

Una riforma coraggiosa per l'università

Giliberto Capano

Publicato da "il Mulino", n. 5, 2004

Non è facile, in questo paese, parlare di riforma universitaria (così come, peraltro, di riforma delle politiche pubbliche). Il dibattito viene sempre caratterizzato da un'implacabile tendenza all'ideologizzazione, dalla persistente "ignoranza" dei fatti, dei dati e delle esperienze degli altri paesi occidentali, dalla riproposizione di vecchie soluzioni ovvero di marginali modifiche di quelle esistenti. Tutti dicono che si deve riformare l'università perché il paese ne ha bisogno. Quando però si va a guardare quali siano le proposte che vengono avanzate su alcuni elementi essenziali del funzionamento del sistema universitario allora cadono le braccia. Il dibattito diventa asfittico. Si parla di riforma della *governance*? Tutti a sottolineare come il sistema di governo degli atenei abbisogni di un sostanziale *restyling* che lo renda maggiormente efficace ed efficiente. Quando però si entra nel merito delle proposte, ecco allora partire il meccanismo del bricolage: si prende un po' da quel sistema straniero, un po' da quest'altro, si tiene quest'altra cosa che fa parte della nostra bella e "prestigiosa" tradizione *et voilà* la nuova *governance* è servita¹. Bisogna cambiare il sistema di reclutamento dei professori universitari che non funziona perché troppo poco meritocratico? Bene, basta tornare ad un sistema usato nel passato riveduto e corretto (un sistema che, ovviamente, era stato abbandonato perché ritenuto inefficace e distorto). Vi è poi la dinamica tipica della riforma della "recente" riforma (una dinamica che ha caratterizzato molte politiche pubbliche nell'ultimo quindicennio). E' il caso, ad esempio, della riforma degli ordinamenti didattici che, approvata dal governo di centro-sinistra nel 1999, introduceva un sistema strutturato in due livelli formativi (il malamente detto 3+2). La riforma aveva alcuni difetti strutturali² (ad esempio il fatto di legare in un percorso unitario la laurea e la laurea specialistica) che potevano, con un minimo di fantasia, essere aggiustati in modo abbastanza semplice. Invece, ecco che il nuovo governo (e qui il colore politico c'entra relativamente) deve per forza intervenire per correggere i gravi errori del suo predecessore. Ovviamente la nuova soluzione viene elaborata da un gruppo di professori universitari e viene presentata come una rivoluzione copernicana che, finalmente, consentirà una maggiore coerenza tra studi universitari e mondo economico e, al tempo, stesso il mantenimento di un sistema universitario di eccellenza. La nuova "legge" modifica sostanzialmente la precedente ma ne mantiene, però, totalmente intatto il processo bizantino che un ateneo deve porre in essere per accendere un corso di studi. E così via....

D'altro canto vi è chi sostiene che le riforme non sono necessarie perché il sistema autonomistico sta producendo degli effetti positivi nel medio periodo³. Questa posizione sarebbe accettabile completamente se non fosse che assume una prospettiva troppo ottimista rispetto alle capacità del sistema universitario italiano (che non è fatto solo di Politecnici) di porre in essere i cambiamenti necessari nel tempo “più opportuno”. Le istituzioni tendono a cambiare in continuazione per adattarsi al mondo esterno: al tempo stesso le istituzioni, in questo processo di adattamento continuo, cercano di pagare i costi più bassi possibili, di mantenere quasi inalterati gli equilibri interni. I cambiamenti adattivi, nel lungo periodo, possono trasformare anche in modo radicale le istituzioni. Nulla è mai eguale a se stesso. Ma nelle politiche pubbliche conta il *timing* dei cambiamenti; il fatto, cioè, che i cambiamenti si verifichino al momento “giusto”. Da questo punto di vista, sottolineare un dato di fatto, che le università italiane stanno cambiando, è non solo tautologico ma anche fuorviante. Certo che cambiano, ma lo fanno molto lentamente. Il che significa che il *gap* che esiste con altri sistemi universitari difficilmente verrà colmato. Se si vuole colmare questa differenza si deve procedere rapidamente a cambiamenti rilevanti. Questi cambiamenti non possono venire dall'interno delle istituzioni universitarie, spontaneamente. Devono essere indotte dall'esterno, con regole ed azioni nuove capaci di modificare il contesto strutturale in cui le università si muovono.

In questo articolo intendiamo proprio fare questo. Abbozzare, cioè, una proposta di ridisegno radicale delle regole strutturali del sistema universitario italiano che parte da una prospettiva diversa da quelle sopra ricordate. Si assume, cioè, il sistema universitario italiano abbisogni di un incisiva ristrutturazione dei suoi assetti istituzionali e che queste innovazioni debbano discostarsi quanto più possibile dallo status quo, dal portato della storia e della tradizione.

E all'inizio è la governance

E' chiaro ormai molti che il problema istituzionale più significativo che attanaglia l'università italiana è un problema di *governance*: una rilevante 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, 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 obiettivi 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 *bi-partisan*) 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 al ministero le competenze professionali 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*⁴ 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 ed impellente.

Come dicevamo sopra, infatti, le cose cambiano. E sta 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'eccellenza 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 economico⁵

E' anche per questa progressiva modificazione dell'essenza dell'università che è sempre più complicato ed 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 ed inefficace se non addirittura dannoso per le stesse università. Di fronte a questa tendenza 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 ed 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, quale è l'assetto istituzionale migliore per il funzionamento della politica di istruzione superiore nazionale e quale è la struttura di governo delle singole università più adeguata a rispondere in modo positivo agli stimoli esterni e alle esigenze della collettività?

Un nuovo sistema di governo degli atenei

Seguendo proprio l'esempio di altri paesi - quali l'Austria, l'Olanda, la Svezia e la Danimarca - che, avendo degli assetti di governo universitario assai simili al nostro, hanno deciso di abbandonarli⁶, il modello di *governance* che viene proposto si allontana radicalmente dalla tradizione italiana. Merita ricordare che i paesi appena citati hanno deciso di lasciarsi alle spalle la loro secolare tradizione nella *governance* delle università, dopo aver constatato come le politiche autonomistiche poste in essere da almeno un decennio non davano i frutti sperati, poiché i meccanismi di funzionamento interno e di governo degli atenei - basati su logiche corporative ed auto-referenziali - non erano coerenti con le richieste di innovazione provenienti dal mondo esterno e dagli indirizzi del governo. La scelta operata nei casi citati è stata quella di

rompere drasticamente la catena dell'autogoverno fondato sul principio della rappresentanza democratico-corporativa, proprio della tradizione universitaria dell'Europa continentale, per scegliere la strada della nomina “a cascata” propria della tradizione anglosassone. L'assunto di fondo, quindi, è che il modello elettivo “dal basso in alto” che caratterizza la tradizione accademica europea, se aveva un senso ai tempi dell'università di élite – quando degli elettori erano pochi e le università non avevano la responsabilità sociale che adesso si trovano a ricoprire - non è più adeguato alle esigenze contemporanee. Su queste basi e seguendo i succitati esempi, la proposta che presento di seguito, ha tre obiettivi essenziali: invitare la società ad assumere direttamente una responsabilità di rilievo nel funzionamento delle università; rafforzare la leadership istituzionale; trovare un equilibrio tra l'autonomia che le università hanno ottenuto e la responsabilità che esse hanno di perseguire i propri fini in modo congruente con l'interesse pubblico.

La proposta che segue parte dall'assunto che strategie totalmente *bottom-up* non possano, per motivi intrinseci, avere successo. L'autonomia statutaria agli atenei deve essere indirizzata necessariamente dal centro, secondo uno schema che, fissate alcune regole generali ma invalicabili, lasci la massima autonomia procedurale e sostantiva all'università.

Il modello che propongo prevede la presenza di tre organi statutari di governo di una università: il Consiglio di Amministrazione; il Rettorato; il Senato Accademico.

Il *Consiglio di Amministrazione* è composto solo da esterni all'ateneo e di dimostrata eccellenza nei loro settori professionali. Il numero dei membri deve essere dispari, andando da un minimo di 5 ad un massimo di 9. Un membro viene nominato mediante un mutuo accordo tra le associazioni di rappresentanza degli interessi che insistono sul territorio. I restanti otto membri sono nominati per metà dal Senato Accademico e per l'altra metà in numero eguale dal ministro dell'Università e dal Presidente della Regione (che sottopongono le loro nomine all'approvazione rispettivamente delle commissioni cultura del Parlamento e dell'assemblea regionale)⁷. Sono esclusi professori universitari in servizio in qualsiasi università (ma sono ammessi accademici in pensione o fuori-ruolo e studiosi stranieri), membri di organi di rappresentanza politica ovvero di esecutivi locali, regionali e nazionali. Il CdA *non dovrebbe riunirsi più di 3 o 4 volte all'anno*, con i seguenti poteri essenziali:

- nominare il Rettore da una lista di tre nomi presentata dal Senato dopo un *public advertisement*;
- nominare i pro-rettori su proposta del Rettore, previo parere obbligatorio del Senato;
- revocare il Rettore e i Pro-rettori;
- approvare i piani di sviluppo e finanziari proposti dal Rettore;
- approvare la formazione di aziende o attività strumentali dell'università;
- approvare i consuntivi finanziari, scientifici e didattici;

- nominare il Collegio dei revisori dei conti ed il Nucleo di valutazione dell'ateneo (organismi che rispondono direttamente al CdA);
- assicurare obbligatoriamente la comunicazione al ministero di eventuali gravi disfunzioni finanziarie dell'ateneo;
- approvare i piani di sviluppo del personale approntati dal rettore e dal direttore generale.

Il *Rettorato* è composto dal Rettore e dai suoi diretti collaboratori - pro-rettori e direttore generale -. Il Rettore è nominato dal Cda che sceglie tra tre candidati proposti dal senato dopo un *public advertisement*. Dura in carica 4 o 5 anni ed è rinnovabile (senza limiti nel numero dei mandati). I candidati devono avere un *background* accademico e non devono necessariamente appartenere alla medesima università. I pro-rettori sono nominati dal CdA, su proposta del Rettore. Il direttore generale è di nomina del rettore. Il Rettore è *il responsabile della gestione dell'ateneo* e svolge questa funzione attraverso la diretta collaborazione dei Pro-rettori e del Direttore generale, con i quali compone il Rettorato. Inoltre, ha, tra le altre, le seguenti competenze:

- proporre i candidati alla nomina a Pro-rettore;
- negoziare e concludere tutti gli accordi di programma con il ministero;
- nominare il direttore generale e i dirigenti;
- affidare gli obiettivi ai dirigenti;
- l'elaborazione dei diversi piani di programmazione e sviluppo didattico e scientifico dell'ateneo;
- nominare i responsabili delle strutture didattiche e di ricerca primarie (facoltà e dipartimenti), sentiti gli organi collegiali delle stesse strutture.

Il *Senato accademico* può essere composto da un numero non superiore a 50 membri (tra di essi vi deve essere una rappresentanza di studenti e non docenti). La specifica composizione e le modalità di elezione sono demandati agli statuti delle università. Tra i suoi compiti principali: approvare ed emendare lo statuto dell'ateneo; approvare, entro termini prefissati, i piani di sviluppo dell'ateneo predisposti dal rettore, prima che essi vengano inviati al Cda; modificare le dimensioni del CdA nei limiti previsti dalla legge e partecipare alla sua elezione secondo quanto previsto sopra; selezionare una lista di 3 candidati alla carica di rettore; dare il parere sulle proposte del rettore in relazione alla nomina dei Pro-rettori; partecipare alle procedure per l'elaborazione dei piani di sviluppo del personale docente; deliberare sulle caratteristiche dell'offerta formativa dell'ateneo; stabilire i criteri per l'allocatione delle risorse finanziarie provenienti dai contributi studenteschi; iniziare la procedura per richiedere al CdA le dimissioni del Rettore ovvero di uno dei Pro-rettori o di un membro del Cda, mediante maggioranza qualificata dei tre quarti

Il CdA e il Senato eleggono al loro interno un presidente che, tra l'altro, ha il compito di coordinare l'agenda degli organi con quella del Rettorato.

