

## Adalgiso Amendola

### STATUTI E NUOVA GOVERNANCE DEGLI ATENEI



La legge 240/2010 ha previsto che le università provvedano a «modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo secondo principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni». Con la fine di ottobre si è conclusa la prima fase attuativa di questo processo di riforma, che potrà determinare una radicale trasformazione della *governance* delle università e delle modalità di organizzazione e gestione delle attività didattiche e di ricerca. Pur essendo ancora presto per un'analisi approfondita e comparativamente attendibile delle diverse opzioni statutarie (al momento all'esame del Ministero), può essere tuttavia utile una prima riflessione sulle prospettive della "nuova" *governance* delle università.

#### **La nuova *governance*: il disegno complessivo**

La riforma della *governance* e dell'organizzazione interna degli atenei (prevista negli artt. 1 e 2 della L.240/2011) è parte integrante e strumento essenziale di un progetto più ampio di rinnovamento del sistema universitario, ispirato, quantomeno nelle dichiarazioni di principio, a valorizzare: l'autonomia, la gestione responsabile ed efficiente, il merito. Questo processo attiene a tre diversi livelli di intervento. Il primo livello è quello della riforma del governo del "sistema universitario" nel suo complesso e in particolare dei rapporti tra Ministero, Atenei, strutture per la valutazione, singoli Atenei e organi dell'autonomia universitaria (in particolare CRUI e CUN). Il secondo livello è quello delle funzioni e della struttura degli organi di governo degli atenei (Rettore, Senato accademico, Consiglio di Amministrazione, Nucleo di Valutazione, ecc.), il terzo livello è quello delle funzioni e della struttura degli organismi che, all'interno dell'ateneo, sono responsabili per le attività didattiche e di ricerca (Facoltà ed i dipartimenti).

In tutti e tre i campi, l'opzione di metodo adottata per l'intervento di riforma appare improntata ad una significativa sterzata centralistica ed alla suggestione di poter conseguire più elevati livelli di efficienza e di efficacia nell'università, limitandone, piuttosto che valorizzandone e governandone opportunamente, l'autonomia organizzativa. Eppure l'autonomia viene riaffermata, sia nella declinazione dei principi ispiratori della riforma (valorizzare il binomio autonomia/responsabilità), sia nella messa a punto di procedure standardizzate di valutazione delle strutture, che dovrebbero premiare, o punire, esclusivamente i risultati ottenuti, indipendentemente dalle soluzioni di *governance* e dai modelli di organizzazione adottati, appunto in autonomia.

Tralascio il primo ambito, limitandomi a segnalare che, a livello di sistema, la sterzata centralistica si sostanzia, in particolare, nell'intervento su due punti di criticità dell'autonomia. Il primo è l'eccessiva frammentazione dell'offerta formativa, per cui è molto cresciuto il numero dei corsi di laurea di primo e secondo livello e di conseguenza si è moltiplicato il numero degli insegnamenti. L'intervento a riguardo prevede una «forte limitazione dell'autonomia nella definizione dell'offerta formativa»: introduzione di requisiti necessari per l'attivazione dei corsi di studio, introduzione di parametri di efficienza ed efficacia ai quali viene agganciata una quota delle risorse finanziarie. Il secondo è l'eccessiva proliferazione di concorsi: oltre trenta tornate concorsuali con oltre 50mila idonei,

prevalentemente finalizzate alle progressioni di carriera, piuttosto che al reclutamento di giovani ricercatori. Anche su questo punto l'intervento prevede una «forte limitazione dell'autonomia nel reclutamento del personale»: introduzione di procedure standardizzate per il reclutamento e le progressioni di carriera, inasprimento delle sanzioni per gli atenei che superano il 90% dell'FFO per spese di personale. Un ulteriore intervento riguarda poi l'introduzione dei meccanismi standardizzati di valutazione della ricerca e della didattica, dei quali si è già discusso nel precedente numero di questa rivista.

