www.adapt.it, 7 giugno 2010

Autonomia, responsabilità, merito: le parole-chiave per rilanciare l'università

di Raffaella Di Toma

Nell'offrire i principali documenti oggi a disposizione sul progetto riforma e sul confronto in Parlamento, ricordiamo che le linee ispiratrici alla base del disegno di legge sono fondamentalmente tre:
• l'obiettivo di una riforma organica dell'intero sistema universitario;
• il principio secondo cui l'autonomia delle università deve essere coniugata con una forte responsabilità, finanziaria, scientifica, didattica. Se le università saranno gestite male riceveranno meno finanziamenti, perché questi saranno erogati solo in base alla qualità;
• la riforma del reclutamento del personale e la riforma della governance secondo criteri meritocratici e di trasparenza.
L'obiettivo è quello di dare attuazione concreta a quanto già delineato nelle *Linee Guida del Governo per l'Università* del 6 novembre 2008: autonomia, responsabilità, merito sono le parole-chiave per impostare una riforma organica del sistema universitario italiano e poter competere alla pari con i principali partner europei nella costruzione di una società e di una economia basate sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, secondo quanto dichiarato dalle istituzioni comunitarie nella Strategia di Lisbona.
Di qui l'esigenza di investire sul capitale umano del Paese, e quindi sui giovani, che significa mettere gli studenti al centro della missione dell'università, a partire dal miglioramento dell'offerta formativa e dall'assicurazione del diritto allo studio.
Contestualmente appaiono necessari un ripensamento del dottorato di ricerca e del post-dottorato e, più in generale, una approfondita riflessione sul valore legale del titolo di studio, nella prospettiva dell'accreditamento dei corsi universitari che ne garantisca il valore sostanziale piuttosto che quello meramente formale.
Essenziale diventa distribuire le risorse sulla base della valutazione della qualità, della ricerca, dell'insegnamento e dei suoi risultati, dei servizi e delle strutture, fissando quale traguardo per la fine della Legislatura la ripartizione del 30% dei fondi in base al merito.
Per rendere più moderne ed efficienti le università italiane si ritiene imprescindibile una modifica profonda delle forme di governo all'insegna dei principi di autonomia, democrazia e bilanciamento dei poteri, trasparenza delle responsabilità, valutazione dei risultati e efficacia gestionale.
Strettamente connessa è poi la riforma del reclutamento e dello stato giuridico dei docenti, cuore e mente dell'università.
Un primo significativo passo verso la realizzazione degli ambiziosi obiettivi delle linee guida è costituito dal d.l. 10 novembre 2008, n. 180, finalizzato ad introdurre *Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*, poi convertito dal Parlamento nella l. 9 gennaio 2009, n. 1.

