetti Development contracts, una forma di accordo siglato bilateralmente da ciascuna università con il Ministero, che impegna l'ateneo a determinare le aree strategiche sulle quali intende investire in un dato periodo di tempo e gli strumenti che l'ateneo intende porre in atto per raggiungere gli obiettivi prefissati: non vi è tuttavia un rapporto diretto fra il raggiungimento degli obiettivi e il finanziamento erogato dal Ministero. Tale strumento, la cui istituzione risale al 1999, successivamente alla pubblicazione di un Rapporto sulle università e le politiche di ricerca predisposto nel 1998 dal Ministero, prevedeva in origine alcuni temi-chiave: l'innovazione, la garanzia di qualità, la capacità di auto-governo; tali aree sono state successivamente arricchite ed ampliate. I Development contracts sembrano quindi costituire lo strumento per la costruzione di un'efficace capacità di auto-governo, ponendo l'università (come anche altri settori della pubblica amministrazione) nella condizione stringente di formulare politiche e obiettivi prioritari rispetto al proprio sviluppo e di porre in atto adeguati strumenti per implementarli. La seconda generazione di contracts (2004) prevede anche l'introduzione di indicatori misurabili delle attività, che costituiscono uno strumento di monitoraggio per la direzione dell'ateneo. Alcuni esempi riguardano misuratori di successo quali la mobilità studentesca internazionale, la proporzione fra completamento degli studi e *drop-out*, la qualità della ricerca, l'attività di brevettazione.

LA GESTIONE DEL PERSONALE

Un'area sensibile per quanto riguarda la governance è quella relativa al personale impiegato e alla sua gestione: in Danimarca la legge sull'università del 2003 non è ritenuta sufficiente, di per sé, a rendere operative prassi di gestione più efficaci, poiché le modalità di gestione del personale sono comunque legate a regole centrali sul pubblico impiego e a determinazioni contrattuali centrali relative al comparto universitario. Con lo scopo di giungere ad una maggiore flessibilità nell'impiego del personale, il Ministero, insieme alla Conferenza dei Rettori danese, ha avviato una consultazione mirata a costruire una proposta per una nuova e più flessibile struttura dell'impiego e dei contratti nazionali. Tale proposta dovrà essere poi discussa con la Confederazione sindacale del comparto universitario. L'obiettivo finale è di raggiungere un equilibrio fra le necessità garantiste e di controllo centrale delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e la necessità di rendere più dinamica la carriera accademica, semplificare la gestione, decentralizzare il controllo sull'impiego, modificare le regole relative alla gestione del personale amministrativo (le regole sono percepite attualmente come complesse e rigide, e quindi limitanti per la struttura di management dell'università).

In Austria

Al contrario di altri paesi europei, in Austria un vero e proprio processo di decentramento e modernizzazione è cominciato solamente agli inizi degli anni Novanta, prima con l'entrata in vigore della Legge sull'organizzazione universitaria del 1993, che ha provveduto a riconoscere un'autonomia finanziaria, organizzativa e statutaria (includendo la selezione e il reclutamento del personale) alle università, poi con la recente promulgazione della Legge federale sull'organizzazione delle università e degli studi (2002) che ha introdotto dei cambiamenti radicali anche nella gestione degli atenei. In precedenza, la gestione delle università era basata essenzialmente sul classico dualismo tra i docenti ordinari, responsabili per la scelta delle attività didattiche e di ricerca, e il Ministero Federale per l'Educazione, con responsabilità assoluta sulle tematiche relative al reclutamento del personale accademico-amministrativo e con competenze centralizzate per la determinazione della struttura di gestione interna delle università. In definitiva si trattava dell'applicazione del modello di Von Humboldt, contraddistinto anche da un'erogazione e da una distribuzione centralizzata dei finanziamenti verso le cattedre o le facoltà.

Anche se di fatto la Legge sull'organizzazione universitaria del 1993 è entrata in vigore nelle maggiori università (Vienna, Graz e Innsbruck) solamente agli inizi del 1999, la riforma ha comunque provveduto a fornire una prima innovativa struttura di gestione interna agli atenei, riconoscendo agli stessi, nel contempo, lo status di istituti statali dotati di autonomia organizzativa: il testo di legge ha anche ridefinito le relazioni tra le università e il Ministero Federale, portando da un modello di state control verso un modello di monitoraggio istituzionale. Tale riforma ha anche contribuito allo sviluppo di una maggiore comunicazione tra tutti gli stakeholder attraverso la creazione dei Board of Trustees per ogni ateneo - composti da business managers, da rappresentanti del settore sia privato che pubblico, e dagli studenti.

In particolare, per quanto riguarda la composizione, le competenze, il ruolo e le responsabilità degli organi di governo, il testo di legge ha predisposto:

- una separazione netta tra le competenze legislative, proprie degli organi collegiali (ad esempio, Senato accademico), e competenze manageriali dei singoli ruoli (es. rettore, presidi di facoltà);
- un allargamento delle competenze del rettore, responsabile della selezione finale del personale docente e amministrativo nonché dell'elezione dei vice-rettori;
- una modifica al ruolo di direttore universitario, figura amministrativa, riconosciuto come dipendente del rettore e non più, come avveniva in precedenza, del Ministero Federale per l'Educazione;
- l'istituzione dei presidi di facoltà;
- una nuova composizione del Senato accademico, responsabile dell'elezione del rettore su proposta del Consiglio di amministrazione, prevedendo un'ampia partecipazione di figure sia del settore privato che pubblico.

Una nuova fase di modernizzazione, culminante nella stesura della Legge sull'organizzazione delle università e degli studi¹² del 2002, cominciò subito dopo le elezioni amministrative del 1999: tuttavia alcune critiche furono mosse per il breve tempo trascorso tra una riforma (quella del 1993 venne applicata in realtà a partire dal 1999 nella maggioranza degli atenei) e l'altra, non consentendo alle università di adeguarsi e muoversi verso un'effettiva capacità di gestione indipendente. Questa seconda rifor-

ma è stata varata proprio con lo scopo di rafforzare l'efficienza, la competitività, la flessibilità e la rendicontabilità verso l'esterno degli atenei ma, come evidenziato da Lothar Zechlin¹³, sono sorte alcune problematiche conseguenti alla sua applicazione (come anche della precedente), proprio perché entrambe le riforme sono derivate da un processo spiccatamente governativo (top-down).

Le recenti riforme rappresentano un modello di applicazione nel settore universitario della teoria del New Public Management, proprio perché si prevede una suddivisione delle competenze riguardo gli obiettivi strategici, disposti centralmente e soggetti ad una sorta di responsabilità politica (governo federale), la performance, da disporre attraverso delle negoziazioni tra gli organismi statali e gli atenei (contratti di prestazione), e l'esclusiva responsabilità dell'organismo decentrato (ateneo) nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. Zechlin critica, in qualche modo, le nuove politiche proprie della teoria del New Public Management che, nel caso austriaco, sembrano sostanzialmente sostenere in realtà un eccessivo e accelerato processo di "privatizzazione" delle università.

La Legge del 2002 ha provveduto a conferire agli atenei un'autonomia totale prevedendo la modifica dello *status* legale delle università in istituti statali legalmente autonomi (*universities are legal entities under public law*) e presumendo, nello stesso tempo, lo sviluppo di una nuova tipologia di relazioni e di ripartizione delle responsabilità tra il governo federale e gli atenei. In particolare, le università hanno raggiunto una piena autonomia finanziaria, attraverso l'introduzione di preventivi globali e degli accordi di prestazione (conclusi con il Ministero), e un'ampia autonomia di gestione del personale accademico e amministrativo, diventando responsabili direttamente del reclutamento delle risorse umane necessarie¹⁴.

A fronte di questa maggiore indipendenza organizzativa e finanziaria, il testo di legge (Titolo II) stabilisce tuttavia la composizione, la durata e le competenze degli organi di governo centrali dell'ateneo¹⁵:

- il Rettorato¹⁶, composto dal rettore e da quattro vice-rettori, eletti dal Consiglio di ateneo su proposta del Senato accademico, è considerato l'organo di rappresentanza dell'università, le cui responsabilità includono la nomina dei direttori delle singole unità o dipartimenti, la distribuzione del budget ai dipartimenti, la redazione delle proposte per i progetti di sviluppo, dei piani organizzativi, dei contratti di prestazione e il rilascio dell'abilitazione all'insegnamento;
- il Rettore¹⁷, nominato dal Consiglio di ateneo pre-

la governance di ateneo

- via consultazione con il Senato accademico (e selezionato sulla base di un *public advertisement* di cui la Legge definisce i requisiti di massima), si occupa, in qualità di presidente del Rettorato, delle negoziazioni dei contratti di prestazione e rappresenta il "datore di lavoro" del personale docente e amministrativo. La durata in carica del rettore è di quattro anni con possibilità di rielezione per un nuovo mandato;
- il Consiglio di ateneo18 è un nuovo organo, composto da 5, 7 o 9 membri esterni all'università, di cui un numero uguale è eletto dal Governo Federale e dal Senato accademico (ad esempio 2+2, 3+3, o 4+4), mentre il membro addizionale viene nominato dal nuovo Consiglio una volta in carica. Proprio grazie alla sua composizione, questo organo rappresenta il punto di contatto tra gli organi istituzionali e gli organi di ateneo: la sua composizione ha comunque dato adito anche a molte critiche proprio a causa delle possibili interferenze di natura "politica" nella guida degli atenei. Il Consiglio ha un mandato di 5 anni e rappresenta l'organo con maggiori competenze decisionali, con responsabilità diretta rispetto alla selezione, alla nomina e alle dimissioni del rettore e dei vice-rettori (previa consultazione con il Senato accademico e, nel caso dei vice-rettori, con il rettore), e con funzioni di approvazione, supervisione e controllo dei progetti di sviluppo, dei piani organizzativi, delle politiche finanziarie (distribuzione del budget), della nomina di revisori esterni, e di approvazione del testo dei contratti di prestazione;
- il Senato accademico¹9 è composto da 12-24 membri che durano in carica tre anni, di cui 7-13 membri docenti che costituiscono la maggioranza, 3-6 membri, ossia un quarto, rappresentanti degli studenti e 2-5 membri rappresentanti lo staff non accademico. Il Senato ha perso molte delle sue competenze, rimanendo comunque responsabile dei curricula, della proposta (al Consiglio) per la nomina alla carica di rettore (tre nominativi sulla base di public advertisement), e dell'approvazione con maggioranza semplice dello statuto universitario.

In Svizzera

Un'eccezione in ambito europeo è sicuramente data dalla Svizzera dove esiste una forte eterogeneità nei modelli di governo adottati dagli atenei appartenenti e localizzati nei vari cantoni²⁰. Nel rapporto finale del Six-Nation Research Project (SNERP) 21 del 2000 gli autori hanno comparato le

- versioni più recenti dei testi di legge di riforma attuati in nove Cantoni svizzeri (università di Ginevra, Losanna, Friburgo, Neuchâtel, Berna, Basilea, Zurigo, Lucerna e San Gallo) e concluso che quasi tutti gli atenei continuano ad adottare un modello di *shared governance* in cui il processo decisionale viene distribuito egualmente tra i vari organi di governo di ateneo. Anche se le competenze assegnate a ciascun organo sembrano poi cambiare tra i vari cantoni, risulta comunque consolidato il potere decisionale dei docenti, soprattutto per ciò che concerne la nomina del rettore. In particolare, i risultati dell'indagine si possono riassumere in tre categorie principali:
- per gli elements of structure, riguardanti la distribuzione del potere decisionale e delle competenze tra gli organi di ateneo, sono stati riscontrati alcuni elementi distintivi nella maggioranza degli atenei posti in esame²²:
 - l'esistenza di un organo chiamato Consiglio accademico (Ginevra, Losanna), Consiglio di ateneo (Neuchâtel, Basilea, Zurigo e San Gallo) o Senato accademico (Friburgo) la cui funzione principale è quella di collegamento con il mondo esterno;
 - l'esistenza di un organo chiamato nella maggioranza dei casi – Senato accademico (Losanna, Berna, Lucerna, Zurigo e San Gallo), Consiglio di ateneo (Ginevra), Assemblea plenaria (Friburgo), Consiglio di rettorato (Neuchâtel) o Regency (Basilea) con responsabilità di gestione e monitoraggio dei rapporti interni all'ateneo;
 - un Rettorato, o Presidenza universitaria e un livello decisionale di facoltà (faculty-level decision making) in tutte le università;
 - altri organi, solitamente per una o due categorie distinte, quali ad esempio strutture la cui partecipazione è ristretta ai docenti;
- per il ruolo e le competenze degli stakeholder (la società civile nel suo complesso, lo Stato nella forma di autorità cantonali, i docenti e gli studenti), nel contesto svizzero emerge il crescente ruolo centrale dello Stato e degli organi di governo dei cantoni. In particolare, per la nomina dei rettori è stato evidenziato un aumento dell'intervento statale in alcuni cantoni (ad esempio, a Berna il rettore è nominato dagli organi governativi del cantone su proposta del Senato accademico); per l'approvazione del bilancio annuale il ruolo dei docenti è rimasto tendenzialmente invariato, con diversi gradi di influenza nelle varie università (più marcata ad esempio a Lucerna e Berna); rimane comunque

- inalterato in quasi tutti i cantoni il ruolo predominante delle autorità governative. Per quanto riguarda gli studenti, essi continuano ad avere un ruolo e delle competenze decisamente limitate nel processo decisionale (ad eccezione di Basilea dove gli studenti partecipano all'elezione del rettore);
- per le riforme concernenti il ruolo e le competenze dei rettori e dei Rettorati, avvenute tra il 1994 e il 1998 (ad eccezione di San Gallo, 1988), i risultati evidenziano l'esistenza, nella maggioranza dei casi, di un organo di governo composto da un rettore e da una misura variabile fra 2 e 4 vice-rettori (ad eccezione di Zurigo dove esistono un vice-rettore e un direttore amministrativo e di Berna dove il Rettorato è composto da un rettore, due vice-rettori, un direttore amministrativo e un direttore didattico). Per ciò che concerne le varianti sulle competenze del Rettorato, i risultati dell'indagine evidenziano uno sviluppo delle competenze nell'ambito della distribuzione dei finanziamenti ai vari dipartimenti (Berna, Basilea, Neuchâtel), mentre a Ginevra l'operato del Rettorato non è più sottoposto ad un monitoraggio dei presidi di facoltà.

Note

- ' Sul tema della governance la Commissione Europea ha pubblicato nel 2001 il Libro Bianco La governance europea. In esso il concetto di "governance" designa «le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate»; vengono identificati inoltre cinque principi alla base della buona governance e dei cambiamenti proposti: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.
- ² Cfr. Bernadette Conraths, Kenneth Edwards, Ulrike Felt and Gordon Shenton in Managing University Autonomy, Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory, 17 September 2002.
 ³ Towards a new model of governance for universities? A comparative view, Braun and Merrien, 1999.
- "«Instead of opening the black box, such research methods lead to search for the similarities between the real case and the model; then the characteristics of the reality that do not fit the model are voluntarily or unconsciously skipped over. Besides, once the question "in which of these categories can I put my case?" is answered, there is no longer attention to: "how does the organization work?"», S. Mignot-Gérard in Deconstructing Leadership and Governance Systems within Universities, CHER 15th Annual Conference, 5-7 September 2002, Vienna.
- Werner Z. Hirsch, Luc E. Weber (1999), Challenges Facing Higher Education at the Millennium, American Council on Education/Oryxpress.
- Luc E. Weber, Survey of the Main Challenges Facing Higher Education at the Millennium, 1999.
- ⁷ Jacob Nuesch, Higher Education in the Twenty-first Century: a European View, 1999.
- 8 Howard Newby, Governance, Regno Unito.
- 9 Il riconoscimento agli atenei dell'autonomia statutaria e rego-

- lamentare è avvenuta infatti con la legge 9 maggio 1989, n. 168; dell'autonomia finanziaria o budgetaria con la legge 24 dicembre 1993, n. 537.
- "" «It is a well-known fact that personal-professorial role is a feature of the university system, especially within the historical tradition of Continental Europe, being the organisational mainstay of the chair-based system of university governance» (cfr. Capano, in Towards a new model of governance for universities? A comparative view, Braun and Merrien, 1999).
- " Nella fase transitoria, dal Senato.
- ¹² Si tratta di una legge molto complessa suddivisa in otto titoli principali. Le tematiche di governance universitaria sono trattate nel secondo titolo. Gli articoli della riforma sono entrati in vigore in periodi separati: nella maggioranza dei casi sono diventati effettivi nell'ottobre 2002, i rimanenti, compresi quelli sulla governance, il 1° gennaio 2004.
- ¹³ Cfr. Lothar Zechlin, *Towards institutional autonomy: The Austrian University Reform. Quick change, no Public management*, presentazione avvenuta alla Conferenza annuale del CHER (Consortium of Higher Education Researchers), 5-7 settembre 2002, Vienna, Austria.
- "La legge ha introdotto un innovativo procedimento di reclutamento del personale docente e amministrativo: dal 1° gennaio 2004 le università possono autonomamente procedere alla selezione e al reclutamento del personale. Conseguentemente a ciò si prevede, nel breve tempo, la costituzione di una nuova federazione delle università che deciderà, d'accordo con i sindacati, l'ammontare degli stipendi e i termini dei nuovi contratti di lavoro. Il testo di legge ha previsto, per il personale amministrativo, il mantenimento dei propri diritti contrattuali e, per il personale docente che ha un contratto federale, la possibilità di ottenere un impiego su base permanente. In generale, i contratti a tempo saranno garantiti per un massimo di 6 anni, con possibilità di rinnovo a discrezione dell'università e, a tal proposito, verrà applicato lo Statuto dei Lavoratori che si applica per le aziende.
- Ofr. Prof. Dr. Sigurd Hollinger, direttore generale presso il Ministero dell'Educazione, University Reform in Austria: implementation of the Universities Act 2002 under way.
- 16 Titolo 2, articolo 22.
- 17 Titolo 2, articolo 23.
- 18 Titolo 2, articolo 21.
- 19 Titolo 2, articolo 25.
- La Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (aggiornata al 3 marzo 2002) sancisce la sovranità dei 26 Cantoni (art. 3) ritenuti giuridicamente "Stati" a tutti gli effetti con potere legislativo, esecutivo e giudiziario, e garantendo quindi agli stessi un'autonomia finanziaria e legale anche nell'ambito dell'istruzione superiore. A partire dagli anni Novanta tutti i cantoni ad eccezione dal cantone di Vaud per l'università di Losanna hanno in qualche modo riformato il sistema universitario con lo scopo di rafforzare l'autonomia finanziaria, statutaria, di reclutamento e di gestione del personale degli atenei.
- ²¹ Cfr. Luc Weber, Francois Grin e Yuco Harayama (2000), Responsivness, responsability and accountability: an evaluation of university governance in Switzerland. Il progetto, che ha coinvolto la Germania, il Giappone, la Cina, Singapore, la Svizzera e gli Stati Uniti d'America, si è concluso con la redazione di un rapporto finale redatto sulla base di questionari che hanno permesso un'analisi, per ciascun paese, dei sistemi di governance adottati. All'interno del rapporto finale esiste un capitolo interamente dedicato alla struttura organizzativa e alle procedure di governo degli atenei adottate in Svizzera.
- ²²Non tutti gli elementi sono presenti nei cantoni presi in esame.

politica universitaria

LA PROGRAMMAZIONE 2004-2006

Antonello Masia

Direttore generale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)

li obiettivi generali della programmazione del sistema universitario per il periodo 2004-2006 sono stati individuati con decreto del 3 settembre 2003¹, tenuto conto dei suggerimenti espressi dalla CRUI, dal CUN e dal CNSU² nonché dalle competenti Commissioni parlamentari³.

