



Riformare l'università

Seminario sul passato, presente e futuro
dell'università italiana – Trieste 16 dicembre 2010



Come riformare l'università?

Uno sguardo all'estero per trovare delle risposte

Lorenzo Marrucci

*Università di Napoli Federico II
Dipartimento di Scienze Fisiche*

Le domande da cui partiamo:

- E' vero che **l'università italiana funziona male**? O è solo un problema di **finanziamenti insufficienti**?
- Perché l'università italiana da ormai 20 anni è un “**cantiere aperto**”? A che servono riforme come l’“**autonomia**” o la “**governance**”?
- In che direzione sta andando l'università italiana? Qual è la **linea di tendenza** di questo processo di continua trasformazione?
- **Cosa dovremmo fare ancora** per avere un'università che funzioni davvero bene?
- E il “**ddl Gelmini**” risponde a queste esigenze o peggiora le cose?

Funziona male l'università italiana?

L'esperienza comune di chi ci lavora e di chi ci studia fornisce già una prima risposta: **non è tutto un disastro** come a volte si vuol far credere, ma è **innegabile che ci siano problemi seri**

Esperienza di molti studenti:

- alcuni (molti?) docenti poco disponibili, poco interessati alla didattica, non sempre corretti e professionali agli esami (e c'è qualcuno che interviene?)
- aule e strutture non sempre adeguate, a volte fatiscenti
- una didattica spesso mal calibrata per livello di difficoltà, tempistica, sostenibilità, ecc.
-

Ma esistono evidenze più oggettive dei problemi?

Funziona male l'università italiana? Le evidenze

- I ranking internazionali: le università italiane vanno abbastanza male (mai o quasi nelle prime 100-200, forse meno disastroso nelle prime 400-500 → poche eccellenze, ma forse un buon livello medio?)
- Gli scandali (nepotismo o simili): non è chiaro il livello di diffusione del fenomeno ma studi sulle omonimie sembrano indicare una incidenza non marginale [R. Perotti, L'università truccata, Einaudi 2008]; molti casi coinvolgono rettori, presidi e altre figure dirigenziali!
- I concorsi falsati: troppo spesso non premiano i migliori (e non attraggono neanche i concorrenti più qualificati); eccessivo localismo [dati oggettivi per l'economia: R. Perotti, L'università truccata, Einaudi 2008]

Funziona male l'università italiana? Le evidenze

- La produzione scientifica: è bassa se rapportata al numero di ricercatori *accademici*, anche se è nella media dei paesi occidentali se rapportata ai finanziamenti
- L'efficienza didattica: il numero di laureati in Italia resta basso rispetto agli altri paesi sviluppati, i tempi di laurea restano troppo lunghi, i tassi di occupazione dopo la laurea restano troppo bassi
- La scarsa attrazione: incapacità di attrarre studenti, ricercatori e docenti dall'estero; numero anormale di “cervelli in fuga”

Un esempio: vincitori della **ERC starting grant 2010**

- cittadini italiani: 41 (3° paese in Europa)
- attualmente in Italia: 22 (7° paese in Europa)
- che faranno la loro ricerca in Italia: 22 (8° paese in Europa)

Basterebbe aumentare i finanziamenti?

Il finanziamento per l'università in Italia è basso: 0.9% sul PIL, contro 1.5% di media Ocse (1.1% di Spagna e Germania, 1.3% di Francia e Gran Bretagna, 1.5-1.7% di paesi nordici, Olanda, Australia e Giappone, 2.7-2.9% di Stati Uniti e Canada)

[dati Ocse 2009]

Ma il livello del finanziamento **non è solo una causa, ma anche un effetto** della qualità del sistema (scarsa fiducia dei cittadini)

E come verrebbe usato un maggior finanziamento in assenza di riforme?

- nel decennio 1998-2008 il finanziamento è aumentato del 39% (11-12% in termini assoluti)
- il numero di docenti è cresciuto del 26% con un aumento di costo del 63% (comprimendo tutte le altre spese)
- il numero di professori ordinari è cresciuto del 44% con un aumento di costo dell'83%

[CNVSU, rapporto sul sistema universitario 2009]

Le riforme degli ultimi 20 anni: autonomia (con ripensamenti)

A partire dal 1989 (legge “Ruberti”) l’Italia ha iniziato ad adottare l’**autonomia universitaria**, come modello di gestione del sistema

Spostamento dal centro (Ministero) ai singoli atenei di un insieme crescente di importanti poteri decisionali:

- organizzazione interna (Statuto) [Ruberti, 1989]
- allocazione risorse umane e finanziarie [Ciampi, 1993]
- attivazione e disattivazione corsi di studio
- definizione ordinamenti didattici [Berlinguer-Zecchino, 1997-1999]
- definizione organico e reclutamento docenti e personale [Berlinguer, 1998]
- selezione studenti
- ...