### **La governance "alta": gli organi di governo degli atenei**

Il secondo livello dell'intervento riguarda la *governance* "alta" degli atenei, cioè le funzioni e la struttura degli organi di governo: segnatamente Rettore, Senato accademico, Consiglio di Amministrazione, ecc. Si tratta del "cuore" del disegno di riassetto della *governance* delle università, delineato nel primo comma dell'art.2 della legge 240/2010. In questo disegno: (i) al Rettore, oltre alle funzioni di indirizzo, iniziativa e coordinamento, viene anche attribuita la responsabilità dell'effettivo conseguimento dei risultati, dei quali di fatto dà conto al Senato, che può anche sfiduciarlo; (ii) al Consiglio di amministrazione (da ora Cda) vengono attribuite, oltre ad ampie funzioni di gestione delle risorse finanziarie e del personale, anche le funzioni di indirizzo strategico; (iii) al Senato Accademico sono, invece, attribuite prevalentemente funzioni consultive e di proposta in tema di didattica, di ricerca e di orientamento culturale. Un evidente passo indietro nel processo di autonomia, che rischia di ridurre il Senato accademico a semplice organo consultivo, "deresponsabilizzato" e di mera rappresentanza degli interessi degli *insiders*.

Questo modello di *governance* appare, da un lato, eccessivamente verticistico e tale da compromettere i meccanismi democratici necessari nelle scelte pubbliche, dall'altro poco efficiente in rapporto agli obiettivi dichiarati della riforma, che sono appunto quelli di valorizzazione il binomio autonomia/responsabilità. Esso, inoltre, appare quasi del tutto estraneo alla tradizione di "autogoverno dal basso", che è parte integrante delle radici storiche e dell'identità dell'università italiana.

### **Tre motivazioni alle critiche**

Sono tre le motivazioni del giudizio appena espresso. La prima è che l'indicazione del legislatore è di concentrare le funzioni di governo più rilevanti in un unico organo collegiale, il Cda, che svolge sia funzioni di indirizzo strategico, sia funzioni di gestione, mentre il ruolo del Rettore si configura piuttosto come quello di un AD. Questa impostazione deriva dall'aver implicitamente assunto, come modello di *governance* ottimale, il modello organizzativo aziendale. Non si è tenuto nel dovuto conto il fatto che quel modello di *governance* è efficiente solo per organizzazioni di tipo "monoobiettivo", che possono essere condotte con approccio "monocriteriale": appunto le imprese private, che hanno come (unico) obiettivo la massimizzazione del profitto.

La seconda osservazione è che, per quanto riguarda le funzioni e le modalità di composizione previste (presenza di personalità esterne altamente qualificate, procedure di designazione o nomina ad evidenza pubblica, piuttosto che elettive, possibilità che a presiederlo non sia il Rettore), il Cda disegnato dalla legge 240/2010, assomiglia ai *board*, che in molti casi sono al vertice delle università di modello anglosassone. In questa chiave di lettura, si tratterebbe del tentativo (peraltro in nessun documento preparatorio esplicitato) di avvicinare la *governance* degli atenei italiani ad un modello di consolidata tradizione, che spesso dà ottimi risultati. Questa opzione, tuttavia, potrebbe essere efficiente solo nel quadro di un modello generale di *governance* di tipo *top down*, come quello delle università inglesi o americane, del tutto

distante, tuttavia, sia dalla tradizione antica e consolidata dell'università italiana sia dalle dichiarazioni di principio che ispirano la riforma.

La terza osservazione è che la ridotta efficienza del modello prefigurato attiene al fatto che esso viola un "principio di efficienza" oggi universalmente riconosciuto nel disegno della *governance* delle organizzazioni complesse. Vale a dire la distinzione tra funzioni di indirizzo, funzioni di gestione e funzioni di controllo, assolutamente necessaria nelle organizzazioni di tipo multi-obiettivo, che perseguono finalità di interesse collettivo. L'attribuzione al CdA sia delle funzioni di gestione, sia di rilevanti funzioni di indirizzo strategico (approvazione della programmazione strategica), costituisce un evidente errore di impostazione, che, se implementato, rischia di indebolire, più che rafforzare, l'efficienza della *governance* degli atenei, in rapporto alla complessità della *mission* che essi sono chiamati a perseguire: la ricerca, l'alta istruzione, ma anche il progresso sociale, economico e civile dei territori in cui operano. A mio avviso, molto più coerente con la *mission* dell'università pubblica sarebbe il modello di *governance* di tipo "duale", sempre più diffuso anche nelle organizzazioni complesse di diritto privato. In questo modello le funzioni di indirizzo sono attribuite ad un organo (composto con criteri di rappresentanza degli interessi in gioco) distinto dall'organo che assume le funzioni di gestione (composto, invece, con criteri di competenza e professionalità).

### **La governance alta: le tendenze in atto**

Nei percorsi di riforma degli statuti, una linea di tendenza, seguita in più di un ateneo, sembra essere stata proprio quella di provare a "forzare" il modello di *governance* fissato dalla normativa, appunto nella direzione di un più coerente "modello duale", come quello appena delineato. L'esistenza degli stringenti vincoli presenti a riguardo nella legge 240/2010, non lascia molto spazio a soluzioni esplicite, chiare e trasparenti, e ciò ha spesso condotto a soluzioni statutarie di "aggiramento" di questi vincoli, che non sempre sono chiare e facilmente implementabili. Si è puntato, da un lato, a riconoscere "implicitamente" un ruolo di indirizzo al Senato accademico, rafforzandone le funzioni di proposta e/o rendendone obbligatorio il parere anche in alcune materie rilevanti, di competenza del Cda (primo fra tutte il documento di indirizzo strategico). Dall'altro si è scelto di "subordinare" in certo senso il Cda agli indirizzi politici del Senato accademico, attribuendo a quest'ultimo, in tutto o in parte, il potere di nomina dei suoi componenti.

Una valutazione complessiva e comparativamente attendibile delle soluzioni che l'esercizio dell'autonomia statutaria ha dato a questo problema, assolutamente cruciale per una buona *governance* degli atenei, sarà possibile solo all'esito finale dell'esame degli statuti da parte del Ministero. Al momento si possono fare solo due riflessioni. La prima è che l'insistenza del legislatore nell'imporre un modello non coerente con la missione pubblica delle università, ed i corrispondenti tentativi di forzatura di questo modello sperimentati negli statuti, rischiano di generare ibridi inefficienti ed esposti sia al rischio di conflitti di attribuzione tra organi, sia ad elevati costi di transazione nei processi decisionali. La seconda è che, salvo interventi molto decisi del Ministero in sede di approvazione degli statuti, è probabile che si abbia un diffuso dimorfismo di soluzioni di *governance*, sicuramente molto maggiore rispetto alla situazione di partenza, destinato a rappresentare un clamoroso esempio di "eterogenesi dei fini" rispetto agli obiettivi iniziali del legislatore. Non è peraltro affatto detto che questo dimorfismo istituzionale, espressione della autonoma determinazione delle comunità accademiche, non possa rappresentare un interessante valore aggiunto involontariamente generato da una riforma di impianto dirigista.

## **L'organizzazione interna: didattica e ricerca**

Il terzo livello di riforma della *governance* riguarda l'organizzazione interna degli atenei e in particolare delle funzioni e composizione delle strutture organizzative responsabili per le attività didattiche e di ricerca. Si tratta, se non del "cuore" del disegno di riassetto della *governance*, del suo aspetto a maggiore valenza esterna e potenzialmente destinato ad avere effetti molto rilevanti sulla funzionalità dell'università italiana. Non è un caso che nel processo di revisione degli statuti l'attenzione maggiore delle comunità accademiche si sia incentrata soprattutto sugli indirizzi normativi ed i criteri direttivi per la riforma dell'organizzazione della didattica e della ricerca, delineati nel secondo comma dell'art.2 della legge 240/2010.

