Rinnovare la *governance* per rinnovare l'Università
(Paolo Rossi – 11 Febbraio 2008)

Il tema della *governance* non può essere affrontato senza una definizione preliminare degli obiettivi che si vogliono raggiungere.

La missione dell'Università, e dell'Università pubblica in particolare, è (e dovrebbe rimanere) quella di offrire al Paese formazione superiore al maggior numero possibile di cittadini e innovazione strategica (ovvero non puramente strumentale) al sistema produttivo e all'intero corpo sociale.

In questa particolare fase del ciclo economico-sociale è particolarmente urgente che l'Università italiana muti da realtà statica a realtà dinamica, per avviare e/o favorire processi di riconversione produttiva e culturale in un Paese in cui per motivi strutturali sono assenti altre importanti sorgenti di innovazione.

Definire gli obiettivi di un intervento di indirizzo sul sistema universitario significa quindi innanzitutto identificare gli elementi che dovrebbero permettere una piena realizzazione di tale missione.

Schematicamente, tali elementi possono essere raggruppati nelle nozioni di competitività (efficienza ed efficacia), capacità di acquisire risorse e identificazione di responsabilità, ma a queste nozioni, che in quanto tali ci rimanderebbero a una pura logica di impresa, è indispensabile aggiungere, per un sistema pubblico ma autonomo, l'idea di controllo, che a sua volta non può e non deve essere né soltanto esterno, né soltanto interno al sistema.

I temi della competitività e della capacità di acquisire risorse sono legati alla *governance* di sistema e ci rimandano direttamente al tema della valutazione e a quello del finanziamento.

In particolare la valutazione dovrebbe agire come *feedback* sul sistema, simulando gli effetti di un mercato che, in quanto tale, è difficile possa operare realmente ed efficacemente in una realtà socioeconomica come quella italiana.

Ne segue la centralità dell'obiettivo di garantire che il sistema valutativo sia efficiente, autorevole, e terzo sia rispetto al mondo accademico che rispetto alla gestione politica, e che operi in tre distinte direzioni: valutazione dell'efficacia didattica (anche in termini di spendibilità della formazione conseguita), valutazione della funzionalità ed economicità di gestione, e valutazione dei risultati della ricerca, sia a livello aggregato che a livello individuale (con tutte le necessarie conseguenze sulla dinamica delle carriere e delle retribuzioni, e superando una volta per tutte la follia nazionale dei "concorsi").

Questo meccanismo non esclude ovviamente la possibilità di interventi di finanziamento del sistema universitario che abbiano caratteristiche specifiche e che siano mirati a obiettivi particolari.

Tali interventi (da effettuarsi sempre su base competitiva) dovrebbero essere legati alla presentazione di progetti di un certo respiro e comunque non riconducibili al finanziamento ordinario, sia nel campo della ricerca che in quello delle azioni strutturali (edilizia, servizi agli studenti e al mondo produttivo), queste ultime però pensate in stretta connessione con il territorio e individuando anche forme di partecipazione del settore privato sia alla loro realizzazione che alla loro gestione.

Venendo poi ai temi della responsabilità e del controllo è immediato riconoscere che essi ci rimandano direttamente alle problematiche della *governance* di Ateneo. Ma prima di entrare nel merito occorre definire il principio di responsabilità in questo specifico contesto.

Esso si articola in due punti essenziali (alcuni aspetti dei quali verranno meglio chiariti nel seguito): l'identificabilità (e quindi possibilmente unicità) della sede decisionale e la risolubilità dei potenziali conflitti di interessi.

Per giungere a una messa in pratica di tale principio che sia accompagnata dal mantenimento di un controllo collettivo sulle decisioni prese e anche al soddisfacimento dei requisiti di efficienza ed efficacia dell'azione di governo una condizione pressoché irrinunciabile è la sussidiarietà (verticale e orizzontale) dei meccanismi decisionali e dei centri di decisione, che dovrebbero poter operare con piena sovranità su ambiti di competenza chiaramente delimitati.

Partendo da queste premesse, pare abbastanza chiaro che una *governance* costruita secondo un modello *top down* rischia di non essere in grado di rispondere alle domande poste fin qui: potrebbe risultare efficiente e responsabile, ma poco controllabile, oppure soggetta a una rete di controlli incrociati ma (di conseguenza) del tutto inefficiente e irresponsabile, per non parlare del rischio non remoto di riprodurre in forme solo apparentemente nuove la situazione attuale, che non è né efficiente, né responsabile, né controllabile ma eminentemente e intimamente corporativa, irresponsabile e minata da un costante e continuo conflitto di interessi.

Possiamo invece provare a immaginare una nuova *governance* costruita con un processo *bottom up*, partendo da un presupposto metodologico che è anche una premessa ideologica e culturale: ogni soggetto operante nel sistema universitario dovrebbe appartenere, come individuo, a un solo organo collegiale assembleare, individuato su base disciplinare (e prevedendo comunque meccanismi di rappresentanza per quelle categorie, come gli studenti, per le quali è difficile immaginare modalità di partecipazione che siano insieme assembleari e democratiche).