La questione della governance di ateneo diventa sempre più importante

Governance di ateneo oggi: funziona bene?

Alcune accuse comuni:

- troppo assembleare
- lenta, farraginoso, inefficiente
- troppo time-consuming per i docenti
- confusione e diluizione delle responsabilità
- scarsa professionalità nelle decisioni
- “*autoreferenzialità*”

Ma cosa si intende per “autoreferenzialità”?

Il problema dell'autoreferenzialità

<<autoreferenzialità>>



<<conflitto di interessi>>

- Nella governance tradizionale (in Italia) i **docenti sono (collettivamente) i principali decisori** in ateneo, ma hanno **interessi solo parzialmente collimanti con quelli istituzionali** dell'ateneo, ossia con l'interesse generale della società
- La maggioranza delle **decisioni da prendere riguarda gli stessi docenti** in modo forte e diretto (es.: reclutamento di allievi, promozioni, distribuzione dei finanziamenti e delle risorse, compiti didattici, incentivazioni economiche, ecc.)
- Il **processo decisionale ne risulta profondamente distorto**: i fini istituzionali dell'ateneo vanno spesso in secondo piano rispetto alle dinamiche e gli equilibri interni di potere dei docenti

Questo è oggi il problema chiave della nostra università pubblica

Il problema dell'autoreferenzialità

Un problema antico e non solo nostro:

AN INQUIRY INTO THE NATURE AND CAUSES OF THE WEALTH OF NATIONS

Adam Smith – 1776

[....]

<<Se l'autorità a cui è soggetto il docente risiede nell'organismo collegiale, la facoltà o l'università, di cui egli stesso è un membro e di cui la grande maggioranza degli altri membri sono, come lui, docenti o persone che dovranno diventare docenti, è probabile che essi faranno causa comune, saranno molto indulgenti gli uni con gli altri, e ciascuno consentirà al proprio vicino di trascurare il proprio dovere, purché gli sia a sua volta permesso di trascurare il proprio.>>

[...]

E allora: cosa dovremmo fare ancora?

Quali riforme servono?

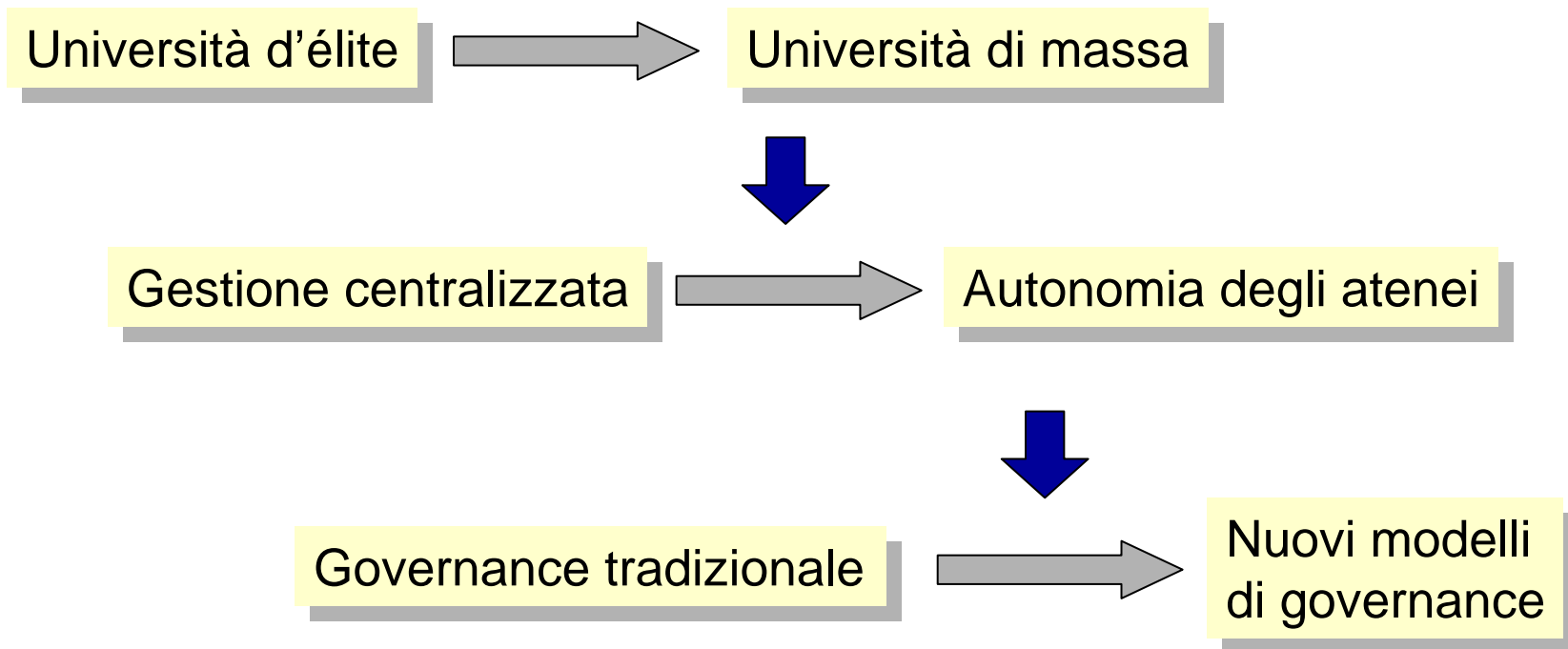
Come orientarsi tra le molte proposte e opinioni diverse?