Essi sono sintetizzabili nei seguenti punti: (i) incardinamento dei docenti e dei ricercatori nei dipartimenti, costituiti sulla base di criteri di omogeneità scientifico-disciplinare e con vincoli minimi di numerosità fissati dalla legge; (ii) attribuzione ai dipartimenti delle funzioni finalizzate allo svolgimento, sia della ricerca scientifica, che delle attività didattiche e formative, (iii) previsione della Facoltà di istituire tra più dipartimenti strutture di raccordo con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche; (iv) predeterminazione dei criteri di composizione dell'organo deliberante per le strutture di raccordo, come "organo di secondo livello" rispetto ai consigli di dipartimento.

Le finalità, condivisibili, di questa strategia di riforma possono essere individuate in alcuni obiettivi prioritari: (i) avviare un processo di semplificazione dell'organizzazione interna agli atenei, riducendo nel contempo il numero dei consessi assembleari cui professori e ricercatori sono chiamati a partecipare; (ii) raccordare meglio le esigenze della didattica e della ricerca, superando l'attuale dualismo tra Facoltà e Dipartimenti; (iii) rimuovere una delle principali cause della eccessiva proliferazione dei corsi di studio e degli insegnamenti e della conseguente eccessiva proliferazione di concorsi ed idoneità. Con riferimento, in particolare, a quest'ultimo punto, l'attuale incardinamento di professori e ricercatori nelle facoltà, ed il conflitto di interessi che ne deriva, ha determinato una programmazione degli organici non del tutto razionale (moltiplicazione degli organici appartenenti allo stesso SSD in più Facoltà, prevalenza delle progressioni di carriera sul reclutamento, prevalenza delle esigenze della didattica su quelle della ricerca). Nelle intenzioni del legislatore, l'incardinamento dei docenti in dipartimenti scientificamente omogenei, con competenza esclusiva in tema di attribuzione dei carichi didattici e di reclutamento, e l'attribuzione ad un organismo di coordinamento "di secondo livello" della funzione di deliberare «la proposta di attivazione o soppressione di corsi di studio», dovrebbero favorire quantomeno il contenimento di questi effetti distortivi.

## **L'organizzazione interna: le tendenze in atto**

Nei percorsi di riforma degli statuti, la gamma delle soluzioni organizzative adottate sembra essere stata la più varia, in ragione anche delle diverse caratteristiche strutturali e dimensionali degli atenei. Al di là delle differenze di dettaglio - e con l'avvertenza che in alcuni casi soluzioni organizzative diverse possono essere presenti nello stesso ateneo - esse possono essere riferite a tre modelli organizzativi.

Una primo modello, adottato soprattutto negli atenei di minori dimensioni, prevede dipartimenti che di fatto ricalcano le preesistenti Facoltà o corsi di laurea, riducendo al minimo il ruolo delle strutture di coordinamento. Questo modello indubbiamente elimina alla radice il dualismo didattica/ricerca e garantisce la partecipazione democratica a tutte le scelte rilevanti. Esso, tuttavia, presenta alcuni elementi di criticità: (i) riproducendo di fatto gli stessi meccanismi decisionali delle Facoltà, non risolve il problema della autoreferenzialità e del conflitto di interessi all'origine dei fenomeni degenerativi dell'autonomia di cui si è detto; (ii)

rischia di accrescere i costi di transazione connessi alla probabile interferenza tra le decisioni relative all'accesso alle risorse della ricerca e quelle relative alla didattica (programmazione dell'offerta formativa, reclutamento e progressioni di carriera); (iii) è quasi sempre incompatibile con una composizione dei dipartimenti su base di omogeneità scientifica (a causa della natura fortemente multidisciplinare di molte classi di laurea) e ciò rende inefficaci i meccanismi di *peer review*, necessari a garantire maggiore efficienza, sia nell'accesso alle risorse per la ricerca e nell'attribuzione dei carichi didattici, sia nella programmazione del reclutamento e delle progressioni di carriera.