Questi sono in sintesi i macro-obiettivi e le risorse correlate:

- a) la razionalizzazione, la qualificazione e la riduzione degli squilibri del sistema universitario, compreso il completamento del decongestionamento degli atenei maggiormente sovraffollati;
- b) la riduzione degli abbandoni e dei tempi necessari per il conseguimento dei titoli di studio mediante il potenziamento delle attività di orientamento e tutorato e della formazione integrativa;
- c) il potenziamento della rete dell'alta formazione, attraverso:
- il sostegno alla costituzione della rete di corsi di studio di secondo livello direttamente correlata alla sperimentazione di scuole di dottorato di ricerca, in coerenza con le linee di ricerca di interesse nazionale, realizzate da università anche in convenzione con altre università, istituti scientifici, enti pubblici e privati e imprese, italiane e straniere;
- il consolidamento delle iniziative di sperimentazione di scuole superiori avviate, nell'ambito delle università, in attuazione di accordi di programma con il Ministero;
- d) il processo di internazionalizzazione e il cofinanziamento dei programmi dell'Unione Europea volti a rafforzare specifiche attività di formazione del sistema universitario e il consolidamento delle iniziative già intraprese, con riferimento alla formazione post-laurea nel Mezzogiorno.

Per il perseguimento di tali obiettivi sono stati stanziati interventi finanziari pari a 121,7 Meuro per ciascuno degli anni 2004-2006, per complessivi 365,1 Meuro.

Le linee d'intervento

Con nota di indirizzo n. 1643 del 4 dicembre 2003, inviata ai rettori e ai presidenti dei Comitati regionali di coordinamento (art. 3 del DPR 27 gennaio 1998, n. 25), il MIUR ha rappresentato le proprie indicazioni operative relativamente a tutte le fasi della programmazione, individuando anche talune azioni di sistema da attuare relativamente agli obiettivi generali della stessa programmazione.

Il sistema universitario del nostro paese presenta squilibri non solo territoriali – nonostante la presenza di oltre 230 poli didattici – ma anche riguardo alle discipline, connaturati alla rapida evoluzione dei saperi e della domanda sociale di nuove competenze e professionalità.

Anche il modello unitario delle università tradizionali non sembra più in grado, allo stato, di rispondere alle esigenze della diversificazione e della competizione nel contesto nazionale e internazionale.

L'università, infatti, più che riflettere i processi sociali deve essere in grado di orientarli e di porsi come elemento propulsore del progresso civile culturale ed economico. È necessario, pertanto, che essa si colleghi in modo stabile e duraturo con la società civile nella ricchezza delle sue articolazioni e delle sue espressioni. Il territorio, inteso come sistema integrato e complesso di attività sociali, culturali ed economico-produttive, deve assumere la veste di interlocutore privilegiato delle università moderne, chiamate così ad interpretare la vocazione e valorizzarne le specificità, in una visione coordinata di bisogni e risorse, attuali e potenziali.

Gli scenari europei e internazionali e i processi avviati per la costruzione di una "società della conoscenza" e di uno "spazio europeo dell'alta formazione e della ricerca" hanno imposto e ancora richiedono interventi mirati ed azioni di più ampio respiro che comportano un mutamento radicale del modello di governance del sistema, sia nei rapporti con gli attori istituzionali che nel confronto compe-

titivo tra gli atenei e, al proprio interno, tra le varie componenti dell'università⁶.

Il Ministero ha pertanto avviato in questi anni una serie di interventi, coordinati a livello normativo, su molteplici settori del sistema universitario nell'ottica di migliorare i complessivi servizi di formazione degli studenti⁷ e di qualificazione della ricerca. In tale contesto sono state promosse quelle iniziative preordinate alla creazione di appositi "distretti high tech", deputati a creare funzionali collegamenti non solo con centri di ricerca pubblici e privati ma soprattutto con enti locali e imprese presenti nel territorio, allo scopo di sviluppare nuove tecnologie in grado di accrescere la competitività di più settori produttivi8. Indirizzo, programmazione e valutazione dei risultati appaiono oggi, nel confronto europeo e internazionale, le sole vie per la risoluzione di alcune delle criticità ora rappresentate e impongono al contempo un'approfondita analisi degli strumenti e dei modelli di finanziamento e di valutazione su cui è stata avviata da tempo la riflessione ed il confronto con gli attori principali del sistema9.

La programmazione per il periodo 2004-2006 viene pertanto a connotarsi per l'avvio di una nuova fase, caratterizzata dalla definizione di nuove regole per la correzione degli attuali squilibri attraverso interventi mirati all'accrescimento della qualità dei servizi per gli studenti, in stretta aderenza al quadro delle azioni proposte nel Comunicato di Berlino sull'importanza della ricerca, della formazione alla ricerca e della promozione dell'interdisciplinarità e dello sviluppo della qualità dell'istruzione superiore.

Già nella predetta nota di indirizzo il Miur ha avuto modo di anticipare alcune linee d'intervento e di specifiche azioni da contemplare nel decreto di programmazione di cui all'art. 2, comma 3, lettera e) del ricordato DPR n. 25/98.

Infatti, con riferimento alle iniziative da attuare nel quadro dell'obiettivo a) veniva specificato che:

- saranno attribuite risorse ai fini del riequilibrio finanziario degli atenei, in attuazione del nuovo modello di finanziamento (Fro) approvato con DM 28/7/2004;
- sarà completato il decongestionamento degli atenei sovraffollati;
- entro i termini che saranno indicati nel decreto di programmazione, e nel rispetto delle regole nello stesso indicate, le università potranno formulare proposte di istituzione e/o attivazione di corsi di laurea e di laurea specialistica e di istituzione di facoltà;
- saranno definite regole per la razionalizzazione dell'offerta formativa preordinate al riesame del-

- l'ubicazione dei corsi e delle facoltà situati fuori dalla sede (amministrativa) dell'università, anche, ove necessario, attraverso la soppressione degli stessi;
- saranno riservate specifiche risorse per il supporto ad azioni di accompagnamento per la formazione dei ricercatori, alla valorizzazione e diffusione dei risultati di ricerca e al loro utilizzo nei nuovi processi industriali, anche mediante la costituzione di "industrial liaison office";
- verranno riservate apposite risorse per l'attuazione delle iniziative relative alla formazione del personale docente delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53;
- verrà fornito un sostegno all'avvio dell'Anagrafe degli studenti e a quella dei laureati, strumenti rilevanti ai fini del governo e del monitoraggio del sistema universitario¹⁰.

Di particolare interesse apparivano, poi, le indicazioni sull'istituzione delle università non statali, mentre per quelle statali veniva confermato il divieto di avviare iniziative in tal senso, tenuto conto dei pareri e degli orientamenti manifestati non solo dalla Crui, dal Cun e dal Cnsu, ma anche dalle competenti Commissioni parlamentari.

La nota di indirizzo in particolare si soffermò sulla particolarità delle proposte da prendere in considerazione per l'istituzione di nuovi atenei non statali la cui offerta formativa doveva possedere almeno una delle seguenti caratteristiche:

- a) corsi innovativi e strettamente correlati al soddisfacimento di particolari esigenze del tessuto economico, sociale e produttivo del territorio e del paese;
- b) corsi connotati da particolari modalità didattiche, ivi comprese quelle della formazione a distanza e dell'e-learning, sulla base delle indicazioni e delle risoluzioni dell'Unione Europea, nonché rivolti a particolari categorie di studenti, anche stranieri (lavoratori, disabili, residenti all'estero, etc.).

Per le predette proposte la nota richiedeva il possesso di risorse finanziarie adeguate a sostenere l'avvio e il corretto funzionamento dei corsi di studio in base al rispetto di standard quali-quantitativi, nonché la presentazione della seguente documentazione di rito:

- schema dello statuto;
- schema del regolamento didattico, contenente sia la normativa generale che gli ordinamenti didattici dei corsi afferenti alle specifiche classi, corredato da una puntuale descrizione degli obiettivi formativi dei medesimi, nonché da un'indagine sui fabbisogni formativi;

politica universitaria

relazione illustrativa (generale e finanziaria) e piano finanziario adeguatamente documentato, da cui risultasse la disponibilità di risorse adeguate e certificate". Ai fini della predisposizione del piano finanziario, veniva precisato che per un numero di anni pari alla durata dei corsi previsti, aumentata di 1 anno, non potevano essere concessi finanziamenti ministeriali, ai sensi della legge n. 243/91 e previa valutazione positiva dei risultati raggiunti, da parte del Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario.

Per le "università telematiche" venivano, poi, richiamate le prescrizioni vigenti (art. 26, comma 5, della legge 27 dicembre 2002 n. 289) e DI (Ministero Istruzione, Università e Ricerca — Ministro dell'Innovazione e Tecnologie) del 19 aprile 2003¹². Il Miur ebbe modo, poi, di segnalare che le condizioni oggettive sopra ricordate, benché necessarie, non erano di per sé sufficienti per l'istituzione di ulteriori università non statali legalmente riconosciute, in quanto tale istituzione andava correlata alla valutazione di specifici interessi pubblici, da effettuare nell'ambito della programmazione triennale e dell'analisi dell'incremento dell'offerta formativa del paese¹³.

Le azioni e le specifiche dotazioni finanziarie

Con decreto ministeriale del 5/8/2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 5/11/2004, sono state delineate le azioni correlate al perseguimento dei predetti obiettivi, in un quadro di coerenza e di supporto finanziario alle iniziative amministrative e normative in corso di attuazione. Illustriamo di seguito le azioni più significative previste:

- a) per la riduzione degli squilibri finanziari e, quindi, a supporto degli interventi di accelerazione del riequilibrio (art. 3) sono stati destinati 30 Meuro per anno che vanno a sommarsi ai 30 Meuro consolidati, già contemplati nel piano di riparto del Fro per l'anno 2004. Tale intervento perseguiva l'obiettivo di contenere gli squilibri degli atenei sottofinanziati rispetto al modello di finanziamento teorico, entro limiti non superiori al 10%;
- b) per la costituzione dell'Anagrafe degli studenti (art. 7), al fine di sostenere le azioni di implementazione dei dati degli atenei, sono stati previsti complessivamente 16,15 Meuro, ripartiti in parti uguali per ciascuna università; la previsione di tale quota finanziaria sottolinea l'importanza di tale strumento ai fini del governo del sistema, sia a livello locale che centrale, specie alla luce del nuovo modello di finanziamento degli atenei approvato con il predetto DM 28 luglio 2004;
- c) si è ritenuto opportuno, al fine di favorire inizia-

- tive sinergiche tra le università, il tessuto produttivo e il sistema imprenditoriale, avviare la sperimentazione generalizzata di "industrial liaison office" (art. 12), diretti da esperti tecnologici che abbiano maturato esperienze anche internazionali di gestione e valorizzazione della ricerca e dell'innovazione. Per tale azione sono stati previsti 4 Meuro per il finanziamento di 10 progetti, allocati presso le università, anche in forma consortile, di cui almeno 3 nelle regioni meridionali¹⁴;
- d) per l'istituzione dei nuovi corsi di laurea magistrale preordinati alla formazione iniziale degli insegnanti delle scuole, sono stati destinati 21 Meuro (art. 13). Tale intervento è finalizzato all'avvio dei nuovi corsi di studio magistrale e delle relative strutture di ateneo che dovranno accompagnare il completamento del processo di riforma, avviato dall'art. 5 della legge n. 53/2003:
- riforma, avviato dall'art. 5 della legge n. 53/2003; e) anche sulla base delle puntuali raccomandazioni formulate in sede europea, il provvedimento ministeriale in questione (art. 14) dispone azioni di sostegno per l'orientamento dei giovani alla formazione universitaria in alcuni settori scientifici, attraverso l'avvio del progetto "Lauree scientifiche"15. È, infatti, opinione condivisa che lo sviluppo della scienza e delle nuove tecnologie è alla base della competitività internazionale del sistema paese, e che il processo di costante diminuzione di interesse dei giovani per i percorsi universitari a contenuto scientifico è un fenomeno che sta assumendo, non solo nel nostro paese, caratteristiche strutturali. Sul primo punto si può infatti notare che i paesi che hanno investito fortemente nell'alta tecnologia hanno, come nel caso della Finlandia, quasi raddoppiato il Pil negli ultimi 10 anni. In questo campo invece l'Italia ha perso molte posizioni. Si è reso necessario assumere, pertanto, un deciso e non procrastinabile intervento che non può che passare attraverso uno sforzo coordinato di tutti gli attori potenzialmente interessati: organi istituzionali, scuola, università, sistema imprenditoriale. Sulla base di tali riflessioni pertanto, il provvedimento in questione all'art. 14 dispone un intervento di circa 6,5 Meuro che vanno a sommarsi a
 - Sulla base di tali riflessioni pertanto, il provvedimento in questione all'art. 14 dispone un intervento di circa 6,5 Meuro che vanno a sommarsi a quelli già disposti annualmente (3 Meuro l'anno) con il DM 23 ottobre 2003, con il quale sono stati definiti i criteri di ripartizione del "Fondo per il sostegno dei giovani" ai sensi del ricordato art. 1 della legge n. 170/2003. Tali risorse aggiuntive consentiranno di sperimentare una serie di azioni preordinate a:
 - sostenere l'orientamento preuniversitario e la formazione integrativa degli insegnanti di

materie scientifiche;

- la progettazione di nuovi corsi di I livello in più stretta aderenza alle esigenze del mercato;
- la formazione post-lauream, ivi compresa la riqualificazione dei laureati in possesso di titoli non spendibili sull'attuale mercato del lavoro;
- il sostegno all'utilizzo degli *stage* aziendali da parte degli studenti, anche attraverso l'erogazione di apposite borse;
- f) molteplici sono gli interventi per sostenere e potenziare la rete di alta formazione e la costituzione di vere e proprie Scuole di dottorato (art. 17), in analogia alle esperienze positive maturate in altri paesi. Oltre al rispetto dei criteri e delle regole previste dalla vigente normativa, le azioni previste intendono privilegiare il raccordo stretto e sinergico tra tale canale ed il sistema produttivo nazionale e internazionale¹⁶.

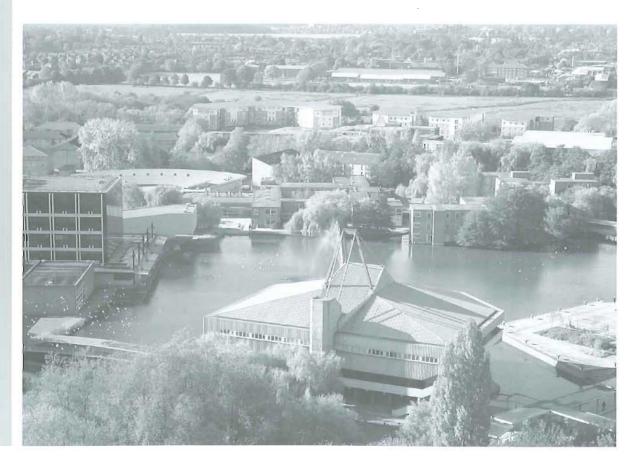
Particolare attenzione viene rivolta all'internazionalizzazione di tali percorsi di terzo livello, oggi opportunamente inseriti nel Processo di Bologna¹⁷, al fine di accrescere l'attrattività del nostro sistema, anche facendo utile riferimento al modello di valutazione dei progetti nell'ambito del recente Programma Erasmus-Mundus.

Tra le azioni contemplate a tale riguardo, occor-

re sottolineare gli interventi disposti per la costituzione di poli di alta formazione scientifica e di ricerca (art. 21), per i quali vengono previste risorse per complessivi 28 Meuro, nonché il consolidamento delle iniziative delle Scuole superiori (art. 22), avviate nel precedente programma 2001/2003 (22 M euro circa)¹⁸.

Ad esse vanno aggiunte le disposizioni previste all'art. 18 per la continuazione della sperimentazione dei corsi di dottorato e di ricerca avanzata, già contemplati dall'art. 12 del DM 8 maggio 2001 sulla programmazione del sistema universitario per il periodo 2001-2003;

g) anche nell'ambito della programmazione per gli anni 2004-2006, sono state contemplate iniziative per l'internazionalizzazione del sistema universitario. Infatti l'art. 23 del decreto in questione prevede espressamente nuove linee attraverso cui si articolano le azioni di internazionalizzazione delle università per le quali, in regime di cofinanziamento e fino al 50% dei costi, sono stati stanziati per gli anni 2004-2006, 15 milioni di euro, suddivisi secondo le seguenti aree geografiche di prevalente interesse strategico e secondo gli importi a fianco di ciascuna di esse indicati (in milioni di euro):



politica universitaria

| □ area Unione Europea € | | 7,5 |
|-----------------------------------|---|-----|
| dei quali: | | |
| – per cooperazione italo-tedesca | € | 2,5 |
| – per cooperazione italo-francese | € | 2,0 |
| □ area mediterranea € | | 2,0 |
| □ area balcanica € | | 1,0 |
| 🗅 area dell'America Latina | € | 1,5 |
| □ Usa € | | 2,0 |
| □ Cina, India, Giappone € | | 1,0 |

La complessiva somma di 15 milioni di euro è destinata a finanziare progetti finalizzati all'accrescimento della qualità del sistema formativo e per promuovere la competitività degli atenei sul piano internazionale¹⁹.

Il predetto art. 23 prevede, in particolare, tre tipologie di progetti ammessi al cofinanziamento:

- la progettazione e la realizzazione congiunte, su base di reciprocità, di corsi di studio di cui all'art.
 del decreto ministeriale 3 novembre 1999, n.
 previa stipulazione di appositi accordi o convenzioni che prevedano la partecipazione di docenti e studenti di istituzioni universitarie di almeno un altro paese;
- 2) iniziative finalizzate, in collaborazione con università di altri paesi, all'istituzione, in tali paesi, di corsi di studio o strutture didattiche atte a valorizzare i modelli formativi delle università italiane;
- iniziative finalizzate alla realizzazione di programmi congiunti di ricerca che prevedano la mobilità dei docenti, ricercatori, dottorandi e assegnisti di ricerca, italiani e stranieri.