**Un approccio “scientifico”:
gli studi comparati**

Parte prima: i fatti

Il quadro internazionale: non statico, ma in trasformazione

Principali processi di cambiamento in atto:



**Lo stato di avanzamento di questi processi non è uniforme
ma la linea di tendenza è la stessa ovunque**

Riforme incisive della governance in vari paesi:

- Gran Bretagna: 1992 (“*New Universities*”)
- Svezia: 1993-1997
- Olanda: 1997
- Austria: 2002
- Danimarca: 2003
- Svizzera: 1991-2003
- Giappone: 2004
- Germania: 2003-2009 (l’anno varia con il Länd)
- Finlandia: 2010

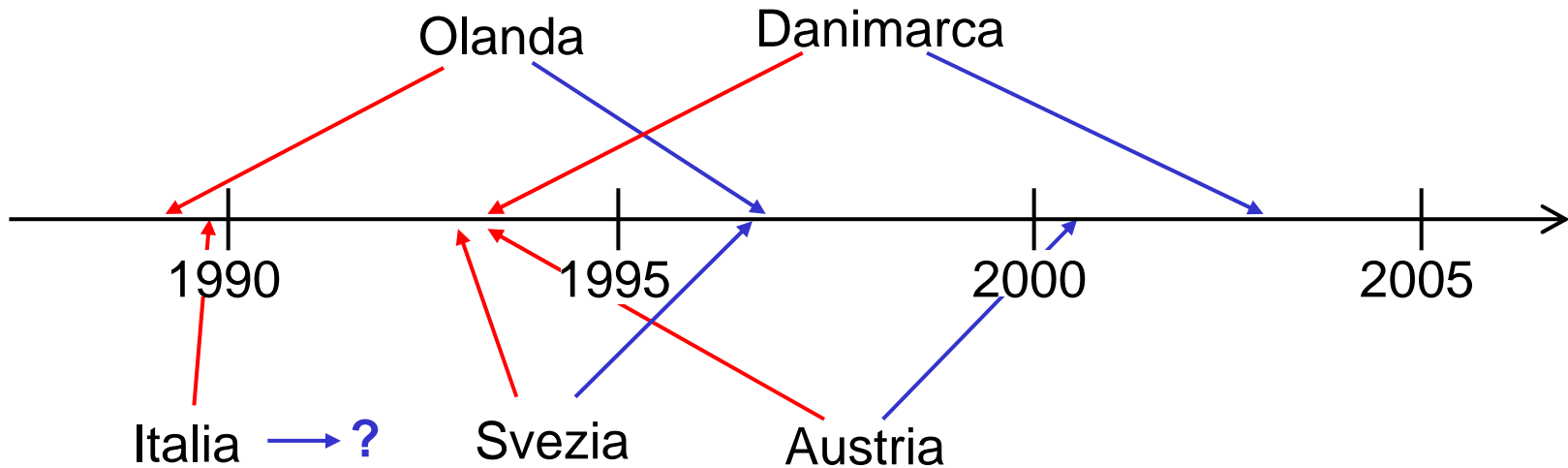
Nota: la riforma prevista nel ddl Gelmini non sarebbe abbastanza incisiva da poter rientrare nell’elenco!

Paesi con modello di governance già “moderno”:

- Stati Uniti
 - Canada
 - Australia
- } “Modello anglosassone” di governance

Riforme dell'autonomia e della governance: che relazione c'è?

Tempistica delle riforme dell'autonomia e della governance in alcuni paesi:



Una riforma radicale della governance ha spesso seguito quella dell'autonomia dopo una decina d'anni di riportati "malfunzionamenti"

(e l'Italia è in ritardo...)