Sulle dimensioni ottimali di quest'organo si può ragionare, ma sull'ambito e sulle competenze non dovrebbero esserci dubbi: esso deve essere la sede della ricomposizione delle ragioni della didattica e di quelle della ricerca, superando da un lato l'assurdo dualismo Facoltà-Dipartimenti e dall'altro la frammentazione corporativa e anarcoide dei 370 settori scientifico-disciplinari.

Le strutture di gestione delle specifiche attività didattiche, di ricerca e di servizio (classi di corsi di studi, centri di ricerca disciplinari e interdisciplinari, poli didattici e biblioteche, etc) dovrebbero essere tutte basate su organismi elettivi, snelli e dotati di poteri delegati specifici, che interagiscano con gli organi collegiali delle differenti Aree scientifico-disciplinari con il ruolo di "portatori di interessi", presentando richieste e proposte nella forma di piani operativi. Agli organi collegiali, sollevati dai compiti di mera gestione amministrativa, resterebbero quindi come funzioni fondamentali la definizione delle strategie di settore e la mediazione dei conflitti di interessi..

Occorre sottolineare che non si tratta di uno schema astratto, ma di un modello già in larga misura collaudato in taluni grandi Dipartimenti e in talune Facoltà sufficientemente piccole e omogenee, e che trova oggi i suoi limiti non tanto nell'impostazione di principio quanto nella farraginosità di una normativa che moltiplica comunque (seppur spesso soltanto fittiziamente e burocraticamente) il numero delle sedi e dei livelli di ratifica delle decisioni.

Le strutture centrali di governo dell'Ateneo dovrebbero operare in modo strettamente sussidiario, ovvero legiferando e governando sulle materie non delegate alle strutture decentrate, ed evitando la pratica macchinosa e dispersiva della ratifica.

Compiti peculiari delle strutture centrali dovrebbero essere la definizione degli indirizzi strategici generali e delle regole comuni, l'allocazione preliminare delle risorse, umane e materiali, e la verifica (a consuntivo) del loro impiego corretto ed efficace, oltre che i poteri sanzionatori.

Tutto il resto dovrebbe essere lasciato all'autonomia degli organi decentrati, che meglio riflette le specificità organizzative e culturali dei differenti settori ed è più capace di coglierne e convogliarne le potenzialità.

Anche gli organi centrali d'Ateneo possono trovare una loro articolazione naturale se ci si basa sul meccanismo di divisione dei poteri già contenuto *in nuce* nello schema precedente.

Le competenze potrebbero essere appropriatamente ripartite tra due organi collegiali:

- un organo di indirizzo, con compiti di programmazione, di definizione delle norme generali e di controllo sulla gestione, eletto democraticamente, sulla base di collegi che riflettano l'articolazione per Aree scientifico-culturali, ma con meccanismi che rendano possibile e visibile l'aggregazione dei candidati (e quindi la scelta degli elettori) sulla base delle differenti linee di sviluppo perseguite e proposte, e non soltanto sulla base delle affiliazioni accademiche.

- un organo di gestione, che dovrebbe affiancarsi alla carica monocratica elettiva (Rettore) costituendo una vera e propria "giunta" di Ateneo, di nomina rettorale, e che dovrebbe superare l'attuale dicotomia prorettori-Consiglio d'Amministrazione risultando aperto anche a componenti esterne, scelte per competenza.

L'interazione dell'organo di gestione con quello di indirizzo dovrebbe essere basata per quanto possibile su meccanismi *standard,* prevedendo in particolare il voto di fiducia sulla nomina dei membri della "giunta", e l'obbligo di approvazione del bilancio preventivo e del piano di sviluppo.

Condizioni decisive per il superamento del conflitto di interessi nella persona del Rettore sarebbero l'estensione temporale del mandato (fino a 5-6 anni) e la non immediata rieleggibilità.

Ma occorre ribadire ancora una volta che la funzionalità degli organi centrali è in larga misura conseguente a quella degli organi decentrati, che sono la sola sede nella quale può maturare una diffusa consapevolezza ed educazione all'autogoverno, e nella quale può quindi selezionarsi quella componente capace poi di assumere, in forma più diretta e con quote più marcate di responsabilità individuale, funzioni di governo del sistema.

C'è un'assai larga parte del mondo universitario che, pur non accettando di essere espropriata delle funzioni di indirizzo, di valutazione e di controllo dell'operato di chi svolge compiti di direzione, chiede tuttavia, esplicitamente o implicitamente, di essere esonerata da funzioni di tipo gestionale non gratificanti e viste come dispersive rispetto a una missione individuale che è poi la stessa dell'intera istituzione universitaria: produrre formazione e ricerca.

La risposta a questa domanda non è la tecnocrazia né tanto meno un'organizzazione di tipo aziendale, ma lo sviluppo di modelli partecipativi che concentrino l'impegno dei molti sui soli temi strategici, liberando in questo modo risorse umane nella direzione del soddisfacimento delle concrete esigenze e finalità del sistema.