Il relativo bando, diramato con nota d'indirizzo del 1° dicembre 2004, prevede, inoltre, che le richieste di finanziamento al Miur, per ciascun progetto, non potranno superare le seguenti somme:

per la tipologia 1) € 120.000,00;

per la tipologia 2) € 100.000,00;

per la tipologia 3) \in 80.000,00.

Con decreto ministeriale del 31/5/2005 è stato costituito un apposito Comitato tecnico-scientifico per la valutazione dei progetti presentati, ai fini dell'erogazione delle risorse previste a tale fine dal provvedimento di programmazione²⁰;

h) ulteriori disposizioni riguardano il completamento del decongestionamento dell'Università di Roma "La Sapienza" (art. 8) per il quale vengono destinati 20 milioni di euro.

L'istituzione delle università non statali

Il decreto sugli obiettivi generali della programmazione del sistema universitario e la relativa nota di indirizzo avevano espressamente escluso la possibilità di pervenire, nel periodo considerato (2004-2006), all'istituzione di nuovi atenei statali, tenuto conto, da un lato, dell'esiguità delle risorse finanziarie a disposizione e dall'altro, della dichiarata esigenza di avviare una fase rigorosa di monitoraggio della complessiva offerta formativa degli atenei.

Purtuttavia, la medesima nota non mancò di delineare le regole e le procedure per l'istituzione di nuove università non statali, precisandone i contorni sul piano dei requisiti strutturali e di qualificazione dell'offerta formativa.

L'art. 9 del decreto in questione si limita, pertanto, a prevedere il piano di istituzione di due atenei non statali sulle cui istanze il CNVSU con il Doc 18/04 del luglio 2004, aveva espresso parere favorevole²¹.

Tali atenei non statali sono stati formalmente istituiti con i seguenti decreti che ne hanno approvato lo Statuto e il relativo Regolamento didattico:

- Università degli studi di Scienze gastronomiche, con sede a Pollenzo (Como), istituita con decreto ministeriale 15 aprile 2005 (supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 84 del 9 maggio 2005);
- Università degli studi europea, con sede in Roma, istituita con decreto ministeriale 4 maggio 2005 (supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 110 del 13 maggio 2005).

Per effetto delle disposizioni di cui al medesimo art. 9, comma 3, fu disposta con DM 15/9/2004 anche l'avvio delle procedure per l'istituzione della Libera università della Sicilia centrale Kore, con sede in Enna, quale trasformazione dei poli didattici delle università di Catania e Palermo, già funzionanti in quella provincia, quali sedi decentrate dei predetti atenei.

Sotto tale aspetto il CNVSU, nel predetto Doc 18/04, non mancò di sottolineare in sede di esame della relativa proposta, formulata dalla Fondazione Kore, ente promotore, che «sarebbe stato preferibile programmare l'avvio delle procedure per l'istituzione di una nuova università statale a Enna, o, in alternativa ulteriore, seguire comunque il percorso di una intesa tra enti promotori, regione e MTUR per dare vita a un'istituzione pubblica, ancorché non statale, in analogia a quanto già realizzato, ad esempio, per le università di Bolzano e della Valle d'Aostay²².

Con successivo decreto ministeriale del 5 maggio 2005 (in supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 110 del 13 maggio 2005) è stata disposta l'istituzione della Libera università della Sicilia centrale²³.

L'istituzione, comunque, di nuove università non statali, se da un lato asseconda un processo di diversificazione dei modelli di alta formazione accademica nel nostro paese, in analogia alle esperienze non solo europee, ma soprattutto con riguardo ai paesi anglosassoni, dall'altro suscita perplessità e preoccupazione forti nell'ambito del sistema universitario statale. Tali preoccupazioni avanzate in occasione delle periodiche programmazioni triennali ai sensi del DPR n. 25/98 attengono principalmente a due ordini di argomentazioni. La prima investe la procedura di istituzione delle università non statali (ma anche di quelle statali) demandate ad un atto di programmazione che si limita ad enucleare aspetti di tipo meramente formale che non hanno quindi significativa rilevanza su quelli di definizione di linee d'intervento nel medio-lungo periodo. La seconda attiene alle compatibilità finanziarie degli interventi, atteso che dopo le prescritte verifiche del CNVSU, il MIUR è tenuto alla contribuzione sulla base delle disposizioni di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 24324.

Tali disposizioni, in effetti, si limitano a individuare alcuni parametri oggettivi (ad esempio studenti, corsi di studio, facoltà, dottorati di ricerca, dipartimenti, organico del personale docente e non docente, etc.) che condizionano l'entità del contributo in funzione della dimensione quantitativa dell'ateneo e non, come dovrebbero, in funzione dei risultati dei processi formativi e delle attività di ricerca, nonché in funzione della domanda da parte degli studenti attivi.

A ciò si aggiunga la relativa entità del Fondo, a tale fine stanziato nello stato di previsione della spesa del Miur, che difficilmente consente di far fronte agli oneri correlati al potenziamento di tale vitale settore del sistema universitario del nostro paese²⁵. All'indubbia carenza normativa aggravata dalla chiara evidenziazione degli obiettivi di sviluppo, di razionalizzazione e di consolidamento del sistema, si spera si possa porre riparo con la recente riformulazione del quadro normativo sulla programmazione del sistema universitario, introdotto con l'art. 1-ter del decreto legge 31/1/2005 n. 7, convertito nella legge 31/3/2005, n. 43 di cui si dirà oltre.

Verso l'accreditamento dei corsi di studio

Gli articoli 4, 5 e 6 del decreto sulla programmazione in questione affrontano in termini sistemici e organici il problema della razionalizzazione dell'offerta formativa degli atenei, dettando regole e prospettando raccomandazioni che sono tutte preordinate alla disseminazione di una nuova cultura della qualità della didattica, come preannunciato dalla richiamata nota d'indirizzo del 4 dicembre 2003. Gli strumenti adottati dal Miur appaiono sotto tale aspetto molteplici e non sempre coordinati tra di loro, quasi ad accompagnare una strategia che si è via via perfezionata attraverso una preliminare fase di sperimentazione che ha consentito poi la messa

a regime di una azione puntuale e organica.

Infatti, l'autonomia dell'università nel campo formativo, sancita dall'applicazione del DM 509/99, ora sostituito dal DM 270/04, prevede esplicitamente che nei regolamenti didattici siano disciplinate azioni di verifica o valutazione della qualità del piano formativo (art. 11 comma 7 lettera l).

A tale proposito nel contesto della programmazione del sistema universitario per il periodo 2001-2003, il DM 8/5/2001 n. 115 ebbe già modo di richiedere che ogni corso di laurea adottasse «un sistema di valutazione costante della qualità, sia dell'organizzazione che dei risultati della didattica, rispondente a criteri nazionali ed internazionali». In quella sede fu, inoltre, richiesto che i competenti organi accademici in sede di progettazione del corso di laurea dovessero prestare particolare attenzione ai livelli di «occupabilità e al coordinamento col mondo esterno».

Provvedimenti successivi hanno poi precisato i contorni della manovra. In particolare il Documento Miur-Cnvsu n. 12/01 del luglio 2001 su "L'attivazione di un sistema di accreditamento dei corsi di studio nell'università italiana: prime raccomandazioni e proposte", ebbe modo di delineare un "modello informativo" tramite il quale gli organi accademici che sovrintendono alla progettazione dei corsi di studio avrebbero dovuto dichiarare i loro intenti, i relativi processi e i risultati attesi.

Il successivo Documento Miur-Cnvsu n. 17/01 del dicembre 2001 sui "Requisiti minimi di risorse per i corsi di studio universitari" si è proposto nell'immediato di verificare la presenza di un numero minimo di docenti per ogni corso di studio e di porre, inoltre, un limite al numero degli studenti iscritti a ciascun corso di studio.

In tale contesto di nuove regole, il Ministero con la più volte richiamata nota n. 995 del 3 luglio 2003, ha avuto modo di precisare le modalità di applicazione dei requisiti minimi, in vista dell'adozione di misure a garanzia della qualità dei corsi di studio. Nella predetta nota di indirizzo veniva sottolineato infatti che «in attesa della predisposizione di procedure, a livello nazionale e/o comunitario, finalizzate all'accreditamento dei corsi di studio e delle relative strutture didattiche, nel quadro degli obiettivi della dichiarazione di Bologna del 1999, si rende necessaria l'adozione di una griglia di parametri, sia strutturali sia di risultato dei processi, che debbono rappresentare le condizioni, oltre i requisiti minimi, per fornire adeguate garanzie di qualità dell'utenza e per orientare, sulla base di informazioni confrontabili, le scelte degli studenti».

L'occasione per una rivisitazione del quadro degli interventi di supporto a garanzia della qualità si

politica universitaria

rivela oggi da una serie di provvedimenti varati nel corso del 2004.

In particolare la parziale revisione del DM n. 509 del 1999 in tema di autonomia didattica degli atenei (DM n. 270/04) ha consentito al MIUR di affinare ulteriormente le regole per l'istituzione e l'attivazione dei corsi di studio universitari sulla base dei criteri definiti in sede programmatoria e specificamente con apposito decreto del ministro²⁶.

Con il recente decreto 27 gennaio 2005, n. 15, vengono, quindi, riaffermati i principi e i parametri enucleati dal CNVSU con i ricordati documenti in tema di requisiti minimi strutturali a presidio dell'offerta formativa e a garanzia della qualità dei processi di apprendimento degli studenti.

Si tratta ancora, come è noto, di azioni di supporto preordinate, tuttavia, all'avvio di un processo rigoroso di accreditamento delle strutture didattiche degli atenei le quali debbono farsi carico di una graduale e progressiva elevazione della qualità dei corsi di studio²⁷. Sotto tale aspetto vanno opportunamente segnalate quelle regole contenute nelle disposizioni in argomento le quali mirano a:

- individuare le modalità per l'istituzione dei corsi di studio, in via generale, nella sede amministrativa dell'ateneo, ovvero presso quelle decentrate ove già insistono facoltà;
- richiamare le procedure per l'istituzione delle facoltà di Medicina e Chirurgia, subordinatamente al parere favorevole del Ministero della Salute e alla sottoscrizione di apposito accordo di programma con la Regione e gli altri enti pubblici, ivi compresi gli enti locali, nel quale vengono individuate le risorse strutturali, finanziarie e di personale docente e non docente;
- definire le regole per l'istituzione di corsi di studio in sede diversa da quella ove già funzionano
 e sono attivi corsi decentrati, prevedendo la preliminare acquisizione di apposita autorizzazione
 ministeriale e la stipula di convenzioni con gli
 enti pubblici e privati per un numero di anni non
 inferiore a venti;
- disciplinare le procedure per la messa a regime dei corsi, istituiti in sede diversa da quella proposta, entro un anno decorrente dalla data del decreto (5 agosto 2004), prevedendo la sanzione in caso di mancata regolarizzazione dei corsi stessi, previa valutazione tecnica da parte del CNVSU.

Il decreto ministeriale in argomento detta infine particolari disposizioni per la razionalizzazione del sistema universitario con particolare riferimento a ipotesi di "statizzazione" di atenei liberi o non statali (art. 11). Si tratta di regole innovative le quali trovano precedenti significativi nel tempo solo agli inizi degli anni Ottanta per effetto della legge 14 agosto 1982, n. 590²⁸. Successivamente, alla luce delle nuove disposizioni sulla programmazione universitaria, approvata con la legge 7 agosto 1990, n. 245, il decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1991, recante disposizioni per il piano di sviluppo delle università per il triennio 1991-1993, regolò la statizzazione (art. 17) dell'università non statale di Bergamo a decorrere dall'1/11/1992.

A distanza, quindi, di oltre un decennio, il MIUR ha ritenuto opportuno stabilire nuove regole nella materia, le quali appaiono innovative nella misura in cui alla mera istanza dell'ateneo proponente sostituiscono, integrandolo, il consequenziale accordo di programma, da stipularsi con l'università, gli enti locali, la regione e gli enti pubblici e privati interessati, previo parere del CNVSU e del Comitato regionale di coordinamento²⁹.

La disposizione ora ricordata, per effetto del comma 3 del predetto art. 11 trova applicazione relativamente alle iniziative che concernono la trasformazione di poli didattici decentrati di altri atenei statali²⁰.

Nuove regole per la programmazione del sistema universitario

La programmazione universitaria per il periodo 2004-2006 rappresenta l'ultimo provvedimento adottato ai sensi del DPR n. 25 del 1998, quest'ultimo approvato per effetto dell'art. 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997.

Come è noto, la relativa procedura (art. 2) individuava un sistema basato su fasi distinte che racchiudevano un procedimento articolato e complesso e il coinvolgimento di molteplici soggetti:

- determinazione degli obiettivi con un decreto del ministro su cui è acquisito preventivamente il parere della CRUI, del CUN e del CNSU, nonché delle commissioni parlamentari;
- sulla base di tali obiettivi, le università erano invitate a formulare specifiche proposte, indicando le relative risorse, le quali venivano vagliate dai Nuclei interni di valutazione e sottoposte al parere dei Comitati regionali di coordinamento;
- le proposte erano poi esaminate dal CNVSU che ne verificava la congruità rispetto agli obiettivi predeterminati e trasmetteva quindi una relazione al ministro;
- 4. il ministro, con proprio decreto, individuava le iniziative da realizzare.

Il sistema delineato dal predetto decreto presidenziale, pertanto, evidenziava, già in sede di prima applicazione, molteplici criticità, sia sul piano del rispetto dei tempi che su quello dell'incisività delle azioni e

degli strumenti previsti, nonché sull'esiguità delle risorse finanziarie a disposizione per l'attuazione degli interventi programmati (limitate al solo fondo per la programmazione del sistema universitario)³¹. Di qui la necessità di ripensare il modello e di proporne uno più innovativo. A ciò ha provveduto l'art. 1-ter del decreto-legge 31/1/2005 n. 7, convertito nella legge 31 marzo 2005 n. 43.

Il nuovo quadro programmatorio previsto dalla norma introdotta intende ribaltare concettualmente e radicalmente lo strumento della programmazione. È resa più flessibile e semplificata la procedura di preliminare definizione degli obiettivi (linee di indirizzo del Ministro valevoli per un triennio) sulle quali, come avveniva ai sensi del DPR 25/98, sono acquisiti i pareri della Crui, del Cun e del Cnsu. A tale proposito si precisa che nel sistema delle autonomie delineato dalla legge 168/89, il potere di indirizzo del ministro costituisce una sua specifica prerogativa, come tale non assoggettabile ad alcuna intesa. Tuttavia sia nel DPR 25/98, sia nella norma introdotta con l'emendamento approvato, è previsto che in sede di individuazione degli obiettivi generali vengano coinvolti gli organismi interessati attraverso l'acquisizione del loro parere.

È pienamente rispettata ed esaltata l'autonomia delle università le quali, ogni tre anni, sono tenute a presentare al Miur programmi triennali di sviluppo concernenti l'intera attività didattica e scientifica e non soltanto alcune specifiche iniziative.

In tali programmi, infatti, dovranno essere individuate non solo le risorse di personale docente e non docente, nonché il quadro programmatico dell'offerta formativa in termini di corsi da attivare, trasformare ovvero sopprimere, ma anche le azioni per il sostegno dei servizi agli studenti, i programmi di ricerca scientifica e il piano di internazionalizzazione di ateneo.

I predetti programmi saranno poi valutati e monitorati sulla base di criteri e parametri individuati dal Miur, avvalendosi del Cnvsu, dopo aver acquisito il parere della Crui.

Il nuovo modello di programmazione proposto è connotato, pertanto, da alcuni aspetti qualificanti:

- a) coinvolge tutta la programmazione strategica degli atenei;
- b) si basa sull'intero complesso delle risorse a di-sposizione (Fro, Fondo per la programmazione, edilizia, etc.) e non soltanto su quelle, limitate, destinate alla programmazione del sistema universitario;
- c) presuppone la costruzione di un nuovo modello di valutazione, che abbraccia tutti gli aspetti delle attività istituzionali degli atenei (dalla didattica alla qualità dei servizi agli studenti);
- d) consente al Miur, alla verifica dei risultati dei programmi presentati dagli atenei e coerenti con le linee d'indirizzo del ministro, di destinare risorse incentivanti e premianti ovvero misure anche finanziarie di disincentivazione di comportamenti non virtuosi.

Le disposizioni della legge n. 43/2005 determinano



politica universitaria

anche l'abrogazione espressa del DPR n. 25 del 1998, ad eccezione, fortunatamente, di quelle che disciplinano l'istituzione per decreto ministeriale, di università statali e non statali, nonché quelle relative alla costituzione dei Comitati regionali di coordinamento. Si osserva, inoltre, che lo stesso articolo 1-ter, individuando tra i contenuti dei programmi degli atenei anche l'indicazione dei fabbisogni di personale docente e tecnico amministrativo non sembra opportunamente coordinato con le disposizioni recate dall'art. 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, in tema di valutazione della compatibilità finanziaria dei programmi dei fabbisogni stessi. Trattandosi peraltro di norme approvate precedentemente e già entrate in vigore per le disposizioni attuative da parte del Miur (attraverso il modello Proper), si ritiene che, ai sensi del comma 2, del predetto art. 1-ter, l'Amministrazione possa limitarsi a confermare i relativi provvedimenti attuativi in sede di definizione dei criteri di valutazione.

In conclusione della presente rassegna possono trarsi alcune considerazioni sul complesso del nuovo impianto di programmazione del sistema universitario, a integrazione delle peculiarità già rappresentate nel corso del primo commento a caldo.

Credo si possa affermare che l'estrema sinteticità delle norme, se da un lato richiede la definizione di provvedimenti generali di attuazione in via amministrativa, dall'altro consente di costruire un nuovo sistema, con un grado di flessibilità accentuata in relazione all'evoluzione dei rapporti tra Miur e atenei, correlato al processo in atto di completamento del sistema delle autonomie universitarie.

Tale processo è ancora in atto e ben lungi dall'essere perfezionato. È appena il caso di sottolineare, infatti, il faticoso percorso per la revisione delle procedure di reclutamento del personale docente e dello stato giuridico dei professori, tuttora all'esame della Camera dei Deputati, il cui esito è incerto e pieno di incognite.

A ciò si aggiunga il problema della definizione e del completamento del sistema nazionale di valutazione che reclama la costituzione di una vera e propria "Autorità" che condizionerà, poi, il modello di *governance* del sistema stesso.

Sono tutte istanze legittime che necessitano di un'ampia riflessione, di un confronto aperto e costruttivo con tutti gli attori impegnati in questo delicato settore, oggi strategico per il paese e vitale per l'incremento del suo grado di competitività a livello internazionale.

I tempi, credo, sono ormai maturi per l'avvio di un serio dibattito politico e culturale e per la proposizione di interventi costruttivi e di soluzioni condivise.