Il modello che ho sinteticamente si caratterizza per i seguenti elementi:

- la verticalizzazione dell'autorità nei processi decisionali; ciò assicura un'efficacia ed una celerità decisionale a tutti i livelli (dalla facoltà al rettorato) assolutamente sconosciuta nel sistema attuale;
- una maggiore trasparenza decisionale ed una chiara, e diretta, imputazione delle responsabilità;
- un irrobustimento del ruolo del Senato accademico che, pur vedendosi razionalizzate le competenze, mantiene un ruolo strategico;
- la procedura di nomina del Rettore che garantisce una professionalità del nominato (da selezionare sulla base di un "public advertisement" e di un processo che avviene mediante pubblica audizione del Senato) certamente superiore rispetto a quella attuale. Fra l'altro, con questo sistema si favorirebbe la costituzione di un gruppo di rettori di professione – seguendo l'esempio di altri paesi – i quali sarebbero evidentemente incentivati ad agire nel migliore dei modi per l'interesse dell'istituzione, ma anche per garantirsi quell'alta reputazione professionale necessaria ad avere successive opportunità di nomina in altri atenei;
- l'elevata improbabilità che un rettore (ma il ragionamento vale anche per i presidi e i direttori di dipartimento) così responsabilizzato possa essere catturato dagli interessi corporativi interni all'ateneo. Perciò egli sarebbe maggiormente orientato a perseguire politiche innovative e rispondenti alle esigenze e agli input dei piani di sviluppo sistemici. *Un rettore così responsabilizzato avrebbe tutto l'interesse a coinvolgere le componenti dell'università nella costruzione delle strategie istituzionali* (non sta scritto da nessuna parte che la partecipazione delle componenti costitutive dell'università debba avvenire solo attraverso il meccanismo elettorale);
- il rafforzamento della leadership, dell'identità e della missione istituzionali;
- un maggiore coinvolgimento e quindi, finalmente, una maggiore responsabilizzazione, della società rispetto al mondo universitario

Per un'autonomia responsabile: un nuovo sistema di governo della politica universitaria

Come abbiamo detto sopra, le difficoltà che la politica autonomistica incontra non dipende unicamente dalle inadeguatezze del governo delle istituzioni universitarie, ma anche dalla debolezza del centro del sistema. Una debolezza politica (mancano strategie di lungo periodo, idee e lungimiranza), istituzionale e tecnica. Il sistema autonomistico e del governo a distanza funziona solamente se il "centro" del sistema è capace di svolgere in modo efficace e coerente il ruolo di designer strategico, promotore e valutatore. Il centro del sistema deve porre regole chiare, alcuni pochi obiettivi ritenuti strategici per il sistema, e deve porre in essere comportamenti coerenti e certi con queste regole e con questi obiettivi. Il che significa che anche il

centro del sistema deve attrezzarsi dal punto di vista istituzionale e professionale per svolgere il proprio ruolo di regolatore a distanza e valutatore.

Per fare questo, il centro del sistema ha bisogno sostanzialmente di: un sistema di valutazione stabile e professionale; un attore che rappresenti in modo inequivocabile le istituzioni universitarie; un apparato ministeriale capace di supportare in modo consistente il vertice politico nella sua attività di programmazione ed indirizzo.

Per svolgere l'attività di valutazione sarebbe necessario costituire un'agenzia autonoma per l'analisi e la valutazione delle politiche di istruzione superiore nazionali e delle performance universitarie (nella didattica e nella ricerca). Una struttura stabile, altamente professionalizzata, sul modello degli Higher Education Funding Councils della Gran Bretagna. Detta agenzia potrebbe, a regime, svolgere anche l'attività di accreditamento dei corsi di studio; potrebbe, cioè vagliare la bontà delle proposte di istituzione di nuovi corsi di studio sulla base di criteri sostanziali e non meramente formali, quali quelli rappresentati dal rispetto di un prestabilita distribuzione di crediti per ambiti o settori disciplinari⁸.

Per quanto concerne l'attore centrale per la rappresentanza delle istituzioni universitarie, si tratta molto semplicemente di rafforzare il ruolo e la legittimazione istituzionale della Conferenza dei Rettori (CRUI). La CRUI quindi diventerebbe l'interfaccia istituzionale del ministero e degli altri attori istituzionali centrali.

Il rafforzamento della CRUI presuppone l'abolizione del Consiglio Universitario Nazionale. Ciò semplicemente poiché, nella logica di una politica autonomistica, un organismo che di fatto, oltre che di diritto, *non rappresenta le istituzioni universitarie* ma le *singole aree scientifiche*, non ha più molto senso. Le funzioni consultive sulla didattica ora svolte dal Cun potrebbero essere tranquillamente assegnate all'agenzia autonoma per la valutazione e l'accreditamento. Il Cun potrebbe essere sostituito da un organismo con le medesime caratteristiche, che svolga attività di consulenza per il ministro, senza però entrare nei processi decisionali.

In un contesto di questo tipo, il ruolo del ministero dovrebbe caratterizzarsi per essere un organismo capace di assistere il ministro nella predisposizione dei piani di programmazione e nel coordinamento delle attività di valutazione e monitoraggio del sistema. Una struttura, quindi, che non si limiti a registrare i pareri espressi dagli organismi collegiali e consultivi ma che abbia le competenze professionali adatte a svolgere un ruolo indipendente ed autonomo. Nella sostanza, cioè, l'apparato ministeriale non dovrebbe semplicemente fungere, come da troppo tempo fa, da segreteria tecnica di processi decisionali in cui gli attori più rilevanti sono professori universitari - consiglieri del ministro, il Cun, ecc.- in quanto portatori dell'expertise di settore, ma essere un vero e proprio attore decisionale, capace di partecipare, insieme agli organi di governo centrale, alla formulazione delle politiche supportando fattivamente l'attività di indirizzo del ministro.

Il coraggio dell'autonomia e della responsabilità: abolire i concorsi e liberalizzare la didattica.

Rimodellando in questo modo gli assetti istituzionali della *governance* del sistema universitario italiano si metterebbe in grado tutti gli attori di giocare in modo chiaro e trasparente la propria partita. Al tempo stesso, verrebbero minate le basi storiche e funzionali che limitano l'autonomia sostantiva e procedurale delle università su due elementi essenziali: la gestione del personale e gli ordinamenti didattici.

Un ateneo autonomo e responsabile dovrebbe avere la possibilità di usare nel modo più libero possibile uno strumento essenziale per il proprio funzionamento come la gestione del personale. Da questa prospettiva, il secolare dibattito sui concorsi universitari si scioglie come neve al sole e dimostra tutta la sua nefasta inutilità. Se una università è autonoma e responsabile deve potersi scegliere i docenti che vuole e deve poterli premiare, promuovendoli, se lo ritiene opportuno (raramente si riflette sul fatto che per promuovere un proprio valido docente al rango superiore un ateneo debba bandire un concorso nazionale ovvero aspettare che il proprio docente riesca a conquistarsi un' idoneità nella lotteria concorsuale). Se il "centro" del sistema è capace di fare il suo mestiere, i singoli atenei faranno politiche del personale conformi alle proprie possibilità e ai propri obiettivi istituzionali. In ultimo, gli atenei hanno il diritto di essere i datori di lavoro dei propri docenti: il meccanismo del concorso pubblico, che sia locale o nazionale, e lo status giuspubblicistico dei docenti fa sì che il datore di lavoro dei docenti universitari sia una specie di ambigua ed evanescente entità; il che, di fatto, rafforza il convincimento che il docente universitario sia una specie di libero professionista "pubblico". Su queste basi, ritengo che una diversa formulazione dello status giuridico dei docenti, congruente e coerente con disegno istituzionale che ho proposto sopra, dovrebbe essere caratterizzato dai seguenti elementi:

- 3 livelli professorali (professore incaricato - con un periodo di prova di 5 anni- , associato ed ordinario);
- la contrattualizzazione della docenza (prevedendo un contratto nazionale di base e poi contratti individuali che consentano agli atenei di fare progredire nella scala retributiva della stessa fascia i docenti che si siano dimostrati più efficaci nella didattica o nella ricerca);
- la totale libertà degli atenei nello scegliersi i propri docenti e nel promuoverli; questo elemento, insieme alla contrattualizzazione, implicherebbe che l'università di appartenenza sia il datore di lavoro del docente;
- l'incompatibilità del docente di ruolo con lo svolgimento di professioni esterne. Se, ad esempio, uno vuole fare l'avvocato faccia quello (nel frattempo può svolgere attività didattica a contratto). Se, dopo 10 anni di professione, vuole fare il professore, bene, una università potrà assumerlo ma solo se abbandonerà la professione, alla quale potrebbe poi tornare finita l'esperienza universitaria; in alternativa: la separazione delle

facoltà di medicina e di giurisprudenza dalle università in senso stretto e la creazione di uno specifico status per queste strutture e per i loro docenti;

- l'obbligo di svolgere qualsiasi attività esterna (strettamente correlata con l'ambito scientifico di riferimento) attraverso la mediazione istituzionale. In questo caso basterebbe che lo Stato predisponesse norme che non penalizzassero finanziariamente il docente che, essendo professionalmente ricercato dall'esterno, viene richiesto delle sue prestazioni consulenziali o di ricerca (basterebbe non richiedere, in questi casi specifici, il pagamento degli oneri previdenziali).

Arriviamo, per ultimo, alla questione dell'autonomia didattica. In un sistema veramente responsabile la logica delle "tabelle" ovvero delle classi di laurea (con le loro procedure arzigogolate e burocratiche e, al tempo stesso, così limitative nei contenuti dell'offerta didattica) sarebbe totalmente inutile. Le università, sulla base dei propri piani di sviluppo strategico e delle proprie competenze, predisporrebbero i corsi di studio che verrebbero autorizzati non sulla base di parametri formali, spesso restrittivi e fortemente vincolanti l'innovazione, ma mediante un processo di accreditamento che dovrebbe valutare la coerenza tra gli obiettivi formativi e le risorse (organizzative e didattiche) realmente a disposizione. Se il sistema di valutazione nazionale funzionasse, i potenziali studenti avrebbero tutte le informazioni necessarie per decidere a quali corsi di laurea iscriversi e le università avrebbero, pertanto, un costante stimolo a valutare la validità e l'adeguatezza dei propri corsi di studio. Molto semplice, chiaro, diretto.

Il coraggio di osare

L'intento di questo intervento era chiaramente provocatorio. La proposta che ho abbozzato si presenta come un sostanziale capovolgimento delle regole esistenti, regole che, seppur sottoposte ad alcuni cambiamenti, persistono da tempo immemorabile. Certamente questo essere completamente altro rispetto alla "tradizione" costituisce una forte argomento per coloro i quali, e sono molti, ritengono che il nostro sistema non possa essere stravolto, che l'elezione diretta di rettori, presidi e direttori di dipartimento è un valore irrinunciabile, che il concorso "pubblico" (sia esso centralizzato o locale) è il meccanismo di selezione migliore per la professione accademica, che ci devono essere regole che stabiliscono un contenuto minimo omogeneo per i corsi di laurea della stessa area scientifico-disciplinare.

I conservatori inneggiano sempre alla tradizione, alla storia e al passato per difendere lo status quo. A nulla serve mostrare loro come il peso della tradizione abbia rallentato le capacità di adattamento del nostro sistema universitario, come il peso della storia costringa l'università italiana ad un ruolo marginale nella società italiana, come l'esaltazione del passato (spesso mitizzato) comprima le energie più fresche e vitali. Inoltre, il conservatore attento capisce bene che dietro la mia proposta sta l'idea di un sistema universitario che deve cessare di mantenere l'ipocrisia dell'eguaglianza tra le

istituzioni universitarie. Le università sono diverse tra loro già ora. Ci sono università più attente agli interessi del territorio ed università che lavorano avendo come riferimento il contesto internazionale. Ci sono università in cui si fa soprattutto didattica ed altre in cui si fa anche ricerca di eccellenza. Aumentare l'autonomia e la responsabilità delle università significa, evidentemente mirare programmaticamente alla differenziazione esplicita e dichiarata. Significa andare contro la tradizione egalitarista che cela insopprimibili e necessarie differenze attraverso una retorica egalitaria che frustra le istituzioni potenzialmente di eccellenza e consola le istituzioni mediocri.