Nell'attesa di mettere a punto la nuova architettura del sistema universitario, il Governo è intervenuto sulle questioni più urgenti individuando quattro azioni prioritarie:
• il divieto di procedere a nuove assunzioni per le università che hanno superato la percentuale consentita per legge, pari al 90%, delle spese di personale in rapporto al finanziamento ordinario attribuito dal Ministero dell'università;
• l'introduzione di un sistema più trasparente per la formazione delle Commissioni giudicatrici nelle valutazioni comparative per il reclutamento dei professori e ricercatori universitari;
• l'attribuzione di una quota non inferiore al 7% delle risorse del Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) prendendo in considerazione: a) la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; b) la qualità della ricerca scientifica; c) la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche;
• l'incremento dei finanziamenti da destinare alle borse di studio e agli alloggi per gli studenti capaci e meritevoli.
È sulla base di queste premesse, dunque, che ha preso forma il nuovo modello di sistema universitario tracciato dal disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2009, toccandone tutti i nodi nevralgici: dall'organizzazione interna alle modalità di reclutamento dei docenti e dei ricercatori, ivi comprese norme per favorire la formazione e l'accesso dei giovani studiosi, dalla valutazione della qualità della didattica e della ricerca all'attribuzione delle risorse in base ai risultati conseguiti, fino alla gestione finanziaria, da rendere più efficiente e trasparente.
Per ricordare solo alcune delle principali novità contenute nel provvedimento governativo, e sulle quali si animerà il dibattito parlamentare, si pensi alla netta distinzione di funzioni, rispettivamente di indirizzo e di gestione, tra il Senato accademico e il Consiglio di amministrazione, con quest'ultimo composto da almeno il 40% di membri esterni, all'introduzione di un limite massimo complessivo di 8 anni al mandato del rettore e alla sostituzione dell'attuale direttore amministrativo con un direttore generale che dovrà configurarsi come un vero e proprio manager dell'ateneo. Oppure alla possibilità per gli atenei di fondersi o aggregarsi su base federativa, anche per singoli settori di attività, allo scopo di ridurre i costi e aumentare la qualità della didattica e della ricerca. Di tutto rilievo è anche la scelta, che cambierà davvero volto all'articolazione interna degli atenei, di affidare ai dipartimenti sia le funzioni riguardanti la ricerca scientifica sia quelle didattiche e formative, sino ad ora svolte dalle facoltà.
Tra gli interventi diretti alla valorizzazione del merito, viene istituito un fondo speciale per promuovere l'eccellenza concedendo ai migliori studenti, anche a prescindere dalla loro condizione economica, premi, buoni-studio e prestiti d'onore per sostenere le spese universitarie. In più, si attribuisce una delega al Governo per rivedere, in accordo con le Regioni, la normativa sul diritto allo studio nell'intento di favorire l'accesso agli studi universitari e la mobilità.
La valorizzazione della qualità e l'efficienza del sistema universitario sono poi perseguite da un lato attraverso l'accreditamento dei corsi di studio e delle sedi, ad opera del Miur, e dall'altro introducendo un sistema di valutazione periodica esterna, a cura dell'Anvur, dei risultati conseguiti dalle università nell'ambito della didattica e della ricerca, a cui andrà correlata una quota rilevante dei finanziamenti assegnati alle università.
La valutazione interessa anche l'attività di ricerca dei docenti, che riceveranno gli scatti stipendiali soltanto in caso di giudizio positivo. L'impegno complessivo dei professori a tempo pieno, tra attività didattiche, di ricerca e di gestione, viene stabilito per la prima volta