Modello “tradizionale” di governance (es. Italia)

Organi collegiali:

- composti solo o quasi da “interni”, soprattutto rappresentanti dei docenti
- responsabilità “frazionate” (es.: Senato/CdA, Facoltà/Dipartimenti)

Dirigenti accademici (rettore, presidi, direttori di dipartimento):

- “*primi inter pares*”
- eletti dai docenti
- di norma non possono essere “sfiduciati” nel corso del mandato
- non “professionalizzati” (non manager), restano comunque docenti
- presiedono e istruiscono le decisioni ma non hanno potere deliberativo formale (istituto della “*delega*” non previsto o poco utilizzato)
- spesso hanno un potere *di fatto* sempre più forte, ma senza una chiara attribuzione di responsabilità corrispondenti

Nuovi modelli di governance: tre elementi chiave

1) Vertice unico dell'ateneo: il board (= CdA)

- Organo collegiale **composto in maggioranza di membri esterni all'ateneo** (non docenti, studenti, ecc.)
- **Formalmente detiene tutti i poteri di decisione finale**, ma di fatto delega quasi tutto al rettore e/o al senato accademico. Il suo **vero ruolo è quindi di indirizzo strategico e supervisione, NON gestionale esecutivo**.
Approva lo statuto e i principali regolamenti, **nomina il rettore**
- Nelle migliori università, ha una **composizione che fonde insieme competenze accademiche** (sia interne che esterne all'ateneo) **con competenze gestionali, finanziarie e imprenditoriali**



Nuovi modelli di governance: tre elementi chiave

2) Dirigenti accademici (rettore, presidi, direttori di dipartimento)

- Sono **nominati da autorità superiore** (board o dirigente superiore), e **NON eletti dai docenti** (ma sono comunque ex docenti).
Hanno poteri delegati da autorità nominante
- Sono “**professionalizzati**” (**manager**), soprattutto ai livelli alti (rettore, presidi), cioè puntano a carriera accademico-manageriale per il resto della loro vita lavorativa (cosa che dipenderà anche dal buon andamento dell’ateneo o della divisione accademica da loro diretta)



Nuovi modelli di governance: tre elementi chiave

3) Ruolo dei docenti (in senato accademico, commissioni, consigli di dipartimento)

- Istruiscono o forniscono pareri su tutte le **decisioni a carattere scientifico o didattico**, ma queste vanno poi approvate dai **dirigenti che così ne assumono la responsabilità**
- Questo metodo (*shared governance* = **“governance condivisa”**) è in particolare applicato al **reclutamento dei docenti** (possibilità di veto reciproco di docenti e dirigenti)



Esempio: Stati Uniti

L'equilibrio decisionale tra docenti e dirigenti (sotto supervisione board):

Questione oggetto della decisione	Docenti	Congiunto	Dirigenti
Definizione del contenuto del curriculum di studi	63%	30%	7%
Scelta dei titoli di studio offerti	23%	54%	23%
Reclutamento e promozione docenti	13-14%	58%	28-29%
Definizione organico docente di diverse discipline	6%	30%	64%
Definizione carichi didattici medi dei docenti	7%	34%	59%
Scelta del <i>department chair</i>	16%	38%	46%
Scelta del <i>dean</i> di facoltà	3%	30%	67%
Pianificazione del bilancio a breve termine	2%	16%	82%
Definizione degli stipendi dei docenti	2-3%	15-18%	80-82%
Costruzione di nuovi edifici o grandi facility	1%	8%	91%

[Risultati di un ampio sondaggio tra dirigenti e docenti di atenei statunitensi, G. E. Kaplan 2004]

Un po' di "statistica" tra i paesi (al 2010):

Board/CdA con maggioranza di membri esterni o interni?

Maggioranza di interni:

Belgio, Grecia, Francia (università), Italia, Spagna

Maggioranza (o 50%) di esterni:

Australia, Austria, Canada, Danimarca, Finlandia (> 40%), Francia (grandes écoles), Germania, Giappone, Gran Bretagna, Olanda, USA, Svezia, Svizzera (Fed.)

Rettore (o equivalente): eletto o nominato dal CdA?