Un secondo modello, adottato in alcuni atenei di media dimensione, prevede dipartimenti "di ateneo", scientificamente omogenei, nei quali i docenti sono incardinati in base ai SSD di appartenenza, e strutture di raccordo per la didattica (in numero grossomodo analogo alle preesistenti Facoltà), che interagiscono "trasversalmente" con i dipartimenti competenti per i SSD significativamente presenti nei corsi di studio da esse gestite. Questo modello presenta tre vantaggi fondamentali: (i) riduce notevolmente autoreferenzialità e conflitto di interessi nelle decisioni relative alla programmazione dell'offerta formativa e, di conseguenza, la probabilità che si riproducano i fenomeni degenerativi di cui si è detto, (ii) per i dipartimenti tutela e valorizza il ruolo e l'identità della ricerca, evitando appiattimenti eccessivi sulla didattica, (iii) permette di creare una sorta di "mercato interno" in grado di garantire una più efficiente programmazione delle risorse di docenza: per gli organi di governo dell'Ateneo, il raffronto tra la "domanda di competenze disciplinari" proveniente dai corsi di studio e "l'offerta" di competenze disponibili nei dipartimenti può, in questo caso, divenire un efficace e trasparente indicatore delle esigenze da coprire. Gli elementi di criticità del modello possono riguardare: (i) una eccessiva rigidità nei criteri di incardinamento dei docenti nei Dipartimenti, tuttavia emendabile con opportune norme di salvaguardia a garanzia di legittime esigenze di ricerca, (ii) il rischio di una riproduzione del dualismo didattica/ricerca, anch'esso superabile attraverso una attenta composizione ed attribuzione di funzioni all'organo deliberante "di secondo" livello delle strutture di raccordo.

Un terzo modello, in un certo senso intermedio, prevede Dipartimenti, non necessariamente omogenei con riferimento ai SSD, "raggruppati univocamente" in un numero limitato (o molto limitato) di strutture di raccordo per la didattica. Si tratta della soluzione organizzativa che appare più frequentemente adottata dagli atenei, in una delle sue due varianti. Nella prima variante, adottata in alcuni atenei di grandi dimensioni, le strutture di raccordo hanno attribuzioni di rilievo e sono di fatto gerarchicamente sovrapposte ai dipartimenti che coordinano. Nella seconda variante, adottata da alcuni atenei di medie dimensioni, le strutture di raccordo svolgono, invece, una funzione di "coordinamento orizzontale", senza rapporti di relazione gerarchica con i dipartimenti afferenti. Questo modello presenta tre vantaggi fondamentali, presenti con gradazioni diverse a seconda delle versioni adottate: (i) permette una relativa elasticità nei criteri di composizione dei dipartimenti, e quindi è adattabile alle differenti esigenze della ricerca e della didattica nelle diverse aree disciplinari, (ii) contiene in nuce una salvaguardia implicita dell'esercizio dell'opzione individuale di afferenza ai dipartimenti, quando sussistano legittime esigenze della ricerca o della didattica; (iii) può ridurre notevolmente il problema della autoreferenzialità e del conflitto di interessi e dei fenomeni degenerativi che ne possono derivare, nella misura in cui le strutture di raccordo sono sufficientemente grandi e l'organismo che (a valle del coordinamento) propone l'offerta formativa (la struttura di raccordo) non coincide (pur rappresentandone le istanze generali) con l'organismo deputato a deliberare in tema di copertura degli insegnamenti e di reclutamento (il dipartimento). Gli elementi di criticità sono prevalentemente potenziali e attengono alla regolamentazione di dettaglio ed alle modalità di implementazione del modello. Essi potranno riguardare: (i) l'emergere di conflitti di attribuzione tra i dipartimenti che afferiscono alla stessa struttura di raccordo, quando gli ambiti di competenza, per SSD o