Eppure, se si ritiene che la politica autonomistica sia il modo migliore per fare università di buon livello, se si ritiene che parole come “responsabilità”, “eccellenza”, “formazione continua”, “valutazione”, “governo a distanza”, “competizione” non siano mere dimostrazioni di retorica si deve avere il coraggio di andare oltre la tradizione, si deve avere il coraggio di sfidare i propri limiti.

Certo, il cambiamento, anche radicale, delle regole del gioco non può assicurare che i giocatori si adeguino pedissequamente. Comunque sia, regole del gioco nuove e coerenti (sottolineo questo aggettivo, poiché troppo spesso i le riforme degli assetti istituzionali nelle politiche fanno difetto proprio di un principio costitutivo essenziale come la coerenza) se pure non prestrutturano comportamenti diversi dal passato possono influenzare fortemente l'azione degli attori di policy e, soprattutto, possono costituire una risorsa essenziale per gli attori più virtuosi e portatori di idee innovative.

I veri riformatori sanno bene che non basta cambiare le regole per cambiare le politiche. Servono anche altri elementi che dovrebbero caratterizzare l'azione della politica riformatrice: tenacia, fantasia, capacità di argomentare e persuadere, visione strategica lungimirante, forte identificazione negli obiettivi. In ultimo servirebbe una qualità assai scarsa negli aspiranti riformatori italiani (qualsivoglia sia il loro colore politico): il coraggio di osare.

Giliberto Capano insegna Analisi delle politiche pubbliche ed Istituzioni Politiche Comparete presso la facoltà di Scienze Politiche “Roberto Ruffilli” dell’Università di Bologna, sede di Forlì, della quale è anche il preside.

¹Si veda ad esempio le proposte di riforma della governance presentate nell'ultimo anno da vari organismi. Si va dalla proposta di riforma avanzata dall'Associazione TREELLE in *Università Italiana, università europea*, Genova, 2003 fino al documento della Conferenza dei Rettori (www.cru.it); dalla proposta di una commissione di 7 saggi nominata dalla Crui (si veda Il Foglio del 22 aprile 2004), proposta poi abbandonata dalla stessa Crui, alle proposte avanzate da una commissione di nomina ministeriale presieduta dal Rettore della Luiss, Di Maio. Una lettura comparata di queste proposte

stupirebbe, tranne forse nel caso dell'iniziativa dell'Associazione TREELLE, per l'inusitata incoerenza e contraddittorietà che le accomuna.

²Si veda, ad esempio, G. Capano, "La riforma universitaria: l'anarchica attuazione di un disegno tecnocratico", *Il Mulino*, n.6, 2002, pp. 1154-1163.

³E' la posizione recentemente espressa da G:Azione e B. Dente, "DAll'autonomia alla governance. Il caso del Politecnico di Milano", in *Il Mulino*, n. 3, 2004, pp479-488.

⁴SUI punto si vedano, tra gli altri: B. Jongbloed, et al. (a cura di), *From the eye of the storm. Higher education's changing institution*, Dordrecht, Kluwer, 1999; A.Amaral, G. Jones e B. Karseth (a cura di), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht, Kluwer, 2002.

⁵ Clark Kerr e Burton Clark sono due "mostri sacri" degli studi sull'istruzione superiore. Sul concetto di *multiversity* e su quello di università imprenditrice si vedano, tra gli altri: C. Kerr, *Higher Education Cannot Escape History: Issues for the Twenty-first Century*. Albany, State University of New York Press, 1994; B. Clark, *Creating Entrepreneurial University*, Oxford, Elsevier, 1998.

⁶La Svezia nel 1993; l'Olanda nel 1997; l'Austria nel 2001; la Danimarca nel 2003.

⁷Per dare continuità all'operato del Cda si potrebbe prevedere che alla fine di ogni mandato venga avvicinata solo la metà dei membri.

⁸Ovviamente questa ipotesi assume che l'attuale, bizantino ed arzigogolato, sistema che porta all'attivazione dei corsi di studio venga soppresso.