Eletto:

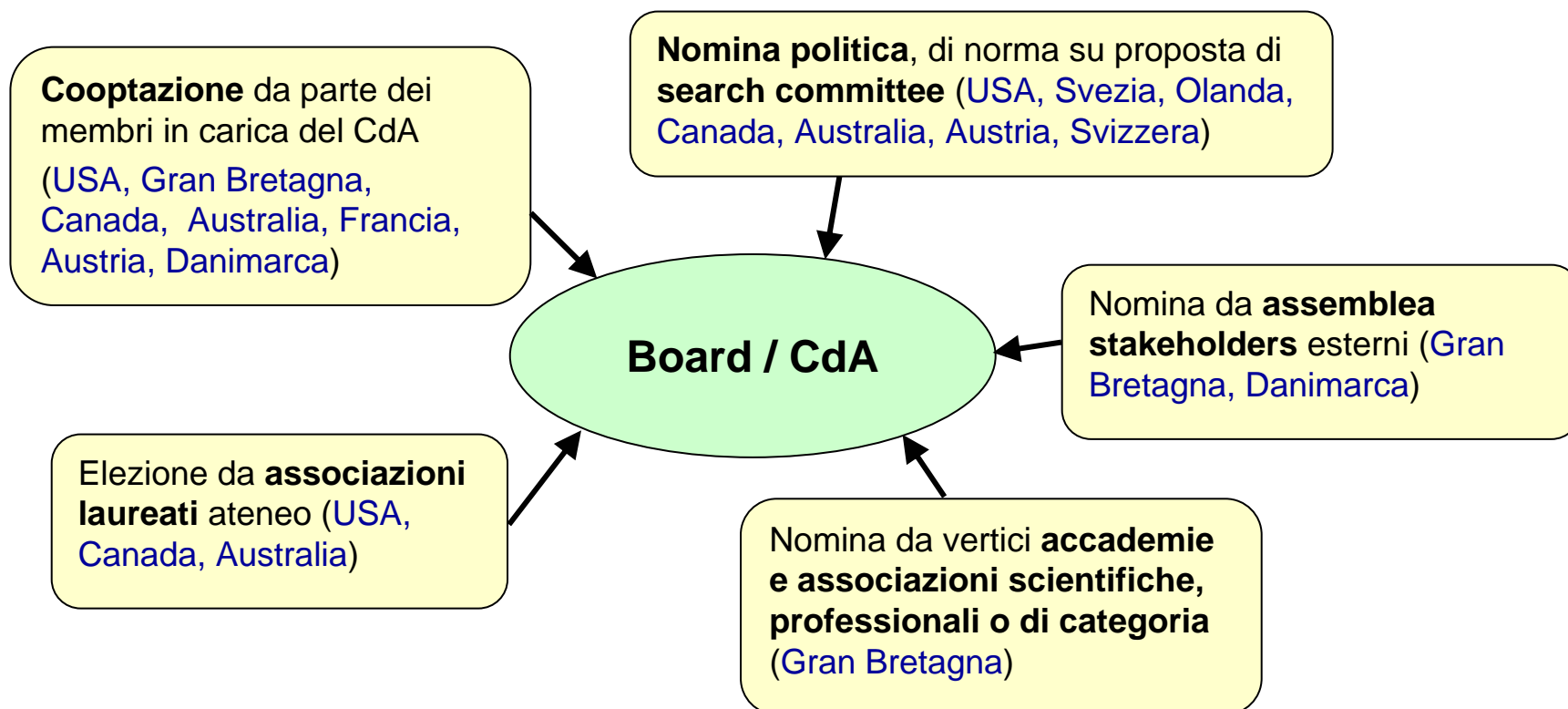
Belgio, Grecia, Italia, Spagna

Nominato:

Australia, Austria, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Olanda, USA, Svezia, Svizzera

Una questione cruciale:

Meccanismi di nomina membri esterni nel board/CdA:



In molti casi si usa una combinazione di più meccanismi

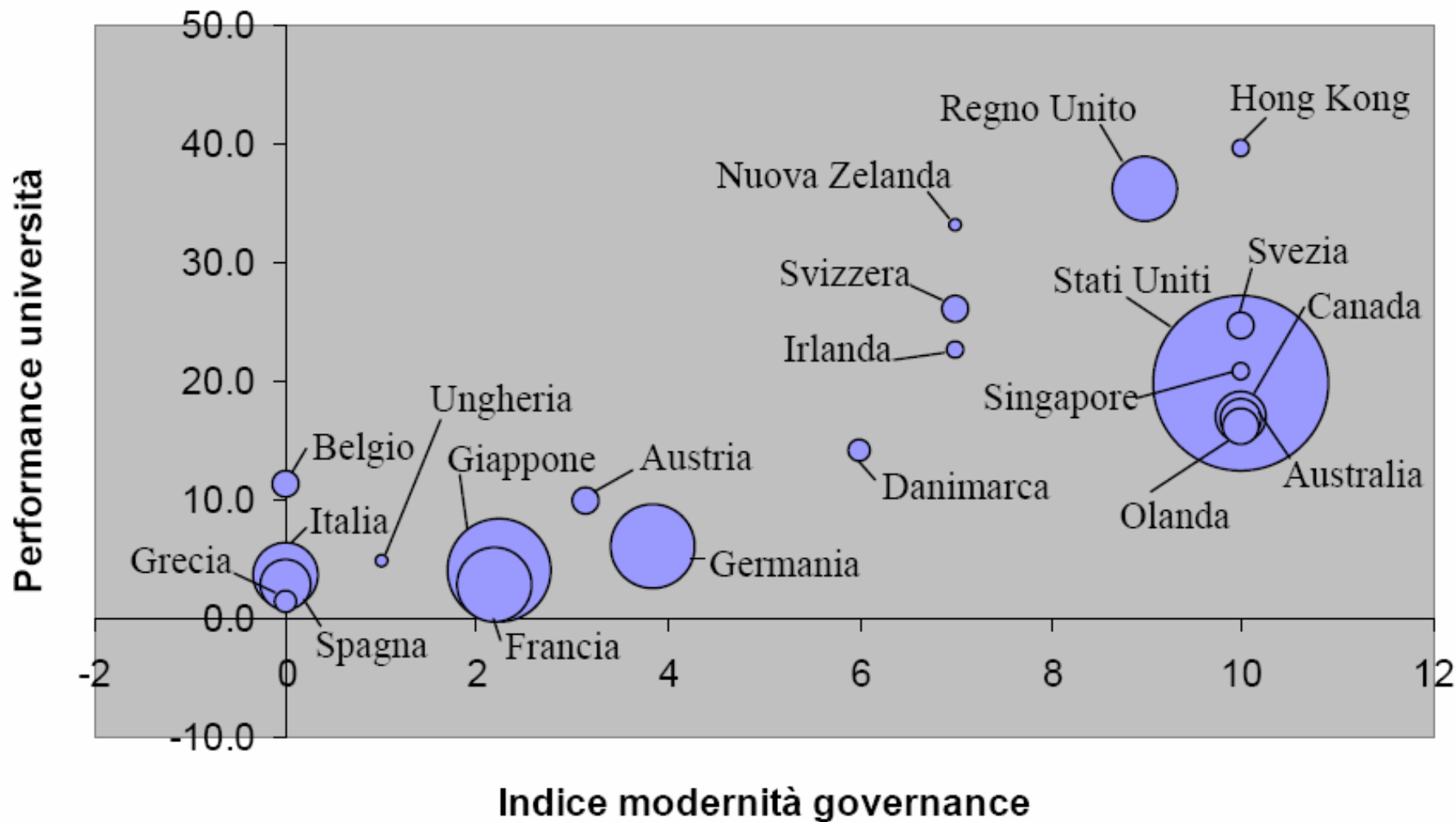
(per l'Italia, vedi mia proposta **modello "corte costituzionale"**)

Ma chi sono e cosa fanno questi “esterni”?

- **Non sono i “privati”**, nel senso ad esempio di rappresentanti di aziende o di finanziatori dell’ateneo (eccetto quelli pubblici)
- **Possono essere o meno rappresentanti dell’autorità politica** (in Italia probabilmente è meglio di no)
- **Sono singoli cittadini** scelti per le loro doti individuali (es.: grandi scienziati, professionisti, industriali, intellettuali, manager, ecc.)
- **Non sono pagati** (o sono pagati poco), per evitare gente che lo fa per interesse
- **Non devono decidere troppe cose**: solo le strategie di fondo, le principali regole di funzionamento e, soprattutto, devono **nominare il rettore** (ed eventualmente gli altri vertici dirigenziali), **controllarne l’operato e revocarlo se serve**

Queste riforme della governance funzionano?