Note

- ¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 5 del 8 gennaio 2004.
- ² Rispettivamente resi nelle sedute del 8 maggio, 7 maggio e 13 maggio 2003.
- ² Sia la VII Commissione del Senato che della Camera si pronunciarono il 23 luglio 2003. Entrambe segnalarono la necessità di porre in essere interventi per razionalizzare l'offerta formativa anche attraverso l'instaurazione di un proficuo rapporto con il territorio. Con riferimento, in particolare, all'istituzione di nuove facoltà mediche venne rimarcata l'esigenza della preventiva stipula di accordi con le Regioni. Parere favorevole fu espresso in relazione all'istituzione di nuovi atenei non statali, purché autosufficienti sul piano organizzativo, funzionale e finanziario.
- ⁴ Cfr. i risultati del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. Tra le priorità individuate per il medio termine si segnala quella di «condurre la riforma dell'economia in modo da preparare l'economia della conoscenza e rafforzare il modello sociale europeo investendo nelle risorse umane».
- ⁵ La costruzione dello «spazio europeo dell'alta formazione e della ricerca» è l'obiettivo della Dichiarazione di Bologna (giugno 1999) e dei successivi Comunicati di Praga (maggio 2001), di Berlino (settembre 2003) e di Bergen (maggio 2005).
- ⁶ La proposta di Comunicazione della Commissione UE su "Mobilitare gli intelletti europei: creare le condizioni affinché le università contribuiscano pienamente alla strategia di Lisbona", SEC (2005) 518, segnala che «un gran numero di paesi dovrebbero rivedere il proprio approccio, con meno controlli ex ante e maggiori responsabilità posteriori delle università riguardo alla qualità, all'efficacia e al conseguimento degli obiettivi prefissati».
- Cfr. la direttiva 3 luglio 2003, prot. 995 sui requisiti minimi per l'attivazione dei corsi di studio e da ultimo il DM 27 gennaio 2005, n. 15, adottato ai sensi dell'art. 9 del DM 22 ottobre 2004, n. 270.
 Cfr. C. Finocchietti, *I distretti hi-tech*, in "Universitas", 95/2005, pp. 14-15, dove vengono segnalate le iniziative più significative avviate negli ultimi anni in Italia.
- ⁹ In ordine al modello di finanziamento delle università con DM 28 luglio 2004, sono stati adottati su proposta del CNVSU, nuovi criteri in base ai quali il relativo Fondo viene ripartito a seguito della valutazione delle seguenti voci:
- 30% domanda da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti:
- 30% risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti (CFU) acquisiti;
- 30% risultati dell'attività di ricerca scientifica;
- 10% incentivi specifici.
- ¹⁰ La costituzione dell'Anagrafe degli studenti e dei laureati è stata disposta dall'art. 1-bis del decreto legge 9 maggio 2003, n. 105, convertito nella legge 11 luglio 2003, n. 170, con i seguenti obiettivi:
- a) valutare l'efficacia e l'efficienza dei processi formativi attraverso il monitoraggio tempestivo delle carriere degli iscritti ai vari corsi di studio;
- promuovere la mobilità nazionale e internazionale degli studenti agevolando le procedure connesse ai riconoscimenti dei crediti formativi acquisiti;
- c) fornire elementi di orientamento alle scelte attraverso un quadro informativo sugli esiti occupazionali dei laureati e sui fabbisogni formativi del sistema produttivo e dei servizi;
- d) individuare idonei interventi di incentivazione per sollecitare la domanda e lo sviluppo di servizi agli studenti, avendo come riferimento specifiche esigenze disciplinari e territoriali, nonché le diverse tipologie di studenti in ragione del loro impegno temporale negli studi;

- e) supportare i processi di accreditamento dell'offerta formativa del sistema nazionale delle istituzioni universitarie;
- f) monitorare e sostenere le esperienze formative in ambito lavorativo degli studenti iscritti, anche ai fini del riconoscimento dei periodi di alternanza studio-lavoro come crediti formativi.

L'Anagrafe degli studenti è stata formalmente avviata con l'adozione del DM 30 aprile 2004, n. 9, che sostituisce quello approvato, e non reso esecutivo, con DM 30 maggio 2001, in attuazione dell'art. 11, comma 9, del Regolamento sull'autonomia didattica degli atenei di cui al DM n. 509 del 1999.

"A tale riguardo i soggetti promotori interessati erano invitati a fare riferimento al documento del CNVSU "La dotazione di risorse minime necessarie per l'istituzione di nuove università non statali legalmente riconosciute", novembre 2003, DOC 20/03.

¹² Sul quadro normativo e sul contesto europeo del sistema di formazione a distanza, cfr. G. D'Addona, *Le università telematiche*, in "Universitas", 88/2003, pp. 43 ss. In attuazione del ricordato art. 5 della legge n. 289/2002, con il DI 17 aprile 2003 sono state definite le procedure per la presentazione delle proposte di istituzione di "università telematiche" e, all'art. 5, è stata disposta la costituzione di un apposito comitato di esperti, che deve fornire il proprio parere sulle stesse.

Tali proposte – atteso altresi che il bacino di utenza, anche prevalente, non può essere riferito ai tradizionali criteri territoriali – non dovevano essere inviate ai Comitati regionali, ovvero provinciali di coordinamento, relativi alla sede amministrativa dell'università della quale viene proposta l'istituzione, bensì direttamente al Ministero.

Furono fatte salve le procedure previste da tale decreto per le iniziative già all'esame del competente Comitato di esperti. Con decreto interministeriale del 15 aprile 2005 il predetto Comitato di esperti è stato sostituito dal CNVSU.

¹³ Cfr. P. Cavana, *Le università libere nell'ordinamento italiano*, in "Universitas", 89/2003, pp. 46 ss. ove viene opportunamente segnalato che la più recente legislazione a partire dalla fine degli anni Ottanta con la legge n. 168 del 1989, in attuazione dei principi costituzionali «tende ad attenuare le originarie differenze esistenti tra le università statali e quelle libere, riconducendo entrambe ad un comune ambito di scelte programmatorie e didattiche nel quadro dei comuni principi stabiliti dal legislatore»; su alcuni aspetti problematici e sulla peculiarità delle università non statali, cfr. G. Dalla Torre, *A pieno titolo nel sistema universitario nazionale*, ibidem, 88/2003, pp. 3 ss.

"Con DM 31 gennaio 2005 è stato costituito un apposito Comitato tecnico-scientifico, presieduto dal vice ministro on. Guido Possa, con il compito di definire specifiche linee guida atte a consentire agli atenei la presentazione di specifici progetti per il consolidamento e/o per l'istituzione di iniziative preordinate alla costituzione di Uffici per il trasferimento delle conoscenze università-aziende. Con apposita nota d'indirizzo del 18 maggio 2005 (prot. 527) è stato diramato l'avviso alle università statali per la presentazione dei progetti entro il termine del 7 settembre 2005. L'avviso individua gli obiettivi, le azioni e le attività finanziate, nonché le risorse a disposizione, tra le quali anche una quota (1,2 Meuro) a carico del Fese e FDR e (0,5 Meuro) a carico del Fese.

¹⁵ Cfr. anche A. Masia, *Il pacchetto giovani*, in "Universitas", 94/2004, pp. 32 ss.

"Il dottorato di ricerca introdotto nell'ordinamento universitario con gli artt. 68-74 del DPR 11 luglio 1980, n. 382, «quale titolo accademico valutabile unicamente nell'ambito della ricerca scientifica», è attualmente disciplinato dal DM 30 aprile 1999, n. 224, adottato in attuazione dell'art. 4 della legge 3 luglio 1998, n. 210. Il dottorando durante lo svolgimento del corso usufruisce di una borsa di studio il cui importo è definito attualmente dal DM 14 dicembre 1998 (GURI n. 57 del 10/3/1999). Il CUN nel parere reso nell'adunanza del 16/9/2004 ha avuto modo di evidenziare le attuali criticità del modello di dottorato, adottato dal nostro paese, sottolineando in particolare la marcata carenza, in termini quantitativi, delle relative figure, rispetto alla media europea, la frammentazione elevata delle tipologie e delle relative denominazioni e la conseguente necessità di pervenire alla costituzione di vere proprie "scuole di dottorato".

"Il Comunicato di Berlino del 19 settembre 2003 sottolinea già nel preambolo la necessità di rafforzare i legami tra il sistema d'istruzione superiore e il mondo della ricerca. In sede di adozione del Comunicato, il ministro Moratti ebbe modo di sottolineare che «gli studi dottorali non sono solamente il primo passo verso una carriera accademica; essi sono anche un fattore centrale per la competitività economica e industriale. Le industrie, le università e i centri di ricerca sono pertanto chiamate a collaborare per identificare tematiche comuni di ricerca, fornire esperienze di lavoro e offrire buone opportunità di impiego ai ricercatori. Gli studi dottorali, inoltre, facilitano la mobilità dei giovani ricercatori nonché il riconoscimento dei loro titoli e, conseguentemente, la loro completa impiegabilità in tutta Europa. Sono altresì la base per la cooperazione fra le università e il mondo industriale». Il Comunicato stesso, infatti, si sofferma con puntualità sui seguenti orientamenti:

| | Distribuzione | dei progetti | per area (| geografica | prevalente | <u>)</u> | | |
|--------------------------|---------------------|--------------|------------|------------|------------|----------|------|------|
| AREA GEOGRAFICA | PROGETTI PRESENTATI | | | | | | | |
| | Α | % | В | % | C | % | Tot. | % |
| Area Unione Europea | 185 | 68.0 | 0 | 0.0 | 162 | 51.4 | 347 | 54.6 |
| Area Mediterranea | 19 | 7.0 | 11 | 22.4 | 16 | 5.1 | 46 | 7.2 |
| Area Balcanica | 10 | 3.7 | 10 | 20.4 | 10 | 3.2 | 30 | 4.7 |
| Area dell'America Latina | 23 | 8.5 | 15 | 30.6 | 29 | 9.2 | 67 | 10.5 |
| USA | 12 | 4.4 | 1 | 2.0 | 70 | 22.2 | 83 | 13.1 |
| Cina, India, Giappone | 15 | 5.5 | 3 | 6.1 | 21 | 6.7 | 39 | 6.1 |
| Altra | 8 | 2.9 | 9 | 18.4 | 7 | 2.2 | 24 | 3.8 |
| Totale | 272 | 100 | 49 | 100 | 315 | 100 | 636 | 100 |
| COOPERAZIONE | PROGETTI PRESENTATI | | | | | | | |
| | Α | % | В | % | C | % | Tot. | % |
| Italo-francese | 57 | 61.3 | 0 | 0.0 | 38 | 50.0 | 95 | 56.2 |
| Italo-tedesca | 36 | 38.7 | 0 | 0.0 | 38 | 50.0 | 74 | 43.8 |
| Totale | 93 | 100 | 0 | 100 | 76 | 100 | 169 | 100 |

politica universitaria

- migliorare la qualità e il numero dei dottorati di ricerca, anche promuovendo la loro internazionalizzazione attraverso incentivi a livello nazionale e dell'Unione Europea;
- promuovere i centri di eccellenza e le loro reti all'interno delle università come azione essenziale per aumentare l'attrattività dello Spazio europeo dell'istruzione superiore e arricchire la qualità dell'intero sistema;
- rafforzare i legami fra gli istituti di istruzione superiore, la ricerca accademica e l'industria, con l'obiettivo di accelerare la trasmissione di conoscenze tecnologiche e facilitare il miglior utilizzo dell'attività di ricerca.
- ¹⁸ Si tratta in primo luogo della legittimazione delle iniziative avviate con appositi accordi di programma dall'Istituto di scienze umane con sede in Firenze, dal Consorzio di studi avanzati di Roma e dall'Alta Scuola Politecnica promossa dai Politecnici di Torino e Milano. Tra le seconde le Scuole Superiori di Catania e di Lecce verranno disciplinate dagli Statuti delle rispettive università, mentre per quella di Pavia (Iuss) la relativa procedura di istituzione quale Istituto Universitario a ordinamento speciale è in corso di perfezionamento.
- " Al 30/5/2005 gli atenei che hanno presentato progetti al Miur sono 76 (61 nella precedente azione 2001-2003) per un totale di 636 proposte (270 nella precedente azione 2001-2003) di cui: 272 di tipologia A, 49 di tipologia B, 315 di tipologia C, suddivisi nelle aree geografiche di cui la tabella nella pagina accanto.
- ²⁰ Con decreto del 24 maggio 2005 in sede di definizione dei criteri per la ripartizione alle università del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) per l'esercizio finanziario 2005, sono state previste, a titolo di sostegno alle azioni di internazionalizzazione degli atenei, ulteriori cinque milioni di euro per promuovere azioni di cooperazione strutturata interuniversitaria a livello internazionale. Il relativo fondo consentirà di sostenere i recenti accordi siglati dal Ministro Moratti nel corso di missioni scientifiche internazionale di ricerca del MiuR, incentrata sulla collaborazione bilaterale e sull'istituzione di laboratori congiunti su base paritetica, sotto il profilo sia scientifico sia finanziario. Tale politica consente per la prima volta di avere importanti ricadute scientifiche ed economiche nel nostro paese.

In primo luogo occorre sottolineare l'importanza di due missioni compiute nel 2004 dal ministro negli Stati Uniti. In occasione della prima missione, compiuta tra fine marzo e inizio aprile 2004 a Boston, New York e Washington, il ministro ha siglato cinque accordi quadro con il mondo accademico statunitense, ispirati a una nuova strategia di cooperazione mirata a eliminare la sovrapposizione degli sforzi nel settore della ricerca.

Tale nuova strategia è incentrata su alcuni punti fondamentali:

- internazionalizzazione della ricerca;
- orientamento della ricerca italiana su progetti specifici;
- integrazione dei progetti tra ricercatori italiani e americani;
- maggior coordinamento nelle diverse aree di studio onde evitare doppioni.

Il primo accordo è stato messo a punto con l'università di Harvard e riguarda l'area della genomica. Il secondo prevede una collaborazione tra gli atenei italiani e la scuola di Medicina di Harvard per la formazione di ricercatori. Un altro accordo è stato perfezionato nel campo delle nanotecnologie. Con il Massachussets Institute of Technology è stato stabilito un programma di workshop che inaugura opportunità di collaborazione nel trasferimento dei risultati di ricerca alle imprese. Infine, il quinto accordo coinvolge le università di Genova e Pavia e il Mir per forme di collaborazione e scambio di ricercatori nel settore dell'intelligenza artificiale, delle scienze informatiche e delle loro applicazioni. Segnalo inoltre, l'intesa conclusa tra l'Agenzia Spaziale Italiana e la Nasa per un progetto di collaborazione sul-



l'osservazione dell'universo e della Terra.

Nel corso della seconda missione statunitense, compiuta in California a fine ottobre 2004, sono stati definiti rapporti di collaborazione e centri di eccellenza, mirati a promuovere lo sviluppo economico e finanziario dei distretti tecnologici italiani, ad attrarre venture capital americano e, si auspica, a trasferire i progressi tecnologici in applicazioni commerciali. Le aree scientifiche interessate sono la nanotecnologia, la biotecnologia, le telecomunicazioni, la microelettronica e l'energia alternativa. I patti bilaterali di reciprocità prevedono scambi di studenti di Ph.D., scambi di studenti post-dottorato, progetti di ricerca co-finanziati da entrambi gli atenei e soprattutto l'istituzione di laboratori utilizzabili dai ricercatori di entrambi gli istituti.

Nel novembre 2004 nel corso di una missione scientifica in Giappone, il ministro ha firmato tre accordi bilaterali, tra cui uno con il Ministero giapponese dell'Educazione, che prevede la creazione di un Centro comune di ricerca tra Giappone e Italia in materia di nanotecnologie e di robotica. Saranno coinvolte diverse università di Tokyo e di Kyoto e, per l'Italia, le università di Genova, Ferrara, Milano, Modena, la Normale di Pisa, il CNR, l'European Brain Research Institute di Roma.

Infine, nell'ambito di una missione del ministro a New Delhi del febbraio 2005, sono stati siglati un protocollo d'intesa interministeriale e otto accordi di settore per la cooperazione scientifica tra Italia e India. Nell'ambito di questa intesa viene prevista la costituzione di nuovi laboratori di ricerca congiunti e la messa a disposizione di oltre 180 borse di dottorato e post-doc offerte dal nostro paese a favore di giovani indiani che verranno a svolgere attività di ricerca in Italia.

²¹ Entro i termini previsti dalla nota d'indirizzo del 4 dicembre 2003 n. 1643 (27 febbraio 2004) sono state presentate ai Comitati regionali di coordinamento ben 17 proposte di istituzione di atenei non statali.

"In proposito si vedano le disposizioni dell'art. 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127 che recita: «In deroga alle pro-

cedure di programmazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 245, e successive modificazioni e integrazioni, è consentita l'istituzione di una università non statale nel territorio rispettivamente della provincia autonoma di Bolzano e della regione autonoma della Valle d'Aosta, promosse o gestite da enti e da privati».

La predetta istituzione prescinde dagli auspicati accordi con gli atenei statali di Palermo e Catania e con gli enti locali, nonostante i reiterati inviti promossi dal Miur. Risulta, peraltro, che l'Ateneo non statale si sia formalmente impegnato a non attivare nella sede di Enna i corsi di studio decentrati dalle Università di Palermo e di Catania, soprattutto alla luce delle raccomandazioni formulate dal Civisu secondo cui occorreva assicurare «un percorso della transizione dei docenti dalle strutture decentrate attivate alla nuova università che non determini, anche indirettamente, ricadute onerose per il sistema universitario statale».

²⁴La legge dispone sulle procedure di finanziamento a titolo contributivo delle università non statali e sui criteri per la determinazione dei relativi trasferimenti finanziari. L'articolo 3, comma 3, recita infatti che «il contributo da assegnare a ciascuna università è determinato sulla base di criteri oggettivi che tengano conto degli elementi di cui al comma 1, stabiliti con apposito decreto del ministro».

** Nel corso del 2005, lo stanziamento disposto dalla legge finanziaria, pari a 124,4 meuro, è stato integrato di 8,6 meuro circa per effetto dell'art. 1 bis del decreto-legge 31 gennaio 2005 n. 7, convertito nella legge 31 marzo 2005 n. 43, non senza destare rimostranze da parte della CRUI.

Inoltre, per effetto dell'art. 4, comma 1 bis, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80 recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, anche le università telematiche istituite ai sensi del decreto interministeriale 17 aprile 2003, hanno accesso ai contributi di cui alla predetta legge n. 243/91.