per classe di laurea, non siano chiaramente definiti, (ii) un'irrazionale programmazione delle risorse di ateneo per SSD, quando essi siano diffusamente presenti in dipartimenti che afferiscono a strutture di raccordo differenti e non siano chiaramente definiti opportuni criteri di selezione e coordinamento in capo al Senato accademico e al CdA, (iii) il possibile indebolimento dei meccanismi di *peer review* nell'attribuzione dei carichi didattici e nella programmazione del reclutamento e delle progressioni di carriera, nel caso di dipartimenti multidisciplinari.

Anche per quanto riguarda questo aspetto della *governance*, una valutazione complessiva e comparativamente attendibile delle diverse soluzioni organizzative adottate sarà possibile solo all'esito finale dell'esame degli statuti da parte del Ministero, e dei regolamenti attuativi. Al momento, anche in questo caso, si possono formulare solo alcune riflessioni generali.

### **Riflessioni generali (e provvisorie)**

La prima è che l'efficacia e l'efficienza dei nuovi assetti organizzativi è fortemente subordinata a quanto i singoli atenei sapranno coniugare, anche al loro interno, il binomio autonomia/responsabilità. Ciò soprattutto con riferimento all'autonomia organizzativa e gestionale da riconoscere necessariamente ai dipartimenti, in ragione delle assai più complesse competenze che il nuovo assetto ad essi attribuisce. La seconda è che la funzionalità delle diverse ipotesi di riorganizzazione interne dipenderà, altrettanto fortemente, dalla regolazione di dettaglio determinata nei regolamenti e dalla capacità che, nella fase di prima attuazione, gli atenei avranno di monitorare e correggere in corsa gli eventuali aspetti di criticità. La terza e conclusiva riflessione è analoga a quella formulata in riferimento alla "governance alta". Salvo interventi molto decisi del Ministero in sede di approvazione degli statuti (peraltro per questi aspetti meno giustificabili alla luce della maggiore elasticità della normativa), è probabile che si abbia finalmente anche nell'università italiana il diffuso dimorfismo dei modelli organizzativi già presente in altri paesi. Questo dimorfismo potrà indubbiamente generare problemi soprattutto al livello delle forme di interlocuzione interateneo e delle forme di autoorganizzazione dell'autonomia, finora sviluppate soprattutto a livello di Facoltà. Penso, ad esempio, al ruolo anche normativo che di fatto le Conferenze dei Presidi hanno svolto nella fase di progettazione delle classi di laurea e delle classi di laurea magistrale in attuazione della 509 e poi della 270. Così come potranno aversi problemi di identificazione delle strutture di riferimento in tema di applicazione dei parametri e dei requisiti necessari per l'attivazione di corsi di studio e di valutazione degli stessi.

È certo, tuttavia, che la sperimentazione di modelli organizzativi diversi, espressione, questa sì, delle differenze dimensionali, strutturali e soprattutto ambientali, che pure esistono tra gli atenei della penisola, rappresenterà, ancor più che nel caso della "governance alta", un sicuro valore aggiunto, ancora una volta involontariamente generato da una riforma di impianto dirigista. Se le procedure di valutazione delle strutture saranno effettivamente implementate con efficacia, il sistema universitario avrà la possibilità di confrontare e di valutare il grado di efficienza e di efficacia dei diversi assetti organizzativi, individuando, valorizzando e premiando le buone pratiche.

---

### NOTE

Altri elementi oltre la riforma della *governance* dell'intervento normativo sono: (i) l'introduzione di meccanismi per «incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario»; (ii) la previsione di nuovi meccanismi standardizzati per il reclutamento e le

progressioni di carriera; (iii) l'introduzione di procedure codificate per la valutazione della ricerca e della didattica; (iv) la previsione di una nuova disciplina finanziaria che prevede obblighi di programmazione, trasparenza e rendicontazione.