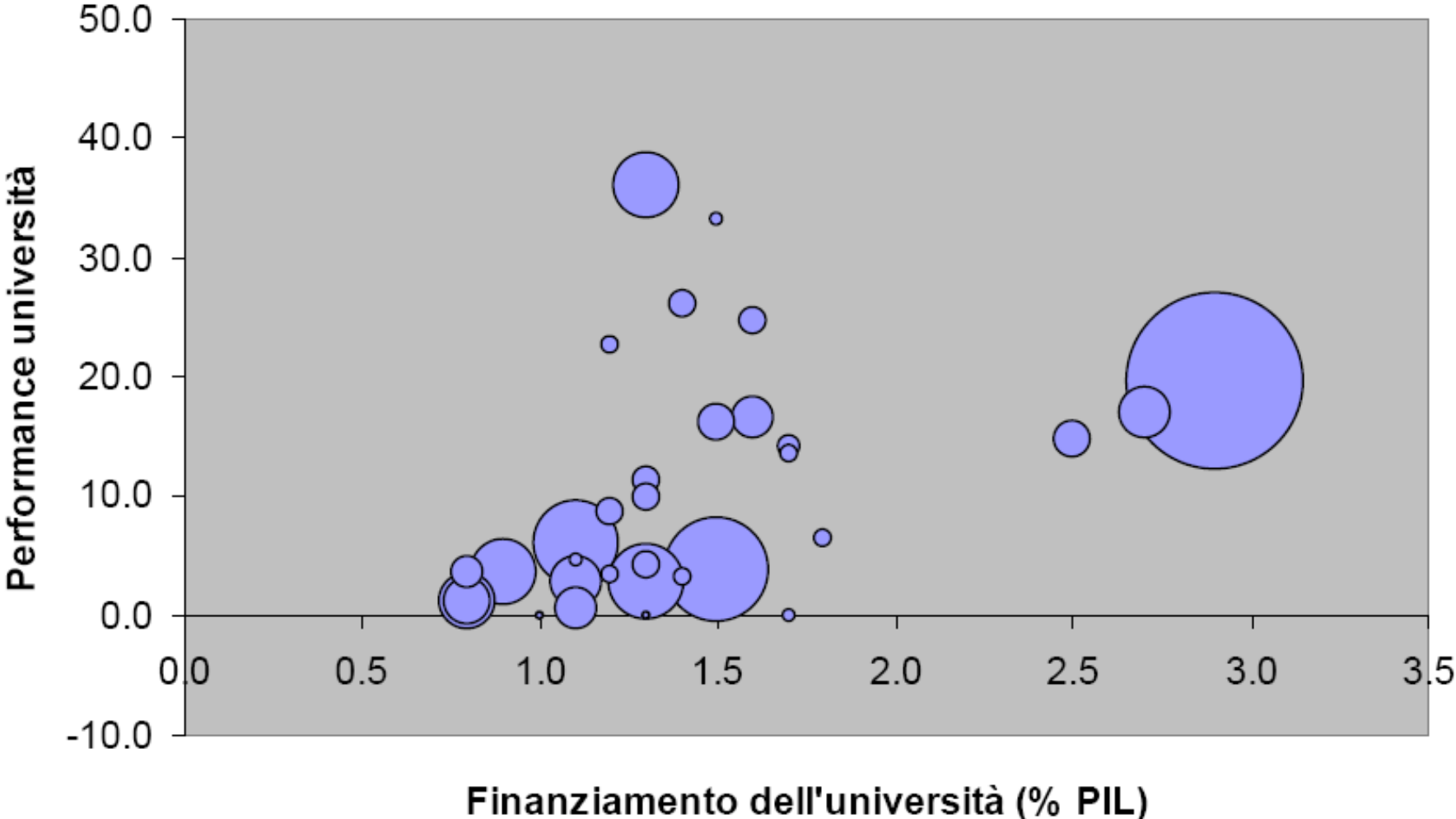
Una prima analisi quantitativa (con tutte le incertezze del caso):



Performance misurata dal ranking THE 2010 top 400 rapportata al PIL

Ma queste riforme della governance funzionano?

E il tasso di finanziamento?



Parte seconda: le mie deduzioni

Il perché di queste trasformazioni

Perché l'autonomia?

- E' più efficace del centralismo nel gestire sistemi grandi (università di massa) e diversificati, perché **i decisori sono più vicini ai problemi** e ne conoscono le specificità.
- La **competizione** che ne risulta è uno stimolo potente ed efficace.
- La **diversificazione dell'“offerta”** che ne consegue si adatta meglio ad una “domanda” diversificata posta dalla società.

Il perché di queste trasformazioni

Perché CdA / board vertice unico?

- Garantisce una **chiara attribuzione di responsabilità** verso l'esterno
- **Collega le decisioni strategiche alle competenze** accademiche e non) necessarie sia a concepire le strategie che i modi più idonei ad implementarle
- **Motiva** più efficacemente i membri (in particolare gli esterni)

Il perché di queste trasformazioni

**Perché una maggioranza
di membri esterni
nel CdA / board?**

- Introducono nel CdA utili **competenze non accademiche** e favoriscono il rapporto con il “territorio”
- Favoriscono l’allineamento delle decisioni con gli **interessi generali della società**
- Aiutano a **risolvere il problema dell’autoreferenzialità** (= conflitto d’interessi) degli atenei