28 L'art. 9 del DM 22 ottobre 2004, n. 270 detta le regole per l'istituzione e l'attivazione dei corsi di studio universitari. Questi soggiacciono alle regole definite dalla programmazione universitaria (ora art. 1-ter della legge n. 43/2005) in tema di procedure istitutive, fatte salve quelle concernenti l'approvazione dei regolamenti didattici d'ateneo. L'attivazione dei corsi stessi compete alle autonome deliberazioni dei competenti organi didattici nel rispetto dei criteri concernenti i requisiti minimi strutturali, fissati con apposito decreto ministeriale. Sulla materia è intervenuto il DM 27 gennaio 2005, n. 15, corredato dalle note direttoriali del 28/1/2005, 17/2/2005, 18/3/2005, 6/4/2005 e 20/5/2005. L'efficacia dei provvedimenti di attivazione è subordinata (art. 9, comma 3) all'inserimento dei dati relativi all'istituzione dei corsi nella banca dati dell'offerta formativa.

²⁷ L'art. 25 del decreto sulla programmazione 2004-2006 rinvia espressamente ad un decreto ministeriale la definizione dei criteri di accreditamento dei corsi. Allo stato e in attesa di tale provvedimento occorre fare riferimento al DM 27/1/2005 n. 15 relativo ai soli requisiti minimi strutturali.

²⁶ L'art. 5 della legge n. 590/82 dispose infatti la statizzazione della Libera Università degli Studi de L'Aquila e della Libera Università degli Studi "G. D'Annunzio" di Chieti. Il successivo art. 40 dispose la statizzazione della Libera Università degli Studi di Trento, retta da uno statuto speciale.

³⁹ L'accordo di programma ha la funzione specifica di disciplinare le trasformazioni con riferimento particolare alla devoluzione del patrimonio, all'inquadramento del personale e agli impegni anche finanziari delle parti che sottoscrivono l'atto. Esso si qualifica pertanto come atto integrativo del provvedimento ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni³⁰

La disposizione sembra contemplare alcune ipotesi di decentramento di facoltà o corsi di studio istituiti dagli atenei statali fuori dal territorio dove ha sede l'università gemmante.

³¹ Cfr. A. Masia, *I modelli della programmazione*, in "Universitas", 87/2003, pp. 3 ss., dove viene sottolineato che il processo di costruzione di un modello di programmazione e valutazione è ancora lungi dall'essere perfezionato.

DALLA FORMAZIONE AL LAVORO: SPERANZE E SFIDE PER I GIOVANI

Dal 24 al 26 novembre 2005, presso la Fiera di Verona, torna Job&Orienta, la 15^a mostra-convegno nazionale dedicata alla scuola, all'orientamento, alla formazione e al lavoro.

Dopo il successo della scorsa edizione (oltre 35.000 visitatori, più di 300 espositori, oltre 40 realtà universitarie presenti, e più di 60 appuntamenti culturali), il tema di quest'anno è "Giovani: speranze, responsabilità, sfide. Dalla formazione al lavoro: nuovi percorsi, nuove opportunità". In mostra, i migliori servizi e prodotti per il sistema orientamento-scuola-formazione-lavoro, presentati da una variegata gamma di espositori.

L'ampia rassegna (suddivisa in numerose sezioni) è articolata in due macroa-

ree di interesse: mondo della scuola, con Pianeta Università, un'ampia vetrina comprendente oltre 40 tra le più prestigiose università pubbliche e private, nonché numerosi enti di formazione professionale, scuole di master e specializzazione; lob Scuola, rassegna di modelli e percorsi di istruzione di scuole e istituti pubblici e privati, di ogni ordine e grado; e mondo del lavoro, con Top Job, la sezione dedicata all'orientamento, alla formazione post-laurea e post-diploma, a stage e tirocini. E ancora, Arti, mestieri e professioni, una ricca sezione dove trovare informazioni e curiosità sui mestieri di un tempo, ma anche su quelli di oggi e di domani; SocialJob, un'area dedicata alla solidarietà, al

volontariato, al terzo settore; e Jobtouring una nuova sezione dedicata alle due "anime" del turismo: come servizio dedicato a pubblici diversi (proposte per gite scolastiche, vacanze culturali per famiglie e giovani) e ambito di inserimento professionale che richiede formazione e competenze specifiche (corsi formativi e professionali, sbocchi occupazionali possibili). Job&Orienta si propone non solo come prestigiosa vetrina per i progetti pilota promossi sul territorio nazionale, ma anche come luogo di dibattito e confronto (convegni, seminari, workshop) per conoscere e imparare a sperimentare i possibili "ponti" tra il mondo della formazione e il mondo del lavoro.

sesto rapporto del cnvsu

MIGLIORA LO STATO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

una visione ottimistica quella che il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) fornisce dell'università nel suo Rapporto annuale, presentato dal presidente Luigi Biggeri il 7 settembre, alla presenza del ministro Moratti. Sembra infatti essere stata metabolizzata la riforma del 3+2 e se ne trae la conferma dai dati che riguardano il numero degli studenti regolari e dei laureati nonché da altri indicatori. Inoltre, stando ai dati della rilevazione, il sistema universitario, le cui entrate complessive sono sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente, manifesta un'accresciuta capacità di attrarre risorse finanziarie dall'esterno, quale effetto positivo dell'autonomia.

Riportiamo alcune delle considerazioni svolte nel *Rapporto*, soffermandoci in particolare sulla domanda e l'offerta formativa.

Le immatricolazioni si stabilizzano

Dopo l'impennata subita dalla domanda di formazione, a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi ordinamenti didattici, il sistema è ora in progressivo assestamento e si sta stabilizzando. Il picco di incremento della domanda di formazione è stato assorbito negli anni immediatamente successivi da un costante aumento, sebbene di entità più contenuta, della schiera di giovani che si iscrivono all'università, stabilizzatisi intorno alle 350 mila unità. Nell'anno accademico 2004-05 i nuovi ingressi nel sistema – gli immatricolati – sfiorano quota 348 mila, con una diminuzione, rispetto all'anno precedente, di circa 5 mila unità.

La tendenza alla stabilizzazione delle immatricolazioni va di pari passo con quella del numero complessivo di iscritti alle università italiane, che nel 2004-05 è stata di un milione 800 mila unità, rispetto al milione 803 mila dell'anno prima.

La riforma dell'offerta formativa sembra quindi aver captato la fiducia di studenti e famiglie italiane, che hanno colto l'opportunità di investire nell'istruzione universitaria, ponendo così le basi per una sempre maggiore presenza nella società e nel mercato del lavoro di soggetti più qualificati dal punto di vista dell'istruzione. Fra l'altro, quasi l'80% degli studenti si sono dichiarati "complessivamente soddisfatti" degli insegnamenti ricevuti.

Le dinamiche positive riscontrate negli ultimi quattro anni - sia riguardo alla domanda e all'offerta formativa, sia riguardo ai "risultati" del sistema universitario – trovano ulteriore conferma nei laureati e nei diplomati, che nel nuovo ordinamento rappresentano una fitta schiera di oltre 92 mila soggetti, che nel 44% dei casi tagliano il traguardo entro la durata legale del corso (anno solare 2004); dato molto più elevato che in precedenza, ma che trova giustificazione anche nel fatto che i corsi del nuovo ordinamento sono stati istituiti da pochi anni. Un altro fattore di criticità persistente - comune sia al vecchio, sia al nuovo ordinamento - è invece rappresentato dagli "abbandoni" dopo il primo anno, mentre gli studenti "inattivi" (ovvero coloro che non sostengono esami per un intero anno) sono passati dal 22,8% del vecchio ordinamento al 14,9% del nuovo ordinamento. Si nota quindi come il nuovo ordinamento non abbia avuto effetto tanto sugli abbandoni iniziali (che dipendono più dalle attività di orientamento che dall'organizzazione didattica), ma abbia inciso positivamente su chi abbia "superato" il primo anno. Questa è sicuramente un'indicazione positiva, che dovrà trovare conferma in futuro. Nell'analisi del passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, è interessante soffermarsi in particolare sulle dinamiche alla base della domanda di formazione, ovvero la stabilizzazione intorno alle 350 mila unità della schiera dei giovani che si iscrivono all'università pur in presenza del calo demografico dei diciannovenni: un fenomeno che si spiega, almeno in parte, con l'aumento della percentuale di coloro che si immatricolano a distanza di uno o più anni dal conseguimento del diploma di maturità. Nei

quattro anni di applicazione della riforma, l'aumento medio degli immatricolati, in rapporto ai diciannovenni – ovvero le persone che hanno l'età "normale" per iscriversi all'università – è stato del 14,8% rispetto ai tre anni precedenti.

Un elemento positivo è poi offerto da un altro "indicatore di processo", ovvero la percentuale di iscritti "regolari", vale a dire gli studenti che sono iscritti all'università da un numero di anni inferiore o pari alla durata legale del corso. Per i corsi del nuovo ordinamento rappresentano l'82% nel 2003-04, mentre erano pari circa al 56% per i corsi del vecchio ordinamento nel 1999-00.

Va detto, ad evitare che si traggano conclusioni affrettate, che il divario è giustificato dal fatto che i corsi del nuovo ordinamento non sono ancora a regime. Pertanto, per il momento hanno una elevata proporzione di studenti regolari.

Veniamo ora ai contenuti di alcune schede, desunte dal sesto *Rapporto*.

La domanda di formazione universitaria

A far data dagli anni 2000-01 e 2001-02, anni di avvio generalizzato della riforma, è cresciuta considerevolmente la domanda di formazione, stabilizzandosi intorno alle 350 mila unità. Nell'anno accademico 2004-05 i nuovi ingressi nel sistema – gli immatricolati – sfiorano le 348 mila unità. Il 2004-05 è il primo anno, dall'applicazione della riforma, in cui si registra una diminuzione nel numero di matricole rispetto all'anno precedente, di circa 5 mila unità rispetto all'anno accademico 2003-04.

Cresce la propensione degli studenti diciannovenni che hanno conseguito il diploma di maturità a proseguire gli studi. Negli ultimi tre anni è aumentata considerevolmente la proporzione di "maturi" della scuola superiore che scelgono di iscriversi all'università, passata dal 66,5% del 2000 al 72,8% del 2001, e stabilizzatasi sul 76%. Va sottolineato che durante gli anni della riforma è aumentata anche la tendenza a ottenere un titolo di studio di scuola superiore. Dal 1996 al 2000 hanno conseguito un titolo di scuola superiore il 69,5% dei diciannovenni e nel periodo 2001-2004 la proporzione è stata del 76,1%. Il numero di soggetti che conseguono un titolo di scuola superiore si attesta intorno alle 450 mila unità, malgrado il calo della natalità che incide sull'ammontare delle iscrizioni a tale ordine di scuola.

Ciò è avvenuto nonostante la continua riduzione, dovuta al calo demografico, del numero di diciannovenni, cioè di persone che hanno l'età "normale" per iscriversi all'università. Durante gli stessi anni di applicazione della riforma, i diciannovenni sono diminuiti di circa 43 mila unità, con un calo dell'8,2% rispetto all'anno antecedente la riforma, per cui il rapporto percentuale tra gli immatricolati e i diciannovenni è aumentato dal 46,7% del 2000 al 59.8% del 2004.

Nei quattro anni di applicazione della riforma, l'aumento medio del numero di immatricolati, in rapporto ai diciannovenni, è relativamente molto più consistente: rispetto ai tre anni precedenti, l'incremento è stato del 14,8%.

Analizzando nel dettaglio l'incremento della domanda di formazione universitaria, si evidenzia un altro fenomeno degno di nota: continua a essere rilevante la proporzione di studenti che si iscrivono per la prima volta a un corso universitario dopo uno o più anni dal conseguimento della maturità, attratti dai nuovi corsi di studio universitari, dopo aver esperito percorsi lavorativi.

Nell'anno accademico 2002-03, circa una matricola su cinque (il 19,3%) aveva conseguito il diploma di maturità almeno cinque anni prima. Ciò ha ovviamente fatto aumentare l'età media all'immatricolazione. Tuttavia il fenomeno sembra in via di esaurimento, o quantomeno di ridimensionamento.

È probabile che l'introduzione di ulteriori elementi di flessibilità nei curricula formativi, come quelli esistenti in altri paesi, porti nei prossimi anni a nuove variazioni nella composizione per età degli studenti universitari. Così, ad esempio, la possibilità di iscrizione a tempo pieno oppure a tempo parziale – prevista dalla riforma, ma non ancora pienamente attuata – consentirà allo studente di scegliere il regime di impegno che meglio risponde alle sue esigenze, sia che intenda dedicare la totalità del proprio tempo allo studio, sia che intenda affiancare ad esso altre attività. Tale cambiamento non potrà non incidere sui profili per età degli studenti, profili che condizioneranno, a loro volta, la durata effettiva dei corsi di studio.

Gli indicatori di processo

Aumenta la percentuale di iscritti regolari, ossia di studenti che sono iscritti all'università da un numero di anni inferiore o pari alla durata legale del corso. Per i corsi del nuovo ordinamento raggiunge l'82% nel 2003-04, mentre era pari circa al 56% per i corsi del vecchio ordinamento nel 1999-00. Tale divario è tuttavia giustificato dal fatto che i corsi del nuovo ordinamento non sono ancora a regime e quindi hanno un'elevatissima proporzione di studenti regolari. Occorrerà vedere cosa accadrà nei prossimi anni, quando si avranno i primi studenti che, qualora non abbiano terminato il ciclo di studi

triennale, perderanno la caratteristica di regolarità. Scende la percentuale di *studenti "inattivi"*, cioè dei soggetti che non sono riusciti, nell'anno di riferimento, a superare alcun esame (o a conseguire alcun credito), siano essi immatricolati o iscritti nel complesso. In particolare, si è passati dal 22,8% del vecchio ordinamento al 14,9% del nuovo ordinamento. Si nota quindi come il nuovo ordinamento non abbia avuto effetto tanto sugli abbandoni iniziali (che dipendono più dalle attività di orientamento che dall'organizzazione didattica), ma abbia inciso positivamente su chi ha "superato" il primo anno. Questa è sicuramente un'indicazione positiva, che dovrà trovare conferma in futuro.

Gli "abbandoni" continuano a rappresentare uno scoglio. Non diminuisce infatti il numero degli studenti che "lasciano" dopo il primo anno di iscrizione all'università, ancora attorno al 19%. Ancora oggi, circa uno studente su cinque non si iscrive al secondo anno di università. Ciò mette in luce come per gli interventi di orientamento e tutorato, ormai generalizzati nelle università italiane, esistano ampi margini per affinamenti, introducendo anche azioni di sistema, in grado di valutare i risultati effettivamente ottenuti.

Il fenomeno dell'abbandono, causa di dispersione del capitale economico e umano, è particolarmente evidente nel passaggio tra il primo e il secondo anno di studi, ma andrebbe monitorato anche negli anni successivi della carriera dello studente. È attraverso l'Anagrafe degli studenti – diventata operativa nell'anno accademico 2004-05 – che sarà possibile seguire, nei prossimi anni, le carriere individuali degli studenti, consentendo analisi più accurate degli abbandoni e di tutti quei fenomeni che richiedono un'analisi per coorti degli studenti.

L'offerta formativa

Nel corso del 2003-04 l'offerta didattica riguarda quasi esclusivamente i corsi del nuovo ordinamento. Su 4.539 corsi attivati in Italia, solo 89 sono del vecchio ordinamento, dei quali 80 sono i corsi di Scienze della Formazione primaria, che non sono stati riformati e 9 costituti da altri casi. Nonostante i tentativi a livello centrale di semplificazione del quadro dell'offerta formativa, il numero dei corsi di

laurea del nuovo ordinamento è aumentato, nel 2003-04, di 44 unità, giungendo a quota 3.068 (erano 3.024 nel 2002-03).

Sono più che raddoppiati i corsi di laurea specialistica, passati dai 533 del 2002-03 ai 1.204 del 2003-04. Per ogni cento corsi triennali attivati, sono stati attivati 39 del biennio specialistico (ciclo unico escluso). È questo un fenomeno che dovrebbe essere monitorato attentamente, sia a livello di ciascun ateneo che a livello di sistema, al fine di favorire l'attivazione di tali corsi specialistici solo in presenza di specifiche attività di ricerca sviluppate in un determinato ateneo, evitando in tal modo duplicazioni e/o sovrapposizioni. D'altra parte, anche l'ammissione degli studenti laureati alle lauree specialistiche potrebbe essere valutata in relazione alle capacità acquisite e potenziali degli studenti stessi. Va precisato che l'offerta non tiene conto degli altri percorsi formativi attivati, quali i master di primo e secondo livello, molto diffusi nei vari atenei. La ormai valida e funzionante Banca dati dell'offerta formativa, che già quest'anno ha consentito ai potenziali studenti di conoscere, in anticipo, tutte le informazioni sui corsi di laurea e di laurea specialistica, attivati dalle università italiane, potrà essere implementata con le informazioni relative a tali ulteriori possibilità di studio e perfezionamento.

Un segnale di fiducia degli studenti nei confronti del sistema universitario italiano è dato dai positivi risultati emersi dall'analisi della qualità percepita dagli studenti frequentanti basata su un sottoinsieme di 47 atenei. Quasi l'80% degli studenti si dichiara complessivamente soddisfatto delle modalità di svolgimento dell'insegnamento ricevuto, mentre tre studenti su cinque valutano positivamente l'organizzazione del corso di studio, considerando accettabile il carico di studio complessivo degli insegnamenti ricevuti.

L"risultati" del sistema

Nella tab. 1 vengono considerati i laureati nell'anno solare 2004 nei corsi di laurea (triennali) del nuovo ordinamento. Su un totale di oltre 92 mila laureati, il 44,1% consegue il titolo entro i termini previsti: si tratta di un dato molto più elevato che in precedenza ma che trova giustificazione anche nel fatto che

| Taballa 1 | Lauraati nall'anno | coloro 2003 | nai carci di l | Laurea del v | recchio ordinamento |
|-----------|--------------------|-------------|----------------|--------------|---------------------|
| | | | | | |

| Laureati entro la durata del corso | laureati totali | Percentuale | Media degli immatricolati 4, 5 e 6 anni prima | Tasso di regolarità |
|---------------------------------------|-----------------|-------------|---|------------------------|
| 8.147 | 164.375 | 5,0% | 254.225 | 0,03 |

Tabella 2 – Laureati nell'anno solare 2004 nei corsi di laurea del nuovo ordinamento

Laureati entro la durata del corso Laureati totali Percentuale Immatricolati a.a. Tasso di regolarità 2001/02 (3 anni prima) 40.707 92.304 44,1% 289.747 0,14

i corsi del nuovo ordinamento sono stati istituiti da pochi anni. Tale elevata percentuale dovrà pertanto essere riscontrata negli anni successivi, ovvero considerando una situazione a pieno regime. Tuttavia, considerando gli immatricolati tre anni prima (ovvero nell'anno accademico 2001-02), si può osservare che ogni cento immatricolati oltre 14 conseguono il titolo entro il triennio.

