

ALDO TRAVI

ORGANI CONSULTIVI E PROCESSI DECISIONALI DOPO LA RIFORMA UNIVERSITARIA

SOMMARIO: 1. La legge di riforma. – 2. Le procedure delineate dalla riforma. – 3. Le linee della riforma.

1. La legge di riforma

Le nuove leggi sull'università e, in particolare, la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. legge Gelmini), attuano nel nostro settore un modello ormai radicato anche in altri, caratterizzato da un peculiare bipolarismo: la dialettica storica fra Ministero e università non si colloca più sul piano meramente istituzionale e non è neppure più la distinzione fra le ragioni della programmazione e le ragioni della libertà didattica e scientifica, ma è soprattutto il luogo di emersione di un valore economico. Non è però la preoccupazione comune del contenimento della spesa, con cui l'università si confronta da alcuni decenni, in modo più stretto in questi ultimi anni, ma si afferma un processo di utilizzo selettivo delle risorse, di cui il Ministero si è fatto garante e in cui il Ministero, si noti, ricava una sua nuova legittimazione rispetto al sistema universitario nel suo complesso.

Di conseguenza, per esempio, compito del Ministero è la distribuzione delle risorse in coerenza con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo (art. 1, comma 4), ma questo compito non ammette parametri riferibili soltanto alle esigenze espresse dalle singole sedi, e trova come ragione anche «la valutazione dei risultati acquisiti», temperata soltanto dal rispetto «del principio di coesione nazionale». Il miglioramento della qualità dei risultati diventa anzi lo scopo degli accordi e delle aggregazioni fra università (art. 1, comma 6), e solo il raggiungimento di risultati elevati, unitamente al conseguimento di un livello di stabilità e di sostenibilità del bilancio, consente alle università (art. 1, comma 2) di adottare modelli organizzativi propri, diversi da quello stabilito nella legge (art. 2); in questo modo, fra l'altro, si rivela la strumentalità del nuovo modello organizzativo dettato per le università rispetto ad obiettivi molto concreti di governo del

sistema e a ragioni di coerenza (verifica) con gli obiettivi nazionali. Nello stesso tempo al Ministero è confermato il ruolo di governo: definisce infatti «obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti» (art. 1, comma 4) e non vi è dubbio che la legge Gelmini, anche se utilizza in proposito espressioni pacate, come si trattasse di una *law regulation* («indica»), delinea un potere idoneo a condizionare in profondità gli assetti delle università.

Viene naturale pensare che l'autonomia dell'università si svolga ormai entro una cornice molto stretta, che vede incombere, oggi ancora più che all'emanazione della legge Gelmini, la crisi della finanza pubblica. Questa lettura, però, coglie solo una faccia della medaglia; l'altra faccia, per noi ben più preoccupante, perché evidenzia un limite strutturale che ci tocca molto da vicino, è rappresentata dalla sfiducia verso i meccanismi di autovalutazione dei risultati attuati fino ad oggi nelle Università. La valutazione dei risultati viene normata dalla legge non solo perché deve essere verificabile, ma anche perché le formule locali si sono rivelate parziali o inattendibili. Al centro della valutazione, su scala nazionale, è infatti, come è noto, un'agenzia ministeriale, l'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR); per quanto i suoi componenti siano selezionati anche nel mondo universitario, la caratterizzazione risulta inequivocabile¹: si tratta di un organo tecnico vicino al Ministro dal punto di vista funzionale, e non di un organo costituito dai rappresentanti della comunità accademica. Questi elementi devono fare riflettere, perché significano in definitiva che è matura la convinzione che le università non siano più in grado riformarsi e di progredire da sole.

In altre parole, la legge Gelmini afferma, in termini più stringenti che in passato, una logica sinallagmatica, che implica l'assegnazione di risorse adeguate (ancorché non molte, in assoluto) soltanto a chi raggiunga determinati standard di servizio (per le altre vi sarà soltanto una prospettiva di «sopravvivenza»). Di questa logica è corollario la competizione fra le università, che infatti diventa concreta proprio una volta che siano stati codificati criteri generali e ne sia prevista la pubblicità (come si realizza sempre, almeno indirettamente, quando a questi criteri corrisponda l'erogazione di risorse aggiuntive). L'università, intesa come una comunità omogenea per ragioni ispiratrici e per interessi sostenuti, come era ancora nelle legge sull'autonomia, sembra passare in secondo piano e cedere il passo alle «singole» università. Di ciò abbiamo ormai varie testimonianze evidenti: mi limito a

¹ Cfr. d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76.

citarne una fra tante. Nelle nuove procedure per il reclutamento dei docenti momento fondamentale di selezione non appare più la procedura nazionale, che si risolve in una abilitazione, ma diventa la valutazione d'Ateneo².

Un equilibrio, in ogni caso, non può essere ricercato fra il Ministero e le singole università, perché su questo piano le ragioni di condizionamento e di dipendenza dal centro sono troppo forti. È significativo che nella legge Gelmini non venga delineato un processo “ascendente” di programmazione (come teoricamente sarebbe stato possibile valorizzando i programmi triennali previsti dalla l. 31 marzo 2005, n. 43, che fra l'altro sono soggetti a valutazioni di merito del Ministero³) e invece sia precisato e rafforzato il modello “discendente”. Un equilibrio può essere costruito soltanto a livello centrale, perché una dialettica può svolgersi utilmente solo allo stesso livello in cui vengono adottate le scelte più importanti. Per questa ragione si devono considerare particolarmente i processi decisionali a livello centrale, anche se mi rendo conto che per molti di noi, anche per la forza di tradizioni radicate nelle nostre rispettive cittadinanze accademiche, i processi decisionali interni ai singoli atenei possono ancora sembrare prioritari.

2. Le procedure delineate dalla riforma

L'attenzione, per le ragioni che ho appena illustrato, deve concentrarsi soprattutto sulle procedure nazionali. Molte di quelle più importanti sono state introdotte o ridefinite nella legge Gelmini: pertanto a questa legge farò

² Eppure, anche in un contesto del genere, il sistema universitario non può essere inteso come una sorta di strumento passivo per strategie nazionali, destinato ad erogare un servizio che altri valutano e remunerano: la valutazione del risultato scientifico o della didattica nell'università può senz'altro essere aggregata in dati macroeconomici, ma essi sono essenzialmente la sommatoria dei dati individuali. E i dati individuali relativi alla ricerca e alla didattica richiedono, per la loro valutazione, una capacità particolare, espressa nella constatazione che in questi ambiti l'università stessa è la struttura di vertice. Di ciò la stessa legge Gelmini, come vedremo, ha dovuto prendere atto.

³ L'art. 1ter, d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, nella l. 31 marzo 2005, n. 43, prevede infatti che tali programmi vengano predisposti dagli atenei in coerenza «con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, sentiti la Conferenza dei rettori delle università italiane, il Consiglio universitario nazionale e il Consiglio nazionale degli studenti universitari» e siano assoggettati a «valutazione» da parte dello stesso Ministero, avvalendosi del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (oggi assorbito dall'ANVUR – cfr. art. 2, comma 4, d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76), sentita la Conferenza dei rettori.