

Conferenza Episcopale Italiana

UFFICIO NAZIONALE
PER L'EDUCAZIONE, LA SCUOLA E L'UNIVERSITÀ

Seminario di Studio

**“Pastorale Universitaria. Questioni e prospettive”
Ancona, 7 – 8 aprile 2011**

Intervento: “Il varo della riforma Gelmini”

Prof.ssa Paola POTESTIO

Professore Ordinario della Facoltà di Economia dell'Università di Roma Tre



Il varo della riforma Gelmini **Paola Potestio**

Variegate manifestazioni, mobilitazioni di piazza, critiche forti e dure, hanno accompagnato il conclusivo iter parlamentare della riforma Gelmini. Le strumentalizzazioni e le radicalizzazioni politiche hanno in buona parte condizionato il dibattito e le reazioni al disegno di legge. Così, non sempre sono risultate chiare le motivazioni addotte dalle vigorose proteste di piazza (di una parte) degli studenti o le pesanti critiche dell'opposizione all'attuale governo, opposizione che aveva peraltro elaborato progetti di riforma analoghi a quello presentato dal ministro Gelmini.

Una lettura della riforma più indipendente e libera dalle esasperazioni delle contrapposizioni politiche appare dunque oggi non solo opportuna, ma necessaria per una valutazione serena di limiti e opportunità della riforma.

Con un tale spirito, non si può non riconoscere una genuina volontà riformatrice nella nuova legge. Analogamente, qualità, merito ed efficienza sono sicuramente obiettivi perseguiti dalla riforma. Questo riconoscimento lascia aperta, tuttavia, la questione cruciale: la capacità della riforma di fermare il declino delle strutture universitarie e di imprimere una svolta al sistema, un sistema i cui antichi e principali problemi sono stati acuiti o lasciati irrisolti dalle riforme della fine degli anni '90. Conclusioni nette sulla capacità della riforma di imprimere una svolta sono però alquanto difficili: il rinvio a una serie corposa di decreti delegati non consente per ora un quadro completo di norme da cui trarre una conclusiva valutazione complessiva.

La riforma tocca una quantità notevolissima di aspetti delle strutture universitarie o connessi alle attività degli atenei. Tre Titoli la compongono. Il primo ridisegna la "*Organizzazione del sistema universitario*"; il secondo delinea e/o rinvia a interventi diretti a migliorare qualità ed efficienza; il terzo affronta una serie di questioni connesse ai ruoli e alle attività della docenza. Limitiamo l'attenzione agli aspetti principali, sottolineando i motivi di dubbio e perplessità, le aperture e le innovazioni, nonché la rilevanza sia del completamento della riforma con i decreti delegati sia delle regole affidate alla elaborazione degli atenei.

La nuova organizzazione degli atenei. Due sono le innovazioni organizzative della riforma: un nuovo modello di governance e l'impegno dei dipartimenti sul terreno della didattica. Il nuovo modello di governance accentra sul rettore un potere straordinario, limita il ruolo del Senato Accademico alla formulazione di proposte e pareri, seppure su un arco molto ampio di materie, apre il Consiglio di Amministrazione a una consistente presenza di membri esterni all'ateneo e lo rende il vero nuovo organo deliberante dell'ateneo. La scelta strategica della riforma di puntare sulla governance centrale, lungo le linee indicate, solleva molti dubbi. I problemi dell'università non sono in primo luogo problemi di governance ed è

dunque illusorio pensare che possano essere risolti da un governo centrale più forte. Del resto il potere dei rettori, con la introduzione dell'autonomia degli atenei, è da tempo notevolissimo e non ha dato grandi risultati. Vale qui ribadire che i problemi della nostra università sono in primo luogo problemi di assenza di incentivi e che un governo più forte non può surrogare incentivi limitati o mal congegnati. Purtroppo la riforma, mentre disegna in dettaglio il modello di governo, non affronta in modo altrettanto diretto e puntuale il tema degli incentivi, rinviando in buona misura ai decreti delegati.

Perplessità notevoli sorgono anche dalla imposizione di (2/3 su 9/11) membri esterni all'ateneo nel Consiglio di Amministrazione. I rapporti con il territorio, alla cui funzionalità si è evidentemente mirato, non richiedono presenze nel CdA per essere proficuamente sviluppati. Il pericolo delle interferenze politiche, sempre attualissimo nelle strutture pubbliche del nostro paese, e il rischio di sostanziali incompetenze sui temi dell'università potranno condurre a pesanti distorsioni o a presenze irrilevanti. La riforma lascia poi ai nuovi statuti (che dovranno essere varati entro sei mesi dalla pubblicazione della riforma in Gazzetta Ufficiale) la decisione sulle modalità di ingresso nel CdA: la *designazione* oppure la *scelta* sono agli statuti. Quale che sia la decisione, i rettori avranno presumibilmente un peso rilevante nelle determinazioni sui nuovi ingressi, ciò che accentuerà ancora il loro potere di fatto. Infine la decisione, raggiunta nella fase conclusiva dell'iter parlamentare, di un mandato unico per il rettore, di sei anni, dà in realtà garanzie modeste sull'assenza di condizionamenti all'opera del rettore. Sei anni, poi, sono un tempo eccessivamente lungo: una fisiologica, più celere alternanza nelle cariche di governo, una sana intercambiabilità in esse non è certo aiutata da una tale regola. Il rettore-sovrano è un modello che sarebbe stato meglio lasciare al passato, spingendosi invece a un disegno più coraggioso di responsabile autonomia delle singole unità degli atenei.

La seconda innovazione organizzativa riguarda il ruolo dei dipartimenti nella didattica. Ai dipartimenti va "*l'attribuzione delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative...*". Le facoltà non sono soppresse, ma diventerebbero, assumendo possibilmente nuove denominazioni, delle "*strutture di raccordo*" tra più dipartimenti. In realtà, la relazione tra dipartimenti e facoltà rimane alquanto aperta alle decisioni dei nuovi statuti. Un maggior ruolo dei dipartimenti è una innovazione positiva, su cui la riforma muove però passi limitati. Una innovazione di ben altra portata, che avrebbe reso assai meno importante la governance centrale di ateneo, sarebbe stato il disegno di un sistema di incentivi legato direttamente ai risultati della ricerca dei dipartimenti. Favorire la responsabilità diretta dei dipartimenti, eliminando le mediazioni del governo centrale, è una linea strategica opposta a quella invece scelta, una linea strategica che avrebbe sicuramente richiesto un impegno normativo ed organizzativo dello stato ben

maggiore di quello profuso nell'attribuire un grandissimo potere ai rettori, ma che avrebbe dato garanzie più certe di una svolta.

Con la pubblicazione della riforma in Gazzetta si è appena aperta la fase di transizione alla nuova università, il cui atto principale è ovviamente la stesura del nuovo statuto. La riforma prevede che il nuovo statuto sia predisposto da una commissione formata dal rettore con funzioni di presidente, due rappresentanti degli studenti, 6 componenti designati dal senato accademico e 6 dal CdA. E' ovvio che gli interessi in gioco sono tanti e che il lavoro della commissione potrà per ciò divenire molto complesso. Mettendo da parte il pessimismo della ragione, e dell'esperienza, si può solo auspicare che gli interessi in gioco non giungano, anche in questa fase *costituente*, a compromettere nuovi ed efficienti disegni organizzativi .

Qualità ed efficienza. Il Titolo II della riforma istituisce un "Fondo per il merito", diretto a promuovere eccellenza e merito tra gli studenti di tutti i corsi di laurea. Prove nazionali per gli iscritti al primo anno e criteri di valutazione per gli iscritti agli anni successivi sono previsti per l'assegnazione dei contributi a cui è destinato il Fondo. L'innovazione è positiva e, al di là dei concreti contributi erogati, sarà uno stimolo efficace per l'impegno dei giovani. Larga parte del Titolo II è dedicata a deleghe al Governo per "interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario", accompagnate dalla indicazione di criteri per il loro esercizio. I decreti delegati hanno per oggetto aspetti connessi alla valorizzazione della qualità e dell'efficienza, la disciplina della contabilità, la valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, la normativa in materia di diritto alla studio. L'area affidata ai decreti delegati è dunque estremamente ampia.

Gli aspetti della valutazione sono di particolare rilievo. La valutazione delle attività degli atenei è ora un principio sancito, ma non tutto è chiaro sul tema. La strada scelta è quella di affidare all'ANVUR la definizione di criteri ex ante per la valutazione delle politiche di reclutamento e per la valutazione dei risultati conseguiti nella didattica e nella ricerca, nonché di "criteri oggettivi di verifica dei risultati dell'attività di ricerca" dei singoli docenti ai fini della loro partecipazione alle commissioni di concorso. Ma, chi farà la valutazione non è affatto chiaro. Sembrerebbe anzi che la definizione di criteri ex ante sia intesa come automatica soluzione del processo di valutazione. Se così fosse, la affermata "competenza esclusiva dell'università a valutare positivamente o negativamente le attività dei singoli docenti e ricercatori" sarebbe di fatto finalizzata alla sola erogazione o meno degli scatti stipendiali. In realtà, desta perplessità sia l'affermazione di una competenza esclusiva delle università a valutare i propri docenti sia una valutazione affidata alla meccanica applicazione di criteri. La scarsa chiarezza (o anche contraddittorietà delle espressioni usate) sui processi di valutazione dovrà essere superata nei decreti delegati. Non è difficile tuttavia prevedere che la rilevanza forse esclusiva attribuita ai criteri ex ante nella valutazione della ricerca

renderà la definizione di questi criteri difficile e sicuramente molto travagliata. Se i rischi di una valutazione meccanica o automatica della ricerca saranno opportunamente considerati e se d'altro lato non emergerà, nel completamento della riforma, anche il principio di una valutazione di merito dei prodotti della ricerca, il modesto risultato della riforma sarà un processo di valutazione estremamente debole.

Accanto a questi elementi di incertezza va fortemente sottolineato il mancato impegno nella riforma su un modello di ripartizione dei fondi statali alle università. L'unico impegno, non irrilevante ma di nuovo non preciso, è la destinazione di una quota non inferiore al 10% del fondo di funzionamento ordinario legata ai risultati delle politiche di reclutamento degli atenei. La riforma insomma non pone un obiettivo preciso e complessivo sulla quota, a regime, dei finanziamenti dello stato legati ai risultati della ricerca, e questo è un suo limite.

La selezione della docenza.

Una abilitazione scientifica nazionale è il prerequisito per le *chiamate* dei professori. Un decreto del ministro stabilirà “*criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare*” su cui dovranno basarsi i motivati giudizi dei commissari. L'utilizzazione di una commissione nazionale è ovviamente positiva, ma la lista aperta degli abilitati espone al rischio di un numero eccessivo di abilitati, con le prevedibili conseguenze negative per una ordinata crescita programmata degli organici. Inoltre, che i posti disponibili siano poi ricoperti dai candidati migliori rimane alquanto incerto.

Conclusioni. Nonostante l'ampiezza dei temi e la numerosità delle disposizioni, la portata della riforma è da un lato più limitata rispetto alle dichiarazioni dei proponenti e dall'altro ancora condizionata dal suo completamento con i decreti delegati. Inoltre, come per le precedenti riforme dei concorsi e del 3+2, la sua efficacia è subordinata alle applicazioni che ne faranno i singoli atenei. Il disegno della governance e le regole per la selezione della docenza non sembrano le scelte migliori per sollecitare comportamenti virtuosi, i quali – come nel passato – rimarranno legati alle tradizioni dei singoli atenei e alle autonome scelte di ammodernamento e di responsabilità dei docenti che li compongono. In sintesi, qualche nuovo pericolo potrebbe profilarsi, alcune distorsioni permarranno, mentre nuovi scenari di tutela di efficienza e merito vedono una apertura, ma sono ancora molto da costruire.

Una considerazione infine per quanto riguarda gli studenti. La presenza degli studenti, prevista in continuazione dalla riforma in commissioni, comitati e organi di governo, dà una grande opportunità di controllo e di partecipazione. E' auspicabile che questa opportunità sia colta al meglio dagli studenti, con attenzione esclusiva ai temi e ai problemi e con indipendenza da quei condizionamenti politici che hanno reso opaco in questi mesi il dibattito sulla riforma.