in 1.500 ore annue, di cui almeno 350 da destinare ad attività di docenza e assistenza agli studenti.
Quanto alla revisione del reclutamento dei docenti universitari, il modello proposto si articola in un doppio canale che, mentre cerca di assicurare l'accesso esterno alla carriera accademica mediante una abilitazione nazionale e procedure bandite dalle singole università, tende a valorizzare la maturità scientifica e didattica del personale interno con la chiamata diretta di professori e ricercatori già in servizio, purché in possesso dell'abilitazione nazionale. Per i ricercatori si prevede un sistema di *tenure-track*, caratterizzato da contratti a tempo determinato con una durata massima di 6 anni. Decorso tale termine, se il ricercatore sarà valutato positivamente sarà confermato a tempo indeterminato come professore associato, qualora nel frattempo abbia conseguito l'abilitazione; in caso contrario concluderà il suo rapporto con l'ateneo.
Questi, in estrema sintesi, possono essere considerati i punti salienti di un disegno di legge che, in 15 articoli, getta le basi di una ambiziosa e profonda riforma del sistema universitario italiano, con l'obiettivo, come si legge in apertura della relazione con cui è stato sottoposto al Senato della Repubblica il 25 novembre 2009, «di adeguarlo alle nuove istanze che provengono da una società in costante sviluppo, anche in relazione all'ampliamento dello spazio culturale e scientifico di riferimento; inoltre, intende apportare i correttivi necessari ad eliminare quelle criticità e quelle anomalie che, sedimentandosi nel tempo, hanno di fatto impedito una sana e rapida crescita del sistema secondo principi di merito, pur in presenza di indubbi punti di eccellenza».
L'urgenza di un rinnovamento profondo dell'università è resa ancor più evidente dal confronto comparato, se il nostro Paese vuole offrire il suo contributo all'Europa nella realizzazione di una economia e di una società basate sulla conoscenza e restare al passo con i principali Paesi dell'area Ocse. La competitività sui mercati internazionali e, prima ancora, la crescita e il pieno sviluppo della persona passano infatti, oggi più che mai, da un sistema universitario moderno ed efficiente.
Se sugli obiettivi di fondo del disegno di legge, e sui principi individuati per raggiungerli, sembra tutto sommato facile rilevare un generale consenso, le prime tappe del dibattito parlamentare mostrano come parole quali autonomia, responsabilità e merito si prestino in realtà a interpretazioni e sfumature notevolmente diverse, anche all'interno degli stessi gruppi parlamentari e delle stesse rappresentanze del mondo universitario o sindacale.
Così, ad esempio, se la Conferenza dei rettori delle università italiane, in tema di autonomia, ha sottolineato l'esigenza di consolidare quella istituzionale, ossia della singola università rispetto ai vari livelli ai quali va esercitata, «riconducendo i processi decisionali e le scelte relative ad una logica più attenta all'interesse generale dell'istituzione, che non è riducibile alla mera sommatoria – come sovente è accaduto sin qui – delle istanze particolari e specifiche in essa presenti», il Consiglio universitario nazionale si è soffermato maggiormente sugli aspetti legati all'autonomia organizzativa degli atenei.
Anche la declinazione dei concetti di responsabilità e merito appare tutt'altro che scontata, oscillando tra sollecitazioni volte a un alleggerimento dell'impianto tracciato dal disegno di legge, spesso ritenuto troppo centralistico e burocratico, e proposte spesso minuziose per disciplinare compiutamente le materie della governance, del reclutamento dei docenti o del sistema di finanziamento, nel tentativo dichiarato di ovviare ai rischi di una eccessiva vaghezza dell'articolato.
In ogni caso, queste prime mosse dei lavori parlamentari sul ddl AS 1905 mettono in luce come, per trovare le ricette più adatte per il tanto auspicato rinnovamento delle università

italiane, sia indispensabile definire preliminarmente le questioni fondamentali che stanno alla base dell'intero sistema: la missione delle università nel contesto moderno, il rapporto tra didattica e ricerca, il raccordo con la società e il mondo esterno.
Si tratta, evidentemente, di questioni ancora più aperte che mai e i circa mille emendamenti presentati su un testo di soli 15 articoli la dicono lunga sulla complessità sottesa ad una riforma organica dell'università.
L'esame condotto dalla Commissione Istruzione, che ha visto il coinvolgimento attivo di tutti i gruppi parlamentari, porta ad una revisione del disegno di legge che cerca di rispondere a due obiettivi, non sempre convergenti: da un lato mantenerne lo spirito originario, dall'altro modificare o intervenire su diversi aspetti ritenuti non adeguatamente disciplinati nel testo governativo.
È il caso delle norme sulla composizione e sulle funzioni degli organi decisionali delle università, sui progetti di federazione o fusione tra atenei, oppure sull'abilitazione scientifica nazionale e gli assegni di ricerca. Ma, soprattutto, la nuova stesura del testo introduce una disciplina dettagliata dello stato giuridico e del reclutamento dei professori e ricercatori, unitamente a un insieme di regole per la revisione del loro trattamento economico.
Tra le novità del provvedimento vanno ricordate, infine, l'istituzione di un fondo per la premialità del personale accademico e lo spostamento dal Consiglio universitario nazionale ai singoli atenei della competenza sui provvedimenti disciplinari a carico dei docenti e dei ricercatori.
Con questo terzo *Bollettino speciale* (si vedano i precedenti: il n. 5 e il n. 10 del 2010) sui passaggi-chiave del ddl AS 1905 nelle competenti Commissioni parlamentari ci proponiamo l'obiettivo della massima circolazione possibile dei contenuti del confronto parlamentare su una tematica davvero decisiva per il futuro non solamente della università ma più in generale del nostro Paese.

Raffaella Di Toma
Scuola internazionale di Dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro
Adapt – Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia