



lavoce.info

- **Una verticalizzazione squilibrata: rettori, organi di governo e processi decisionali** | Gilberto Capano, 30.06.2014
- **Come complicare il funzionamento dell'università credendo di semplificarlo** | Marino Regini, 30.06.2014
- **Una riforma a due facce: la riorganizzazione amministrativa nei grandi e nei piccoli atenei** | Matteo Turri, 30.06.2014

Una verticalizzazione squilibrata: rettori, organi di governo e processi decisionali

Giliberto Capano
30.06.2014

LA VERTICALIZZAZIONE PREVISTA DALLA LEGGE 240

La **riforma Gelmini** aspirava a cambiare radicalmente le caratteristiche degli **assetti di governo delle università italiane** . In particolare, intendeva rafforzare le capacità di governo degli atenei al fine di superare quelle caratteristiche (il bicameralismo simmetrico, la logica corporativa e distributiva dei processi decisionali interni, l'incapacità a prendere decisioni strategiche) che erano ritenute una delle concause del loro cattivo funzionamento e dei loro risultati insoddisfacenti. I pilastri su cui si fondava questo disegno sono contenuti in quei commi dell'articolo 2 della legge 240/2010 che stabiliscono:

- il **rafforzamento del ruolo del rettore** che, nella configurazione complessiva del governo degli atenei perde, almeno dal punto di vista formale, la sua caratteristica di *primus inter pares* per diventare un vero e proprio capo dell'esecutivo;
- una composizione del **consiglio di amministrazione** non superiore a undici membri, con un numero minimo di "esterni";
- una composizione del **senato accademico** non superiore a trentacinque membri, con una presenza di almeno un terzo di direttori di dipartimento;
- una ripartizione dei poteri che, almeno sulla carta, mira a far cessare lo storico **bicameralismo simmetrico** tra Cda e senato accademico, attribuendo la gran parte dei poteri decisionali ultimi al consiglio di amministrazione.

IL PRESIDENZIALISMO UNIVERSITARIO

L'idea di fondo del legislatore era, pertanto, quella di introdurre anche in Italia la verticalizzazione della governance istituzionale che, prendendo spunto dai paesi-anglosassoni, era stata via via adottata in molti paesi europei (Olanda, Danimarca; Austria; vari Lander tedeschi; Svezia, Norvegia).

La **prima attuazione della legge Gelmini** , per quanto emerge dalla ricerca Unires, mostra però come le finalità perseguite dal legislatore di trasformare le università in *corporate actors* siano ancora lontane da essere raggiunte e che, anzi, potrebbero essere in via di progressiva distorsione. Infatti, dai dati che abbiamo raccolto, emergono alcuni **elementi estremamente problematici** . Il primo è un ruolo eccessivo del rettore nel processo di composizione del Cda (organo che, secondo la legge 240, dovrebbe essere il pianificatore strategico e il decisore ultimo delle politiche degli atenei). Su cinquantanove università prese in considerazione, **in trentatré il rettore nomina direttamente tutti o una parte dei membri del Cda** .

Tabella 1 - Il ruolo del rettore nella nomina diretta dei membri del Cda

Ruolo del Rettore	N. Atenei	% Atenei
nomina tutto il Cda	13	22,0
nomina solo gli esterni	15	25,4
nomina solo gli interni	2	3,4
nomina alcuni degli esterni (meno della metà)	3	5,0
Totale atenei in cui nomina	33	55,9

direttamente membri del Cda		
Totale atenei in cui NON nomina direttamente membri del Cda	26	44,1
TOTALE atenei*	59	100,0

* Non hanno partecipato all'indagine l'Università di Salerno e il Politecnico di Bari. Inoltre, non sono qui conteggiate le tre Scuole superiori e i due Istituti di alta formazione dottorale.

Se poi si considerano anche quelle procedure che consentono al rettore di avere un **ruolo indiretto** nel processo di composizione del Cda (potere di nominare la commissione di selezione, potere di designare la rosa dalla quale il Senato sceglie), emerge che solo in nove atenei sui cinquantanove analizzati il rettore non ha alcun ruolo evidente.

Il secondo elemento di preoccupazione è il fatto che in solo due atenei su cinquantanove il **presidente del Cda sia un "esterno"**, come consentito dalla legge 240, invece del rettore, e che in solo due atenei il presidente del Senato sia un membro dell'organo diverso dal rettore.

Si rileva poi una articolazione statutaria dei poteri del senato che tende ad attribuire a questo organo competenze (seppur sotto forma di pareri) su tematiche che dovrebbero essere di esclusivo appannaggio del Cda.

Altro elemento critico è la grande **frammentazione del governo degli atenei**: in quasi la metà dei casi analizzati la "squadra" del rettore è composta da almeno quattordici elementi. Unita a una bassa istituzionalizzazione delle sue attività: solo in poco più della metà degli atenei analizzati il rettore riunisce la sua squadra a scadenze prefissate, e in pochissimi casi vengono redatti verbali delle riunioni.

Infine, si riscontra una certa **opacità dei processi decisionali**, in relazione alla possibilità che tutti i membri della comunità universitaria possano conoscere non solo gli ordini del giorno e gli esiti decisionali, ma anche il contenuto delle discussioni (funzioni che nel sistema precedente erano spesso svolte dai presidi delle facoltà).

Nel complesso, i dati istituzionali e organizzativi che abbiamo raccolto mostrano che il nuovo disegno della governance degli atenei è caratterizzato da una **profonda asimmetria nella distribuzione dei poteri** tra il rettore, il Cda e il senato. Tale asimmetria può essere foriera di una serie di conseguenze non previste: il ruolo del rettore in quanto *dominus* dei processi decisionali (un *unicum* anche rispetto a quei paesi in cui la governance istituzionale è stata verticalizzata) limita in modo consistente quello che dovrebbe essere il ruolo istituzionale del Cda e riduce la possibilità del senato di assumere, consapevolmente, il suo ruolo di organo di rappresentanza della comunità universitaria.

L'assetto istituzionale che sta emergendo tende a un **modello personalista e personalizzato** in cui a fare la differenza sono soprattutto le caratteristiche individuali di chi viene eletto rettore. Un sistema in cui l'*accountability* istituzionale (proprio quella caratteristica che si intendeva migliorare con la riforma) rischia di rimanere piuttosto scadente. E senza una forte *accountability*, l'esercizio dell'autonomia istituzionale è foriero sempre di esiti sub-ottimali. Quello che sta emergendo, in sostanza, è una specie di **presidenzialismo universitario all'italiana**, che ha poco a che fare con quelle esperienze straniere (alle quali ha cercato, forse malamente, di ispirarsi il legislatore) in cui il ruolo del rettore è indubbiamente forte, ma è anche vigorosamente **controbilanciato dai poteri del consiglio di amministrazione**.

Come complicare il funzionamento dell'università credendo di semplificarlo

Marino Regini
30.06.2014

EFFETTI DELL'ABOLIZIONE DELLE FACOLTÀ

“Semplificazione” è una parola chiave del programma di riforme dell'attuale Governo. E, per quanto riguarda il funzionamento dell'università, tutti – dal ministro al Cun ai docenti che lanciano appelli in rete – chiedono di renderlo più semplice. Ma la **semplificazione organizzativa era già uno degli obiettivi principali della riforma del 2010**.

La legge di riforma prevede l'abolizione delle facoltà, che nel sistema precedente programmavano e gestivano la didattica e reclutavano i docenti, e l'assegnazione ai dipartimenti anche di queste funzioni, oltre a quelle di gestione della ricerca. Dunque, una sola struttura che svolge tutte le funzioni, anziché due strutture con funzioni in parte sovrapposte. Sulla carta una bella semplificazione, che dovrebbe consentire economie di scala e una catena delle responsabilità ben definita.

Ma ridurre le strutture significa davvero semplificare il funzionamento dell'università? **I dati della ricerca Unires** sull'attuazione della riforma sollevano forti dubbi, mettendo in luce che questa scelta ha prodotto due “effetti perversi” che hanno finito con il complicare ciò che si voleva semplificare.

LA CATENA DELLE RESPONSABILITÀ

Il primo effetto è che ha reso molto più difficile per i rappresentanti delle strutture (i direttori dei nuovi dipartimenti) rapportarsi con il **vertice dell'ateneo** attraverso un canale istituzionale unico ed efficiente. E che il vertice, dal canto suo, si trova ora di fronte interlocutori più frantumati.