Il confronto tra vecchio e nuovo ordinamento fornisce alcuni risultati significativi anche in termini di numero di laureati. Nell'anno solare 2003 in particolare i soggetti che hanno conseguito il titolo di laurea in un corso del vecchio ordinamento sono pari a circa 165 mila unità (tab. 1), di questi poco più

di 8 mila (pari al 5% del totale) si laureano entro i tempi previsti (4, 5 o 6 anni secondo il corso di studi frequentato). Ancora più basso è il tasso di regolarità, ovvero il rapporto tra il numero di laureati regolari e la media degli immatricolati 4, 5 e 6 anni prima; di fatto, poco più del 3% degli immatricolati, nel vecchio ordinamento riusciva a laurearsi nella durata legale.

Nel nuovo ordinamento, invece (tab. 2) questa percentuale (rapportata al numero di immatricolati 3 anni prima) sale al 14%; si tratta naturalmente di lauree triennali, ma da questo punto di vista la riforma sembra aver avuto risultati positivi, anche se forse inferiori alle attese.

FESTEGGIATI GLI 80 ANNI DI GIAN TOMMASO SCARASCIA MUGNOZZA

Autorità del mondo della scienza, della cultura, della politica si sono riuniti il 21 giugno scorso per festeggiare l'80° compleanno di Gian Tommaso Scarascia Mugnozza, pioniere della genetica agraria in Italia. Nel corso dell'incontro, organizzato dall'Accademia Nazionale delle Scienze e presieduto dal suo vice presidente, prof. Giorgio Letta, allievi ed estimatori del prof. Scarascia Mugnozza hanno ripercorso 60 anni di vita dedicata alla scienza con generosità, entusiasmo, determinazione. Ricercatore, docente universitario, organizzatore di scienza e cultura, protagonista nell'ambito della cooperazione internazionale, personalità di spicco, «una delle più alte intelligenze scientifiche contemporanee sul fronte delle biotecnologie» l'ha definito il presidente dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana "G. Treccani", prof. Casavola.

Come ha ricordato nel suo intervento il prof. Porceddu, allievo del festeggiato e ordinario di genetica agraria presso l'Università della Tuscia, Scarascia Mugnozza, nello svolgimento dell'attività di ricercatore, ha sempre associato alla ricerca di base, insostituibile fonte di conoscenza, l'applicazione e il trasferimento di innovazioni tecnologiche di valore economico, senza tuttavia mai dimenticare il fattore etico. Per cui, come ha tenuto a sottolineare il presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei e presidente emerito della Corte Costituzionale, prof. Conso, l'operare scientifico di Scarascia non ha mai trascurato di tenere in debito conto la compatibilità dei frutti innovativi della scienza e della tecnologia con i diritti e i valori umani; operare scientifico caratterizzato dalla "consapevolezza etica del suo compito e delle interazioni tra scelte della scienza e scelte della politica", ha aggiunto Casavola. Oltre alla sua intensa attività di ricercatore e scienziato, Scarascia Mugnozza ha messo le sue doti di organizzatore e mobilitatore di risorse al servizio del potenziamento di strutture di ricerca esistenti e alla creazione di nuove opportunità di ricerca, valorizzando l'agricoltura a difesa del territorio e dell'unomo e considerando anche le esigenze dei settori forestale e ambientale, come ha ricordato il prof. Giordano, dell'Università della Tuscia.

Docente, dapprima nell'Università di Bari e in seguito nell'Università della Tuscia, ha contribuito nei molti anni di rettorato a far rientrare tale Ateneo a pieno titolo nel novero dei centri accademici di rilievo, come ha sottolineato il prof. Berlinguer, membro del Csm, che ha anche ricordato l'operato di Scarascia, quale presidente della CRUI a favore dell'autodeterminazione e dell'autogoverno delle università.

La dimensione internazionale dei successi scientifici e politico-organizzativi di Scarascia Mugnozza, ben evidente sin dall'inizio della sua carriera, si è andata via via sviluppando in molteplici iniziative. Nell'ambito della cooperazione internazionale si è espressa, e spesso realizzata, la volontà di Scarascia di mettere la scienza a beneficio delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo. La sua attività a sostegno dei paesi del Sud del mondo è testimoniata tra l'altro da alcune realizzazioni concrete: l'istituzione, in India, in collaborazione con il padre della "rivoluzione verde indiana" M. S. Swaminathan, di una banca dati dei geni delle piante coltivate dalle comunità agricole locali, che porta il suo nome e che costituisce un modello di centro di raccolta, gestione e conservazione di varietà vegetali per l'avvio di programmi di sviluppo futuri nell'ambito della cooperazione internazionale; più di recente, l'istituzione di una Scuola Internazionale di dottorati di ricerca in Agrobiodiversità, aperta soprat-

tutto a giovani ricercatori dei paesi emergenti. Per citare le parole del messaggio augurale inviato dal Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi: «nel corso della sua prestigiosa carriera accademica ha saputo coniugare impegno scientifico e attività di ricerca, didattica e formazione a una grande capacità organizzativa e a una straordinaria ricchezza umana».

"Quaesitam meritis cinge coronam" cita l'epigrafe incisa sulla medaglia d'oro con la quale l'Accademia Nazionale delle Scienze ha voluto rendere omaggio al suo presidente.

EQUIPOLLENZA DEI TITOLI E AMMISSIONE AI CONCORSI

Francesco Saverio Vingiani

Già dirigente generale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)

a Sezione II del Consiglio di Stato, con parere su ricorso straordinario, del 15 dicembre 2004, n. 2669 (in "Rassegna del Consiglio di 📕 Stato", 2005, I, 597), si è pronunciato sul problema dell'equipollenza dei titoli di studio ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi, alla luce della nuova normativa in materia di ordinamenti didattici. Come è noto, la dottrina e la giurisprudenza hanno costantemente affermato che il nostro ordinamento conosce un sistema di equipollenza formale, per cui l'equivalenza di un titolo di studio ad un altro per l'ammissione ad un concorso deve risultare da un provvedimento legislativo o amministrativo di carattere generale che la dichiari espressamente, restando escluso che sia rimesso all'amministrazione di valutare caso per caso se il titolo posseduto e presentato dal candidato sia idoneo allo scopo (principio di tassatività). Ciò non esclude la possibilità per l'amministrazione, in relazione alla natura del posto da coprire, di prevedere nel bando l'ammissione al concorso di candidati in possesso di titoli di studio non equipollenti tra loro. I provvedimenti amministrativi che hanno dichiarato le equipollenze tra diplomi universitari e tra diplomi di laurea «al fine esclusivo dell'ammissione ai pubblici concorsi per l'accesso alle qualifiche del pubblico impiego per le quali ne è prescritto il possesso», trovano fondamento nell'art. 9, VI comma, della legge 19 novembre 1990, n. 341, con la quale è stata attuata la riforma degli ordinamenti didattici universitari, prima della più radicale riforma disposta dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.

Dal criterio dell'equipollenza formale si è fatto discendere l'esclusione sia della cosiddetta equipollenza inversa sia quella transitoria.

All'equipollenza della laurea in Sociologia con quelle in Scienze politiche e in Economia e Commercio (art. 1 della legge 6 dicembre 1971, n. 1076, integrato dall'art. 1 della legge 15 dicembre 1982, n. 757) è stata, infatti, riconosciuta valenza unidirezionale e non bilaterale, escludendo quindi l'equi-

parazione della laurea in Scienze politiche a quella in Sociologia, così come è stata esclusa l'equipollenza tra due lauree allorché una terza laurea è stata dichiarata equivalente ad esse.

La Sezione II, dopo un attento esame della normativa, ha ritenuto che «la materia delle equipollenze vada rimeditata alla luce dei profondi mutamenti legislativi che negli ultimi otto anni si sono registrati nell'ordinamento degli studi universitari, improntati al nuovo principio di autonomia universitaria introdotto dalla legge n. 127 del 1997, il quale ha determinato una sorta di esplosione delle tipologie dei titoli accademici, rimessi in buona parte alle scelte, anche di ordine nominalistico, da parte dei singoli atenei». La Sezione ha, pertanto, concluso che deve considerarsi superato il criterio dell'equipollenza formale e accogliersi quello dell'equiparazione sostanziale basata sul possesso, per il tipo di studio superato, di quelle competenze e capacità richieste per la copertura del posto o dei posti messi a concorso. Tali capacità e competenze, più che con la richiesta da parte dell'amministrazione dell'apporto conoscitivo e valutativo dell'ateneo, come suggerito dalla Sezione, potrebbe invece desumersi dal "supplemento al diploma", che le università devono rilasciare, recante le principali indicazioni relative al curriculum specifico seguito dallo studente per conseguire il titolo.

Qualche utile precisazione

Ma, a prescindere da tale considerazione, non sembra che le argomentazioni svolte dalla Sezione II siano esaustive. Per ben comprendere il problema, sembra utile ricordare che prima della riforma degli ordinamenti didattici, le lauree con le rispettive denominazioni erano inserite in tabelle annesse al R.D. 30 settembre 1938, n. 1652, modificate e integrate successivamente. Ogni tabella conteneva l'ordinamento di ciascun corso da inserire negli statuti degli atenei, ossia la durata del corso, l'elenco degli

insegnamenti fondamentali e di quelli complementari, con la possibilità per le singole università d'inserire in statuto altri insegnamenti complementari ai sensi della legge 11 aprile 1953, n. 312. In tabella veniva altresì indicato, in aggiunta agli insegnamenti fondamentali, il numero degli insegnamenti complementari che lo studente doveva seguire per il conseguimento della laurea. Con la legge n. 910 dell'11 dicembre 1969, prorogata dalla legge 30 novembre 1970, n. 924, «fino all'entrata in vigore della legge di riforma dell'ordinamento universitario» agli studenti veniva consentito di «predisporre un piano di studio diverso da quelli previsti dagli ordinamenti didattici in vigore, purché nell'ambito delle discipline effettivamente insegnate e del numero degli insegnamenti stabilito», mentre al consiglio di facoltà era demandato il compito di accertare la rispondenza di ciascun piano di studi alle «esigenze di formazione culturale e di preparazione professionale dello studente». La possibilità per gli studenti di predisporre autonomi piani di studio è stata poi confermata prima dall'art. 6, I comma, lett. A), della legge 19 novembre 1990, n. 341 («gli statuti delle università devono prevedere: a) corsi di orientamento degli studenti [...] per la elaborazione dei piani di studio [...]» e per ultimo dall'art. 12, II comma, lett. C), del DM 22 ottobre 2004, n. 270 («Il regolamento didattico di un corso di studio determina in particolare: c) i curricula offerti agli studenti e le regole di presentazione, ove necessario, dei piani di studio individuali»). Sotto certo profilo è possibile fare un accostamento tra tale ultimo quadro normativo e la nuova disciplina sugli ordinamenti didattici. Infatti, pur nella molteplicità di denominazioni, i corsi di laurea facenti capo a una stessa classe presentano, come già avveniva per i piani di studio individuali, caratteri fondamentali comuni, ossia il perseguimento degli stessi obiettivi formativi qualificanti con le conseguenti attività formative indispensabili per conseguirli, individuati dai decreti ministeriali. Elemento unificante per i piani di studio individuali, volti ad assicurare il medesimo tipo di formazione culturale

e di professionalità, era dato dalla denominazione del corso di laurea, mentre ora è dato dall'appartenenza a una classe. Infatti, come precisa l'art. 4 del DM 22 ottobre 2004, n. 270, «I titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale». Nei bandi di concorso, dunque, quanto ai titoli di studio, occorre fare riferimento alle classi e non più alla denominazione dei corsi di laurea. Se così non fosse, non sarebbe stato necessario emanare il decreto del 5 maggio 2004 (rettificato con i decreti del 14 ottobre e del 15 dicembre 2004) recante la tabella di equiparazione dei diplomi di laurea rilasciati secondo il vecchio ordinamento alle classi delle lauree specialistiche (ora lauree magistrali) «ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi». Il decreto contiene, poi, l'ulteriore precisazione che «tenuto conto della suddivisione delle lauree del vecchio ordinamento in più percorsi indipendenti (il riferimento è agli indirizzi di un medesimo corso di laurea), qualora una delle citate lauree trovi corrispondenza con più classi di laurea specialistiche, sarà compito dell'ateneo che ha conferito il diploma di laurea (DL) rilasciare a chi ne fa richiesta un certificato che attesti a quale singola classe è equiparato il titolo di studio posseduto, da allegare alle domande di partecipazione ai concorsi insieme con il certificato di laurea».

Contrasta con il quadro giuridico sopra descritto la norma introdotta dal IV comma dell'art. 4 del DM n. 270 secondo cui con decreto del ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, sentito il Consiglio Universitario Nazionale, di concerto con il ministro della Funzione Pubblica, «possono essere dichiarate ai soli fini dell'accesso a specifiche posizioni funzionali del pubblico impiego, le equipollenze fra titoli accademici dello stesso livello afferenti a più classi».

Tale disposizione potrebbe, oltretutto, essere motivo di turbativa nell'ambito universitario, potendo spostare la competizione tra gli atenei dall'aspetto qualitativo a quello della molteplicità di valenza del titolo di studio rilasciato.

DONNE LEADER FORMATE NEI COLLEGI UNIVERSITARI

Grazia Bruttocao

Collegio Nuovo - Fondazione Sandra ed Enea Mattei di Pavia

romuovere la formazione femminile e aiutare le alunne dei Collegi della Conferenza a diventare leader nelle professioni e agenti di cambiamento sociale è uno degli obiettivi principali della presidenza 2004-2005 della Ccu affidata a Paola Bernardi, rettrice del Collegio Nuovo di Pavia dove, l'8 luglio scorso, si è svolto il seminario "Formare donne leader: la risorsa dei collegi". Tra gli ospiti, il pro-rettore vicario dell'Università di Pavia, Paola Vita Finzi, l'assessore provinciale alle Pari Opportunità, Renata Crotti, e molte docenti universitarie, professioniste e imprenditrici della Provincia, che hanno testimoniato la capacità di leadership delle donne.

La situazione italiana

Nel suo intervento di apertura, dopo aver presentato il contesto internazionale, Paola Bernardi si è soffermata sulla situazione italiana. «Nel nostro paese la maggior parte delle ragazze è portata per tradizione a iscriversi a facoltà umanistiche, salvo poi faticare enormemente a trovare un lavoro adeguato. La situazione non è molto migliore per quelle che si iscrivono a facoltà scientifiche, che pur laureandosi in corso (e spesso prima dei loro colleghi maschi) e con ottimi risultati, se non faticano a trovare subito un lavoro, risultano poi penalizzate quando si tratta di far carriera e raggiungere ruoli dirigenziali». A confermare questo quadro, ci sono i dati forniti dalla sesta Indagine Istat sull'inserimento professionale dei laureati, pubblicata il 1° giugno 2005, e il primo Rapporto nazionale sull'imprenditoria femminile promosso dal Ministero delle Attività Produttive, dal Comitato per l'Imprenditoria Femminile e da Unioncamere.

Secondo l'Istat, nel 2004, tre anni dopo la laurea, ha già un lavoro il 74% dei giovani, mentre il 12,6% è ancora alla ricerca di un'occupazione, e il rimanente 13,4% dichiara di non essere alla ricerca di un lavoro, perché ancora impegnato in attività formativa,

retribuita quasi nella metà dei casi (6%). In questo quadro, a essere penalizzate risultano le donne: l'indagine, conferma come, nonostante la progressiva femminilizzazione del mercato del lavoro, il lavoro stabile rappresenti soprattutto per le donne un obiettivo difficile da raggiungere: il 62,2% degli uomini è occupato in lavori continuativi avviati dopo la laurea contro appena il 51,8% delle laureate. «Sono i laureati che risiedono nel Nord e di sesso maschile – scrive l'Istat – a trovare le migliori condizioni di inserimento professionale, con elevate quote di occupati in modo continuativo e a tempo indeterminato. Il Centro si caratterizza, invece, per un'elevata incidenza di lavoro a termine, e il Mezzogiorno per una quota relativamente alta di occupati occasionali o stagionali e di lavoratori part-time».

Le differenze tra i due sessi, inoltre, appaiono decisamente rilevanti anche sul piano delle retribuzioni, con i maschi che in media guadagnano oltre 200 euro al mese in più delle donne, anche a parità di posizione professionale ricoperta. Buste paga leggere possono talvolta essere associate allo svolgimento di professioni non adeguate al titolo di studio conseguito: tra i laureati, ben il 32% svolge un lavoro per il quale la laurea non è richiesta. Quanto alla soddisfazione per il lavoro svolto, ci si lamenta soprattutto del trattamento economico (38%), della possibilità di carriera (35%) e della stabilità del posto di lavoro (28,4%).

«Le maggiori difficoltà professionali sperimentate dalle donne – conclude l'Istat – sono con tutta probabilità alla base del maggiore scontento femminile in relazione a tutti gli aspetti lavorativi considerati. Lo svantaggio delle donne rispetto agli uomini, dunque, non si limita semplicemente alla probabilità di trovare un'occupazione, ma sembra investire anche il piano della qualità del lavoro. Lo scarto tra uomini e donne si acuisce soprattutto in corrispondenza della possibilità di carriera, un versante che scontenta ben il 41% delle laureate (contro il 28,7% dei maschi)».

La situazione italiana, come confermato anche dall'indagine sui laureati svolta da Almalaurea nel 2004, non è però isolata; le differenze e le discriminazioni di genere accomunano il mercato del lavoro di molti paesi europei, tra i quali certamente Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Polonia, Spagna, Ungheria. Eccezioni da prendere a modello sono la Svezia, al primo posto secondo il World Economic Forum per le opportunità di carriera alle donne, la Norvegia, l'Islanda, la Danimarca e la Finlandia.

Donne e leadership

Se questo è il ritratto del nostro paese, va però detto che studi sempre più numerosi mettono in evidenza le enormi potenzialità delle donne nell'ambito della leadership, soprattutto il fatto che sono abituate culturalmente a coniugare in parallelo diversi ruoli, a coordinare le loro attività in ambiti diversi e ad attingere alla propria creatività. Ecco perché molte donne scelgono di mettersi in proprio, come conferma il primo Rapporto del Ministero delle Attività Produttive, del Comitato per l'Imprenditoria Femminile e Unioncamere, pubblicato nel gennaio di quest'anno, che evidenzia un forte aumento delle donne imprenditrici. A dispetto di pregiudizi e scetticismo ancora forti, sono poco meno di 1,2 milioni, il 23,5% delle imprese attive in Italia, le aziende guidate da donne che scelgono la strada dell'imprenditoria: oltre un milione di imprenditrici che hanno uno stile diverso di fare business, ma che non riesce ancora a diventare un modello. Una su tre opera nel commercio, una su quattro è al Sud. Complessivamente, il 91,6% delle imprese femminili opera in soli 6 settori di attività. Dopo commercio e agricoltura, i settori più popolati sono le attività manifatturiere (10,6%), le attività immobiliari (9,5%) e gli altri servizi pubblici, sociali e personali (8,9%).

Forti motivazioni e adeguata preparazione non sono però sempre sufficienti a superare alcuni ostacoli. Tra questi la necessità di conciliare il lavoro con le esigenze familiari (16,6% contro il 3,7% dei colleghi maschi), una prerogativa tutta interna all'idea femminile di fare impresa. «Quello femminile – conclude il rapporto – è uno stile imprenditoriale differente che emerge e avanza, ma che ancora non è un "modello". L'identikit dell'imprenditrice è quello di una donna in cui persistono elementi contraddittori che però riescono a coesistere. La donna imprenditrice è ad un tempo convenzionale e statica ma anche innovativa e dinamica, tradizionale e conservatrice ma anche moderna ed esploratrice. Insomma, rispetto alle sue aspettative, esprime

l'ambivalenza di chi si raffigura un po' sospesa tra sogno e realtà. Per le imprenditrici il successo è costituito da un mix di caratteristiche personali, la principale delle quali (per il 44,7% delle intervistate) è la capacità di assumersi responsabilità. Lo stile diverso nella gestione dell'impresa emerge soprattutto nel rapporto con i collaboratori; l'atteggiamento femminile si può considerare più collaborativo rispetto a quanto accade nelle imprese non femminili, dove le scelte organizzative sono assunte prevalentemente dall'imprenditore».

Non bastano, quindi, una buona laurea e un corso sulle proprie motivazioni a rovesciare un trend confermato da tutti gli studi e le statistiche, dall'Istat al World Economic Forum, che pone l'Italia al 45° posto (su 58 paesi) in fatto di parità di sessi in azienda. Bisogna contribuire a diffondere il modello femminile di leadership e la Conferenza dei Collegi, che sostiene un ristretto gruppo di studentesse universitarie davvero molto brave, deve farsi portavoce della capacità di leadership femminile, aiutando le proprie neolaureate a capire come farsi strada. La promozione sociale fondata sul merito più che sul censo e la valorizzazione del talento sono da sempre tra gli obiettivi dei Collegi; oggi è il momento di offrire alle studentesse l'occasione per esprimere al meglio le loro capacità.

Perché non cresce l'occupazione femminile

Franca Audisio Rangoni, "la signora Gibaud" come ama definirsi, amministratore delegato della Dual Sanitaly SpA e vice presidente nazionale vicario dell'Associazione Imprenditrici e Donne Dirigenti d'Azienda (AIDDA) è intervenuta sul tema "Donne imprenditrici". Ha illustrato le finalità di AIDDA e in particolare il suo stile di dirigenza, fatto di attenzione verso i problemi di tutti e soprattutto delle donne «che devono avere figli e una vita gratificante anche sul lavoro, perché il fattore umano per un'azienda è davvero importante». Accanto a lei anche la responsabile di AIDDA Lombardia, che ha annunciato l'avvio di una collaborazione - finalizzata a stage in Italia e all'estero – tra l'Associazione e le alunne dei Collegi della Conferenza. Sul tema "Formazione femminile e carriera" è intervenuta Maria Cristina Bombelli, docente presso la SDA Bocconi e fondatrice del Laboratorio Armonia, una donna che ha dedicato buona parte della sua carriera e delle sue pubblicazioni alla formazione di genere e al diversity management. Dopo aver delineato l'attuale contesto italiano di società della conoscenza, in cui cresce la dipendenza dal lavoro, ma non l'occupazione femminile («siamo gli ultimi in

Europa»), Maria Cristina Bombelli ha individuato alcune cause: dagli stereotipi manageriali, secondo cui la donna fa meno carriera, alla scelta della facoltà (poche le laureate in ingegneria), alla "segregazione verticale", quella per cui su 100 dirigenti, 21 sono donne; su 100 direttivi-quadri, 36,2 sono donne; su 100 docenti ordinari, 11,6 sono donne («il primo ordinario donna alla Bocconi è stato nominato nel 2000!»). Analizzando "le fatiche al femminile", cioè dover vivere ai confini tra famiglia e lavoro, fare i conti con una gestione del tempo poco orientata ai risultati, dipendere dal giudizio degli altri, la prof.ssa Bombelli ha affermato che «non basta fare un buon lavoro per fare carriera, occorre anche un'azione politica, la capacità di farsi vedere e negoziare, di portare il peso della responsabilità, di porsi al centro dell'attenzione». Per formare donne leader, quindi è indispensabile lavorare su consapevolezza e autostima, gestione dei collaboratori, comunicazione assertiva, capacità di parlare in pubblico, gestione dell'immagine e negoziazione. «Le organizzazioni devono chiedersi: quanto accettiamo le diversità? Quanto conta il merito? È più importante il tempo dedicato o il risultato raggiunto? Si può gestire il potere in modo trasparente?».

Valorizzare le diversità

Daniela Dodero, associate partner di Accenture, ha denunciato con forza la situazione di ritardo del nostro paese nella valorizzazione delle capacità femminili: «Quando donne modeste arriveranno ai posti di potere, ce l'avremo fatta. Le donne per avere potere devono gestire budget e risorse, persone comprese. Purtroppo in Italia continuo a vedere poche donne manager (solo il 5%) tutte bravissime, a fronte di una schiacciante maggioranza di uomini, spesso anche modesti, che hanno i posti di comando. Quando noi non dovremo più dimostrare di essere molto meglio di loro per arrivare agli stessi risultati, ce l'avremo fatta». Secondo Daniela Dodero, per avviare un trend diverso è necessari passare dall'uso di competenze tipicamente maschili (spesso adottate dalle donne manager) a quello di competenze tipicamente femminili. Cioè da un comportamento caratterizzato da pensiero analitico, capacità di problem solving, velocità decisionale, riconoscimento di gerarchia, autorità, rigidità di procedure e di comportamenti (tipicamente maschili) a un atteggiamento che valorizzi il pensiero intuitivo, la flessibilità di approccio, la capacità di ascolto, la negoziazione/confronto, la gestione della complessità e della diversità, l'interpretazione del ruolo. «Questo può condurre davvero al rispetto dell'uomo, alla valorizzazione delle diversità e alla loro integrazione, all'annullamento del concetto di diversità».

La seconda parte della mattinata è stata aperta dalla giornalista Cinzia Sasso, che ha al suo attivo circa 200 interviste a donne manager e imprenditrici, realizzate per "Affari e Finanza" di "Repubblica" e raccolte nel volume Donne che amano il lavoro e la vita. «La mia esperienza mi ha portato a conoscere donne eccezionali che hanno alcuni tratti comuni. Anzitutto non vogliono rinunciare a nulla, né alla carriera né alla famiglia. Dotate di forte autostima e autonomia, vantano tutte una formazione d'alto livello, maturata anche all'estero. Molto importante è stato per loro anche il bagaglio della famiglia d'origine, non tanto per la condizione economica, quanto per l'apertura culturale, per la disponibilità a sostenere e stimolare ogni richiesta. Mi sono anche accorta che per quasi tutte le donne manager che ho incontrato – ed erano top manager – il matrimonio e la famiglia sono fondamentali; anche in questo le donne vogliono il massimo». Cinzia Sasso ha quindi illustrato l'ultima frontiera delle pari opportunità: l'uso del tempo, cui ha dedicato il recente volume Un'ora sola io vorrei. «Oggi è importante non dimenticare il tempo da dedicare ai figli e alla casa; mi ha molto colpito il caso delle dimissioni del vice presidente di Nokia, una donna che ha mollato tutto al top della carriera. Alla domanda "Perché?" ha risposto: "Mi sono accorta che non avevo più tempo per nulla e mi sono fermata a pensare cosa volevo veramente; ho concluso che io sono una persona semplice, che mi piace andare a funghi nei boschi!"».

Il seminario si è concluso con le testimonianze di alcune ex alunne dei collegi, già inserite con successo nel mondo del lavoro: Giovanna Bertazzoni, ghislieriana, che dirige una sezione di Arte Moderna di Christie's a Londra, Paola Lanati, nuovina, marketing manager da AstraZeneca di Milano, Concetta Lico, del Collegio Viscontea della Rui, junior talent di Unicredit, e il neoingegnere della Ceur, Francesca Ravelli.

In chiusura del seminario, quale primo concreto risultato della giornata, è stato firmato il protocollo d'intesa per una stretta collaborazione tra la Ccu e Accenture SpA. Analogo protocollo sarà presto siglato anche con AIDDA.

FUGA DEI CERVELLI E RISCHI DI DECLINO

Livio Frittella

uga dei cervelli, mobilità intellettuale, migrazione altamente qualificata: tante espressioni per definire un fenomeno in costante aumento che - se non arginato rischia in dieci anni di privare l'Europa delle nuove leve della ricerca e di metterla a rischio di declino per perdita di conoscenza e di competitività. Il grido d'allarme è stato lanciato da Maria Carolina Brandi e Sveva Avveduto dell'Istituto di ricerca sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche, curatrici per l'Italia del progetto "Brain Drain - Migration Flows of Qualified Scientists", i cui risultati sono stati pubblicati nel numero speciale della rivista "Studi Emigrazione" con il titolo Le migrazioni qualificate tra mobilità e brain drain. L'iniziativa – che si inserisce nel più ampio contesto del progetto continentale Момо (Monitoring system on career paths and mobility flows) - «rappresenta il primo tentativo della Commissione Europea di tradurre in cifre il fenomeno della mobilità intellettuale europea, in una situazione di totale assenza di dati ufficiali, che invece gli Usa hanno a disposizione» spiegano Brandi e Avveduto.

Le destinazioni principali

Le migrazioni intellettuali hanno come principale destinazione, ovviamente, Stati Uniti e Canada: «Tra i 15 mila PhD di nazionalità europea che hanno acquisito il titolo negli Usa tra il 1999 e il 2001, circa 11 mila dichiarano di non aver intenzione di far ritorno in Europa. I ricercatori europei che lasciano il proprio paese non sono soltanto quelli che hanno già acquisito una vasta esperienza ma, al contrario, l'incidenza di giovani ricercatori che decidono di restare nel paese di immigrazione si fa sempre più alta». Gli europei vanno in Nord America per svolgere una ricerca migliore, ma anche per avere più opportunità di carriera e finanziamenti più alti. Se stilassimo una classifica delle motivazioni che spin-

gono i "cervelli" a "fuggire", vedremmo al primo posto la possibilità di fare carriera (78% dei casi), seguita dal prestigio dell'istituzione ospitante (74,6%), dall'opportunità di accesso alle tecnologie di punta (73%), dai maggiori fondi disponibili per la ricerca (69%), dalle occasioni di contatto con le reti di ricercatori e professionisti (68%). In coda alla graduatoria, la pura opportunità di avere un'occupazione (56%) e di ottenere un miglioramento retributivo (54%). Le cifre parlano chiaro e sono allarmanti. Nella ricerca si dice che «per quanto riguarda gli occupati in professioni scientifiche, anche se l'incidenza degli europei negli Usa non supera il 2%, i numeri assoluti sono consistenti. I lavoratori ad altissima qualificazione (con visto H1B) provenienti dall'Europa e immigrati negli Usa nel 2003 erano oltre 100 mila; tra i cinque paesi che forniscono questo capitale umano, l'Italia occupa il quarto posto con 5.900 persone, dopo Regno Unito (31 mila persone), Francia (15 mila), Germania (13 mila), e prima della Spagna (5.800). Nel 2004 il personale qualificato proveniente da tutti i paesi del mondo che ha ottenuto il visto H1B aumenta ancora rispetto al 2003: si passa da 360 mila a 387 mila visti. Dal 1998 al 2003, ogni anno, in media circa 5 mila italiani altamente qualificati nella ricerca e nelle professioni tecniche trovano occupazione negli Usa per un periodo che può durare fino a 6 anni. Nel solo 2003 il 17% degli italiani che si sono stabiliti in maniera permanente negli Usa sono manager, dirigenti e

Il fenomeno del *brain drain* (un'espressione coniata in un rapporto della Royal Society londinese negli anni Sessanta per definire l'esodo degli scienziati britannici verso gli Stati Uniti) in Italia «nell'ultimo decennio è stato ancora poco studiato dal punto di vista quantitativo. Il Censis (2002) ha svolto un'indagine telematica su un campione di 1996 ricercatori italiani che lavorano all'estero, ricevendo 511 risposte utilizzabili. Per esplicita ammissione di chi ha svolto l'indagine, non è tuttavia possibile affer-

mare che il campione sia rappresentativo, dato che ignora la dimensione dell'universo». Per avvicinarsi a una stima di questa grandezza, è utile la rilevazione annuale dell'Istat sul "Movimento migratorio della popolazione residente" che «censisce gli italiani che si sono cancellati dall'anagrafe del comune di residenza per trasferimento all'estero o che vi si sono iscritti provenendo dall'estero».

Un bilancio sempre negativo

Considerando gli ultimi anni disponibili (1996-2000), dai dati «risulta che la perdita netta delle migrazioni dei laureati italiani nel periodo considerato è stata notevolmente variabile di anno in anno, ma il numero degli espatriati ha sempre superato quello dei rimpatriati, sicché il flusso netto è sempre stato negativo». Da notare che, su scala europea, chi rientra in patria lo fa per le condizioni di vita del paese di origine (80%) e il desiderio di ricongiungersi alla famiglia (71%).

Scrivono Avveduto e Brandi: «In tempi recenti si è assistito a un intenso dibattito sull'entità e sulla stessa esistenza del fenomeno della "fuga dei cervelli" dall'Italia. Da una parte, vi sono posizioni che sostengono che il livello di internazionalizzazione della ricerca e della tecnologia è ormai tale che non ha più senso considerare il problema delle risorse umane ad esse dedicate su scala nazionale, specialmente nel caso dei paesi europei. Dall'altra, si sottolinea come il sistema di ricerca europeo stenti a sostenere la competizione con quello statunitense, alimentato da finanziamenti pubblici e privati molto più ingenti, e come ciò comporti un flusso asimmetrico di risorse umane dall'Europa agli Usa, a tutto vantaggio di quest'ultima nazione. Questa condizione di svantaggio – proseguono le ricercatrici del CNR – diverrebbe particolarmente pesante, nel caso dell'Italia, il cui sistema di ricerca e sviluppo tecnologico è particolarmente fragile e sottodimensionato rispetto a quelli degli altri paesi dell'Ocse, con i quali il nostro paese si trova a competere nel mercato globale».

Per «individuare alcuni caratteri e tendenze significative», comunque, si può fare un *collage* delle fonti statistiche ufficiali (Istat, Aire, Ins) e degli studi parziali e settori. Ne emergono quattro considerazioni: «il numero di cittadini italiani altamente qualificati che risiedono permanentemente o per periodi lunghi all'estero va aumentando regolarmente e assomma ormai a diverse decine di migliaia"; nel periodo 1996-2000 si regista una "perdita" di «più 2 mila laureati» che lasciano l'Italia per le istituzioni straniere; per quanto riguarda gli Stati Uniti, «i dati dell'Ins evidenziano come i professionisti italiani sono sostanzialmente esperti delle nuove tecnologie più importanti dal punto di vista economico (e in particolare di quelle relative all'informatica e all'ingegneria genetica)»; infine, «si nota che l'ingresso di ricercatori stranieri in Italia è estremamente limitato». Secondo Maria Carolina Brandi. «il brain drain italiano all'estero non è compensato dall'immigrazione di personale qualificato di paesi meno sviluppati. In Italia anche le elevate professionalità non vengono utilizzate in quanto la nostra legge non distingue gli immigrati ad alta qualificazione che vanno perciò ad occupare i posti di lavoro (colf, badanti, etc.) che gli italiani rifiutano».

Cosa si fa in Europa

Ma che cosa si fa in Europa per incentivare il rientro dei ricercatori in patria e l'arrivo di studiosi stranieri? Nel Regno Unito, dalla fine degli anni Novanta, il sistema di concessione dei permessi di soggiorno ha consentito di reclutare personale straniero qualificato, in particolare in ambito medico. La Germania ha introdotto una green card per facilitare il reclutamento di lavoratori e ricercatori specializzati nelle tecnologie dell'informazione, arrivando - secondo un sondaggio condotto su 340 imprese – a una percentuale di stranieri ad altissima qualificazione (top management) del 9%. Negli ultimi anni, l'Italia ha predisposto diversi strumenti e provvedimenti, tra i quali il più recente è il Decreto del Miur del 1° febbraio 2005 sul "rientro dei cervelli". Brandi nota però, con una punta di amarezza, che «la legge finanziaria 2005 ha mantenuto il blocco delle assunzioni per gli enti di ricerca e le misure adottate dal Ministero per il rientro dei cervelli hanno dato risultati modesti: 20 milioni di euro l'anno, 378 contratti dal 2001 ad oggi».

AUTONOMIA UNIVERSITARIA E NUOVI POTERI

Giuseppe Dalla Torre

Rettore della Lumsa – Libera Università Maria Ss. Assunta di Roma

l processo di autonomia dell'università italiana, in corso da un quindicennio non senza contraddizioni, momenti di arresto e pericolose tentazioni ad un ritorno al passato, si è sviluppato, come noto, sotto l'esigenza di realizzare finalmente il dettato costituzionale. Difatti a norma dell'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, «le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

Si tratta di una disposizione che appare strumentalmente diretta a garantire il principio fondamentale, enunciato nel primo comma dello stesso art. 33, secondo cui «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento». A sua volta questo principio, che evidentemente nel testo costituzionale non riguarda solo le istituzioni universitarie, costituisce elemento caratterizzate ed insopprimibile del patrimonio genetico dell'università, la quale nasce nell'età di mezzo, in Europa, proprio con la caratteristica – tra le altre – del primato della ragione e dunque della libertà della ricerca.

A ben vedere, nel disposto costituzionale si può agevolmente ravvisare uno dei casi nei quali il costituente italiano ha scritto la Carta fondamentale guardando al passato: in particolare al passato prossimo del fascismo che, nella generale visione ideologica del tutto nello Stato e nulla fuori dello Stato, venne progressivamente a legare le istituzioni universitarie alle ragioni dello Stato etico giungendo alla vessatoria misura del giuramento dei docenti. Misura alla quale, come noto, pochissimi si sottrassero, perdendo l'insegnamento, di contro alla quasi totalità del corpo accademico che piegò la schiena e giurò al fascismo, dando un "esempio" di indipendenza e di libertà intellettuale che dovrebbe essere meditato anche oggi.

Ma con gli occhi della storia si deve pur dire che il disposto della Costituzione costituisce una reazione più ampia, una reazione a fenomeni più estesi nel tempo e non soltanto italiani. Il processo di asservimento dell'università viene da più lontano e, da noi, il fascismo lo ha portato alle estreme, ma in fondo logiche, conseguenze. Esso nasce con il modello napoleonico di università, istituzione che viene orientata all'interesse del moderno Principe, lo Stato, il quale ha bisogno di funzionari ben preparati per il proprio apparato amministrativo, di un ceto intellettuale capace di divenire classe di governo, di professionisti in grado di consolidare e perpetuare il sistema socio-politico.

La società civile, che tra medioevo ed età moderna aveva in buona parte dato vita e mantenuto istituzioni universitarie, viene sostanzialmente espropriata anche qui dallo Stato. La statalizzazione delle università e il valore legale dei titoli di studio sono tra gli strumenti principali di tale espropriazione. Ma tra gli strumenti è da ricomprendere in qualche modo anche l'esclusivo finanziamento pubblico, che costituisce l'altra faccia di ordinamenti statali – e in questo senso il caso italiano è esemplare – che con le loro disposizioni inaridiscono nella società civile la tradizionale cultura della donazione e, con essa, il sostegno economico a istituzioni che la stessa società civile non avverte più come proprie.

In siffatto contesto, non a caso le università "private" sono emarginate e tendono a scomparire dai sistemi universitari nazionali: solo negli anni Novanta del secolo che abbiamo alle spalle in paesi come la Spagna e l'Italia si assiste ad una significativa rinascenza di atenei non statali; in Francia dura tuttora un monopolio statale in materia, giacché le università private non sono legittimate a rilasciare titoli di studio con valore legale.

Globalizzazione e declino dello Stato

Dunque la nostra Costituzione restituisce, tardivamente ma opportunamente, all'università ciò che le è proprio. E tuttavia la restituzione appare, per certi versi, giungere troppo tardi.

Il fatto è che il contesto sta rapidamente mutando a

causa della globalizzazione: fenomeno dalle molte facce, che non tocca solo il campo economico e finanziario, ma investe la politica, il diritto, la scienza e la tecnologia, i mass-media, l'ecologia, la cultura, e quindi anche la formazione. Tra gli effetti della globalizzazione che in questa sede possono interessare è senz'altro la crisi dello Stato moderno, o Stato nazionale, fondato sul principio di sovranità: quanto più avanza la globalizzazione, tanto più declina lo Stato; quanto più il potere di controllo del reale sul territorio nazionale perde effettività, tanto più lo Stato diviene meno sovrano.

Il fenomeno della globalizzazione, con l'altra faccia del declino dello Stato-nazione, presenta ambiguamente un doppio aspetto.

Da un lato, infatti, al ridursi progressivo della capacità dello Stato a dominare e disciplinare i fenomeni sociali che si svolgono sul proprio territorio, risponde una ri-espansione della società civile, che tende a recuperare il ruolo suo proprio e che pretende dallo Stato nei propri confronti non più, come in passato, una posizione dominante, ma servente. Non a caso oggi si scopre, o si riscopre, non solo in Italia ma in tutta l'Europa continentale (i paesi anglosassoni hanno, al riguardo, una storia diversa), il principio di sussidiarietà orizzontale.

In siffatto contesto si può forse dire, senza azzardare troppo, che il processo di autonomia dell'università italiana risponde al declino dello Stato sovrano (che tra l'altro non riesce neppure più a mantenere completamente la propria università), più che (od oltre che) al doveroso ossequio alla Carta costituzionale. Ma da un altro lato il fenomeno della globalizzazione presenta, anche rispetto al tema che qui interessa, risvolti problematici e tendenzialmente negativi. In effetti grazie alla globalizzazione si deve registrare l'ascesa sullo scenario, interno e internazionale, di nuovi poteri: in particolare il potere economico, il potere tecnologico, il potere mass-mediale. Questi poteri appaiono insofferenti di disciplina eteronoma; tendono ad essere autoreferenziali; sono spesso guidati da logiche illuminate di poche élite, che mirano a governare dall'alto basandosi sul principio dell'affidamento (talora cieco) delle masse e, talvolta, a estendere il proprio potere oltre le loro competenze. E l'umanità, che negli ultimi due secoli ha progressivamente e faticosamente costruito, attraverso le istituzioni della democrazia, sistemi di controllo del potere per eccellenza, e fino a ieri sostanzialmente unico, cioè il potere politico, oggi si trova dinnanzi al concreto rischio di appagarsi nel controllo democratico di un potere vuoto, mentre le vere decisioni vengono prese altrove senza alcun controllo e senza nessuna possibilità di intervento.

In questo contesto il pericolo per l'autonomia dell'università è massimo e per certi aspetti subdolo, perché viene da poteri diversi da quelli che, per due secoli, l'hanno minacciata. L'orientamento dei finanziamenti privati in un senso o nell'altro, l'assillante spinta per le applicazioni tecnologiche, i condizionamenti che nascono dal sistema mass-mediale: sono tutti fattori che possono determinare la ricerca e, conseguentemente, l'insegnamento. Interi settori di saperi che non rientrano negli interessi dei poteri emergenti, o addirittura da essi avversati, rischiano di illanguidire e di scomparire in una università che si lasciasse carpire la propria autonomia.

Il pericolo è massimo non solo perché nei confronti dei nuovi poteri non ci sono principi e norme costi-

tuzionali che difendano, ma anche perché il mondo universitario è comprensibilmente adusato a guardarsi da una parte soltanto, quella da cui tradizionalmente sono venute le minacce alla propria libertà di ricerca e di insegnamento, e non si accorge che frattanto si sono aperti altri fronti di pericolo, da altre parti quella libertà può essere compromessa. Quali i rimedi? Difficile a dire. Certamente essi vanno individuati, innanzitutto, nella formazione umana ed etica del ricercatore e del docente. Da questo punto di vista il desolante esempio dato, durante il fascismo, da un'intera compagine di universitari assermenté può essere d'attualità, onde evitare che senza neppure l'obbligo di un giuramento ci si leghi al carro del padrone (o dei padroni) di turno. Certo la formazione è il terreno più delicato, laborioso, di lungo periodo; ma è sicuramente quello che consente alla distanza i risultati migliori.

Ma occorrono anche rimedi di sistema, interni ed esterni agli atenei. Gli ordinamenti delle singole università infatti, a cominciare dagli statuti, debbono non solo proclamare a parole l'autonomia dell'istituzione e la libertà dai condizionamenti derivanti dai poteri forti, ma trovare strumenti normativi efficaci per la loro salvaguardia.

Peraltro lo Stato deve fare la sua parte, per salvaguardare l'effettiva autonomia dell'università. La leva dei finanziamenti pubblici è evidentemente necessaria: di qui l'esigenza di potenziare i trasferimenti di risorse, oggi esigue rispetto a paesi a noi comparabili. Ma è importante anche che si rafforzi quel ruolo di vigilanza effettiva, efficiente, efficace, sulle istituzioni universitarie che, insieme al ruolo di programmazione, costituisce non il residuo ma il proprium dell'intervento statale sul sistema universitario delle autonomie.

Un ruolo di vigilanza perché poteri forti, esterni allo Stato e alle università, non abbiano a restringere o condizionare l'autonomia di queste ultime.

LIBRI

M. MORCELLINI, V. MARTINO

Contro il declino dell'università –

Appunti e idee per una comunità che cambia

Il Sole 24 Ore, Milano 2005, pp. 176, 18,00 euro

ello scenario nazionale, segnato da frequenti trasformazioni del mondo del lavoro, delle imprese, dei centri di potere, l'università sembra essere l'unica delle istituzioni formative tradizionali ad aver mantenuto il vigore della sua mission, anzi ad averlo accresciuto. È un risultato sorprendente, specie se lo consideriamo alla luce delle condizioni di partenza: una carenza endemica di investimenti e un'incertezza normativa frutto dell'incapacità della classe politica di realizzare interventi sistematici. Ciononostante, l'università è oggi in grado di offrire «un'effervescenza di numeri e di esperienze senza precedenti che ne fanno uno dei più straordinari cantieri aperti dell'innovazione presenti nel paese».

Nei nostri atenei si generano le risorse fondamentali per la costruzione della "società dell'informazione" che, come sottolineano gli stessi autori, rimarrebbe una vuota epigrafe senza un adeguato supporto all'attività di ricerca.

Ma il valore aggiunto che scaturisce dalla vita accademica non nasce dalla sola progressione del sapere, né si limita alla trasmissione delle competenze che consentano di saper fare. Esso consiste nell'esaltazione della conoscenza «anzitutto come stile cognitivo, forma mentis, pensiero complesso, capacità di adattarsi a scenari sociali che cambiano a tutti i livelli e a velocità accelerata». L'obiettivo dell'università non è la creazione di professionisti pronti per essere collocati nel mondo del lavoro, ma la maturazione di uomini e donne che sappiano confrontarsi criticamente con il mercato e partecipare attivamente alla vita della collettività. Questa istituzione, insomma, si rivela «il fondamento stesso della prosperità e del benessere collettivi, [...] la garanzia stessa di una piena emancipazione e mobilità dei soggetti». La sua centralità è il risultato dell'intrec-



BIBLIOTECA APERTA

cio di più processi: da una parte una società in cui il sapere è considerato la principale fonte di (qualsiasi tipo di) ricchezza, dall'altra la radicale trasformazione del mondo universitario italiano, fino a poco tempo fa verticistico, autoreferenziale ed elitario.

L'introduzione del nuovo sistema formativo, il cosiddetto "3+2" (in vigore dall'anno accademico 2001-2002), insieme a una forte ripresa delle immatricolazioni, ha favorito una democratizzazione del corpo studentesco. La stessa cornice normativa ha rappresentato una vigorosa spinta verso l'autonomia.

Gli atenei si sono ritrovati a competere nella ricerca dei finanziamenti e nella soddisfazione dell'utenza. Ciò ha portato ad una sempre maggiore attenzione ai temi della comunicazione e dell'orientamento. La prima, che è stata a lungo l'anello debole del sistema, oggi si presenta come un irrinunciabile strumento per la costruzione di un'identità più solida e autorevole. Al contempo essa rende meno traumatico il cambiamento, rivitalizzando la tradizione, «[...] facendo leva sul coinvolgimento attivo delle persone che fanno e vivono l'istituzione» - un ruolo, quest'ultimo, condiviso con l'orientamento. Il valore, spesso nascosto e non riconosciuto, dell'alta formazione nasce da questa rete di relazioni e consiste in uno straordinario capitale umano, fatto di eccellenza qualitativa e quantitativa, scaturito dall'incontro fra esperienza e conoscenza in un irripetibile tempo dello spirito.

Non appare più utopico, allora, parlare dell'università come protagonista del miglioramento del mondo e delle persone, come luogo in cui, al riparo dalle tante incertezze di questa fase storica, sia possibile tracciare le prospettive del nostro futuro.

Alessio Rotisciani

L. AMATUCCI, A. AUGENTI, F. MATARAZZO Lo spazio europeo dell'educazione – Scuola, Università, Costituzione per l'Europa n. 73, collana "Teoria e storia dell'educazione", Anicia srl, Roma 2005, pp. 275, 19,50 euro

l varo del Trattato costituzionale dell'Unione Europea ha richiamato l'attenzione sul processo che ha condotto a questo risultato e sul suo significato. Ne derivano, in questo quadro, ricorrenti interrogativi sul ruolo dei sistemi educativi e sulle strade da percorrere per realizzare una "effettiva cittadinanza europea".

I paesi membri dell'Unione – ricordano gli autori nella prefazione – sono impegnati nella costruzione di uno "spazio europeo dell'educazione", nel duplice senso della elaborazione e messa in opera di orientamenti e azioni comuni, come fattori di innovazione e di qualità, e del coinvolgimento attivo delle singole istituzioni educative nella costruzione della nuova Europa, mediante la promozione negli allievi e negli studenti di una "coscienza europea". Il libro intende rispondere alla do-manda di informazione sul processo europeo e agli interrogativi attinenti allo "spazio europeo dell'educazione". In particolare, può servire a promuovere negli operatori scolastici una "competenza europea", che consenta loro di approfondire gli spunti offerti, con la piena consapevolezza del ruolo di protagonisti che essi assumono per tradurre in realtà il "sogno europeo", da tempo perseguito nelle pronunce ufficiali. Molti e interessanti i temi trattati nel libro; tra questi: "L'idea e la realtà dell'Europa, tra il globale e il locale", in cui si forniscono spunti utili per collega-

re la storia dell'Europa alla storia dell'idea di Europa e si sviluppa il tema dell'identità e della diversità dell'Europa; "Le organizzazioni internazionali e l'educazione", con un particolare rilievo al ruolo attribuito al Consiglio d'Europa; "Dalle Comunità europee al Trattato costituzionale", con la storia



dell'Unione, a partire dalle origini comunitarie e il nuovo assetto costituzionale; "Lo sviluppo delle politiche comunitarie in campo educativo"; "Temi e problemi della scuola e dell'università in chiave europea"; "I programmi d'azione e le iniziative comunitarie" promosse dall'Unione Europea.

Nelle conclusioni, gli autori osservano che i documenti dell'Unione Europea sono un esempio di conciliazione di posizioni moderate e progressiste, stante la varietà degli indirizzi politici degli Stati membri, che riescono a confluire su testi comuni. Il riferimento ai documenti comunitari rappresenta una garanzia di equilibrio e può servire, in particolare nel nostro paese, a ricondurre il dibattito politico sull'istruzione e la formazione in termini sereni e costruttivi.

Gli autori, di fronte alla vastità e alla complessità della materia esplorata, mettendo a frutto l'esperienza acquisita in vari incarichi dirigenziali nel Ministero dell'Istruzione, hanno cercato di riassumere senza banalizzare e di riportare le premesse teoriche dei vari testi europei ai loro riflessi prati-

ci, privilegiando un'esposizione chiara e leggibile. Un libro interessante e ricco di importanti spunti di riflessione, davvero utile in un momento storico-politico così difficile nel processo di unificazione europea.

Luca Cappelletti

A. DISTANTE Wordbuster, il linguaggio dell'ICT Università di Roma "La Sapienza", Roma 2005, pp. 176, 20,00 euro

no strumento di facile consultazione rivolto a quanti, alle prese con l'Icr (Information and Communication Tech-nology), devono familiarizzare con gli aspetti lessicali e morfosintattici più rilevanti di questa disciplina spe-



cialistica di cui è fondamentale trovare, per un corretto uso, un corrispettivo, una perifrasi o una locuzione corrispondente nella nostra lingua.

Il titolo, che rende l'idea del lungo e articolato lavoro svolto dall'autrice per "acchiappare parole", contraddistingue un'opera originale e per alcu-

ni versi pionieristica, che offre una definizione sintetica ed esemplificativa di concetti complessi, fornendo essenzialmente una dettagliata analisi del linguaggio Ict, che trae origine dalla congerie di termini contenuti nel glossario – parte fondamentale del volume – oltre a quelli che delineano il cosiddetto "itangliano" (con relativo glossario), neologismo ormai entrato nell'uso comune per definire l'insieme di parole nate dall'incontro e dalla fusione delle lingue italiana e inglese (tra le più usate, ricordiamo chattare, cliccare, formattare, masterizzare, scannerizzare, etc.).

Lo studio, premiato con segnalazione di eccellenza al concorso nazionale per la pubblica amministrazione "Filippo Basile" 2004, è stato promosso dall'Associazione Italiana Formatori e presentato a Roma il 21 giugno 2005 nella sede dell'Ordine Nazionale dei Giornalisti alla presenza del ministro per l'Innovazione e le Tecnologie Lucio Stanca, da Rubens Razzante, consigliere dell'Ordine dei

Giornalisti, e da Giuseppe Castorina, direttore del dipartimento di Lingue per le politiche pubbliche dell'Università di Roma "La Sapienza". Lo studio rientra in un progetto di formazione specialistica per i tecnici informatici in servizio alla "Sapienza" a cui hanno collaborato esperti del Comando Generale dell'Arma dei Cara-binieri, con la «volontà di trasferire qualcosa di più duraturo che fornisse spunti per riflessioni future, nonché un contributo metodologico orientato alla ricerca». Come ha ricordato il ministro Stanca, le nuove tecnologie della comunicazione cambiano il nostro modo di essere e hanno un forte impatto economico e sociale: pensiamo ai progressi compiuti nel campo della medicina, agli ausili per i disabili, etc.

Il linguaggio Ict risente inevitabilmente dell'egemonia linguistica anglo-americana, derivata dal lessico coniato a Silicon Valley: è quindi importante «analizzare e sviluppare competenze ad hoc che permettano un utilizzo del linguaggio di settore in modo appropriato e confacente alle eterogenee professionalità che con la tecnologia quotidianamente si confrontano». Spesso, infatti, la traduzione letterale non consente la comprensione dei concetti. Il linguaggio Icr è un misto di acronimi e inizialismi, di aggiunta di affissi che modificano il termine originario conferendogli un significato diverso, di unione di termini che possono essere separati (come cyberspace). Altre volte è determinante la presenza del blend, ossia quel procedimento di creazione delle parole che scaturiscono da due termini modificati e che spesso hanno subito una parziale truncation (ad esempio, Internet deriva da interconnected networks) ovvero della trasformazione di sostantivi in verbi e viceversa (click e il relativo verbo to click), oltre alle espressioni appartenenti al linguaggio figurato (bridge, letteralmente "ponte", sta invece a rappresentare l'«apparato di reti che connette reti locali anche eterogenee») e alle metafore zoomorfe (mouse, "topo", che sta per «puntamento che controlla lo spostamento di un cursore o di un puntatore sullo schermo»).

Ben vengano, allora, tutti gli sforzi – come è il caso del presente volume – che contribuiscano a rompere le barriere linguistiche, aiutando il maggior numero di utenti all'approccio con le nuove tecnologie privilegiando, però, «l'avvio di una comunicazione interculturale, anche interfacciandosi con chi lavora nell'università, che sappia trovare il giusto equilibrio tra l'inglese e l'italiano nel trasferire i concetti» per non correre il rischio di depauperare la nostra bella lingua «di un patrimonio che per tradizione e cultura le spetta».



NUMERO 97 . SETTEMBRE 2005 . Euro 14.00



Banca Intesa ha a cuore il futuro dei giovani e, per questo, crede nello sviluppo del capitale umano e della mobilità sociale offrendo soluzioni innovative di finanziamento agli studi. Un esempio di questo impegno è IntesaBridge, il primo prestito-ponte dall'Università al lavoro, oggi scelto dai più prestigiosi atenei italiani per i giovani universitari che investono sul futuro. Per informazioni collegati a www.intesabridge.it o chiama il numero verde 800 020202.

Un'iniziativa di Banca Intesa per gli studenti universitari.



Politecnico di Milano



Politecnico di Torino



Politecnico di Bari



Università Politecnica delle Marche



Università degli Studi di Milano



Università degli Studi di Torino



Università Ca' Foscari Venezia



Università IUAV di Venezia



Università Commerciale Luigi Bocconi



Guido Caeli Niversità Un Luiss c



Università Cattolica del Sacro Cuore



Università Campus Bio-Medico di Roma



Università degli Studi di Foggia



Stoà Napoli

Vogliamo meritare di essere la tua banca.