Il perché di queste trasformazioni

**Perché dirigenti
accademici “manager”?**

- Si garantisce una **chiara attribuzione di responsabilità** ai decisori
- Si **collegano le decisioni specifiche alle strategie** scelte dal vertice dell'ateneo
- Si creano **forti incentivi/disincentivi individuali** (retribuzione, carriera) collegabili al buon andamento dell'università e delle sue componenti
- Si favorisce lo **sviluppo di professionalità e esperienza** nella gestione

Riforme della governance: i rischi da evitare

Nell'autonomia

- Inseguimento “miope” della domanda immediata
- Degenerazione della diversificazione in caos
- Difficoltà nella mobilità studentesca e dei docenti tra atenei
- Problemi di autoreferenzialità

Nei dirigenti “manager”

- Una nuova casta autoreferenziale (in Italia ne abbiamo già abbastanza)
- Costi eccessivi, soprattutto in assenza di una efficace supervisione del CdA (secondo alcuni questo è un problema degli USA)
- Scarsa efficacia in assenza di valutazione e/o competizione

Nel CdA unico vertice

- Se non ci sono dentro anche adeguate competenze accademiche (interne o esterne) si rischia una strategia troppo economico-finanziaria o “aziendalistica”

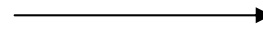
Nei membri esterni in CdA

- Non abbastanza motivati, poco efficaci nella supervisione dei manager
- Conflitti d'interesse esterni
- Politicizzazione degli atenei o serbatoio per “riciclati della politica”

Sono tutti rischi evitabili, ma ci vogliono riforme intelligenti!

Riforma radicale della governance: ci sono alternative? (mia slide del 2006)

Abbandono dell'autonomia e ritorno al centralismo



Una follia!

Controllo politico diretto degli atenei (modello ASL)



Inefficace, mette a rischio l'indipendenza della scienza e dell'insegnamento dalla politica

Lasciamo la governance autoreferenziale ma facciamo tanta valutazione e incentivazione



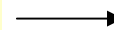
La valutazione è sempre difficile e contestabile e gli incentivi non possono superare la forza dei conflitti d'interesse

Creiamo un vero mercato dell'educazione superiore e lasciamo la cosa all'iniziativa degli atenei: il mercato farà il resto



Forse in cento anni e con tanti soldi pubblici...

Riforme "cosmetiche" (maggior verticismo, maggior coinvolgimento di studenti e altro personale, più "separazione dei poteri", ecc.)



Non elimina i conflitti d'interesse, è inefficace, dissipa energie (ma temo sia l'accadimento più probabile)

Un'obiezione comune: i nuovi modelli di governance non sono “democratici” come il modello attuale

Rispondiamo con due analogie paradossali:

Sarebbe veramente “democratico” un comune il cui sindaco, la giunta e il consiglio fossero eletti dai soli dipendenti comunali?

Sarebbe “democratico” un ministero il cui ministro fosse eletto dai dipendenti ministeriali?

Una curiosità: la University of Michigan (USA)

Gli 8 membri del board, tutti esterni, sono eletti a suffragio universale dai cittadini del Michigan (2 membri ogni 2 anni)

Altre riforme importanti su cui si dovrà ragionare (ma dopo la governance):

- **Completare l'autonomia** (e rimuovere la miriade di vincoli burocratici)
- **Differenziazione delle università per missione**
- **Riforma dei concorsi pubblici per laureati**
(abolizione della parità di valore legale del titolo di studio)
- **Ridefinizione graduale delle modalità di finanziamento pubblico e contestuale potenziamento del diritto allo studio**
 - Finanziamento della ricerca: premi di eccellenza e progetti di ricerca con forte quota di “overhead”
 - Finanziamento dello sviluppo (es. edilizio) e del superamento di carenze strutturali
 - Finanziamento della didattica direttamente agli studenti (borse di studio, prestiti d'onore) anziché agli atenei (e contestuale liberalizzazione delle tasse d'iscrizione)

In conclusione

- Una corretta governance di ateneo è indispensabile per il buon funzionamento degli atenei in regime di autonomia
- Per ideare una riforma efficace per l'Italia è necessario studiare i modelli di altri paesi e comprenderne i principi di fondo
- Molte proposte (incluso il ddl Gelmini) prendono solo alcuni ingredienti di modelli esteri (es.: membri esterni in CdA) ma non incidono sul problema di fondo (autoreferenzialità)
- Il rischio che si tratti di una riforma “cosmetica” (cambiare tutto per non cambiare nulla) è ancora una volta molto elevato
- Ma una buona riforma della governance, fondata sui tre principi che ispirano i modelli anglosassoni (board, dirigenti manager, governance condivisa), rappresenterebbe la vera opportunità di rilancio dell'università pubblica italiana!