Tabella 1 - Numerosità media delle strutture delle università statali prima e dopo la riforma

	Media dipartimenti pre-riforma	Media dipartimenti post-riforma	Media Facoltà pre-riforma	Media Strutture raccordo post-riforma*
Dimensione ateneo				
Piccolo	6,5	3,8	3,4	1,2
Medio	18,4	9,5	7,7	3,0
Grande	29,8	15,7	8,9	2,9
Mega	61,1	29,3	14,2	6,2
Totale	24,9	12,6	7,9	3,7

Nota: piccoli = atenei con < 10.000 studenti; medi = 10-20.000 studenti; grandi = 20-40.000 studenti; mega = > 40.000 studenti

* Questa media non considera i 28 atenei che non hanno istituito strutture di raccordo

I nuovi dipartimenti sono infatti più numerosi delle vecchie facoltà, e nei grandi e mega atenei (ventotto sui sessantasei atenei statali) il rettore deve ora negoziare con un numero di capi-struttura che è circa il doppio rispetto a prima della riforma. Ma soprattutto, questi interlocutori hanno uno status molto diseguale fra loro, perché solo alcuni dei direttori sono presenti nell'organo che

rappresenta la comunità universitaria (il senato accademico), a causa del tetto numerico e delle modalità di composizione di quest'organo previste dalla legge.

Per ovviare a questa **disparità nella capacità di rappresentanza** e di interlocuzione, molti grandi e mega atenei hanno istituito un organismo che non è previsto dalla legge: l'**assemblea dei direttori di dipartimento**.

Tabella 2 - Percentuale di atenei che hanno istituito un'assemblea dei direttori di dipartimento

	Sì	No
Dimensione ateneo		
Piccolo	5,3	94,7
Medio	18,8	81,3
Grande	37,5	62,5
Mega	54,5	45,5
Totale	25,8	74,2

In questo modo, però, anziché semplificare, hanno ulteriormente complicato la governance dell'ateneo aggiungendo un organo a quelli previsti, con il rischio che si sovrapponga alle competenze che la legge assegna al senato accademico e al consiglio di amministrazione, e quindi si creino tensioni interne.

LA GESTIONE DELLA DIDATTICA

Il secondo effetto perverso della riforma è che ha reso molto più eterogenee, e in diversi casi più complicate, le modalità di gestione della didattica. Il fatto è che i nuovi dipartimenti sono strutture che devono raggruppare “docenti e ricercatori afferenti a settori scientifico-disciplinari omogenei”, mentre i percorsi formativi offerti agli studenti richiedono per lo più un ventaglio differenziato di competenze disciplinari. Il principale problema che si è posto agli atenei nell'attuare la riforma, dunque, è stato come far gestire **percorsi formativi pluri-disciplinari** a strutture che hanno al loro interno solo alcune delle competenze disciplinari richieste.

L'indagine di Unires mostra che la risposta prevalente è stata quella di affidare la gestione di un corso di studio al dipartimento i cui docenti offrono **oltre la metà dei crediti formativi**.

Tabella 3 - Chi gestisce i corsi di studio (Cds)

Dimensione ateneo	Cds affidati a dipartimenti che erogano > 50% dei crediti		Cds affidati a dipartimenti che erogano < 50% dei crediti		Cds affidati ad altre strutture		Totale cds attivati dagli Atenei rispondenti (58 su 66)
	N. cds	%	N. cds	%	N. cds	%	N. cds
Piccolo	244	82,4	10	3,4	42	14,2	296
Medio	718	82,1	91	10,4	66	7,5	875
Grande	821	65,4	216	17,2	219	17,4	1256
Mega	1158	65,6	329	18,7	277	15,7	1764

Totale	2941	70,2	646	15,4	604	14,4	4191
---------------	-------------	-------------	------------	-------------	------------	-------------	-------------

Dunque, per il 70 per cento dei corsi di studio attivati, gli atenei hanno privilegiato l'obiettivo della semplificazione, probabilmente istituendo a questo scopo dipartimenti più eterogenei di quanto previsto dalla legge di riforma, oppure modificando i regolamenti didattici di alcuni corsi di studio per renderli più omogenei dal punto di vista disciplinare.

Ma, **nei grandi e mega atenei**, oltre un terzo dei corsi di studio attivati viene invece gestito **in modo più complesso**. Viene affidato a dipartimenti che offrono meno della metà dei crediti, e che quindi devono negoziare le principali decisioni con gli altri dipartimenti associati nella gestione del corso di studio; oppure a organismi trasversali ai dipartimenti (quali i collegi didattici interdipartimentali) non previsti dalla legge; oppure ancora alle "strutture di raccordo", che la legge prevede come facoltative e a cui assegna comunque solo "funzioni di coordinamento e razionalizzazione".

In tutti questi casi, gli atenei hanno ritenuto di poter gestire la complessità dei corsi di studio non mediante drastiche semplificazioni, ma solo mediante la creazione di meccanismi che possiamo definire "sostituti funzionali" del venir meno delle facoltà quali motori e contenitori di percorsi formativi multidisciplinari. In altri termini, gli atenei hanno dovuto creare **meccanismi di coordinamento e compensazione inevitabilmente deboli**, che sono chiamati a svolgere funzioni analoghe a quelle che le facoltà potevano svolgere in modo forte.

Come mai i riformatori non avevano previsto questi effetti perversi? Forse con la "dipartimentalizzazione" di tutte le funzioni erano interessati soprattutto a cambiare la gestione del personale docente, mentre hanno guardato meno ai possibili effetti negativi sulla gestione e il coordinamento della didattica. Ma questa è solo una congettura, su cui i dati non ci possono aiutare.

Una riforma a due facce: la riorganizzazione amministrativa nei grandi e nei piccoli atenei

Matteo Turri
30.06.2014

IL PERSONALE PRIMA E DOPO LA RIFORMA

La **riorganizzazione amministrativa** è uno degli aspetti meno dibattuti, ma più importanti, nel determinare le conseguenze dell'attuazione della legge 240 negli atenei. L'effettivo rafforzamento del vertice di ateneo è strettamente legato, oltre che alla ridefinizione degli organi centrali, alla reale capacità di governo dei processi amministrativi e di controllo del personale amministrativo dislocato nelle unità organizzative locali (dipartimenti e strutture di raccordo). E la costituzione dei dipartimenti ha rappresentato un'occasione importante per rivedere entrambi.

Prima della riforma il **personale tecnico amministrativo** (Pta) in servizio nelle università italiane operava per il 32,5 per cento nei dipartimenti, per l'11,4 per cento nelle facoltà e per il 56,1 per cento nell'amministrazione centrale. La disaggregazione per dimensione degli atenei mostra chiaramente che la concentrazione del Pta nei dipartimenti è **direttamente proporzionale alle dimensioni**, mentre la concentrazione nell'amministrazione centrale è inversamente proporzionale a esse.

Tabella 1 - Distribuzione del personale tecnico amministrativo per struttura di afferenza, prima e dopo la riforma (valori percentuali)

	Dipartimenti		Facoltà/ Strutture raccordo		Amministrazione e centrale		Totale
	prima	dopo	prima	dopo	prima	dopo	
Dimensione ateneo							
Piccolo	18,1	23,6	8,9	2,4	73,0	74,0	100,0
Medio	29,2	37,6	12,2	2,7	58,6	59,7	100,0
Grande	40,1	45,2	13,5	2,6	46,4	52,2	100,0
Mega	53,0	55,5	11,1	2,9	35,9	41,6	100,0
Totale	32,5	37,9	11,4	2,6	56,1	59,5	100,0

Con la riforma si riscontra, come era possibile aspettarsi, una **netta diminuzione del personale assegnato alle strutture di raccordo**, che scende dall'11,4 per cento (assegnato alle facoltà) al 2,6 per cento, con un rafforzamento del personale assegnato ai dipartimenti, che passa dal 32,5 per cento pre-riforma al 37,9 per cento dopo la riforma, e in misura più contenuta del personale assegnato all'amministrazione centrale, che passa dal 56,1 al 59,5 per cento.

Si conferma e rafforza la tendenza per cui negli atenei più piccoli il personale è prevalentemente assegnato all'amministrazione centrale, mentre nelle università di maggiore dimensione il personale è prevalentemente inquadrato nei dipartimenti.

Dopo la riforma, tuttavia, l'analisi della distribuzione del personale amministrativo richiede di tenere in considerazione la presenza di **tre differenti tipi di atenei**: quelli che hanno istituito strutture di raccordo obbligatorie, quelli che hanno strutture di raccordo, ma non hanno vincolato i dipartimenti ad afferirvi e infine le università che non hanno istituito alcuna struttura di raccordo.

Tabella 2 - Afferenza o meno dei dipartimenti alle strutture di raccordo (valori percentuali)

	Atenei con obbligo di afferenza dei dipartimenti alle SR	Atenei con SR ma senza obbligo di afferenza dei dipartimenti	Atenei che non hanno SR	Totale
Dimensione ateneo				
Piccolo	10,0	10,0	80,0	100,0
Medio	11,8	35,3	52,9	100,0
Grande	18,8	56,3	25,0	100,0
Mega	54,6	45,5	0,0	100,0
Totale	20,3	34,4	45,3	100,0

Nei tredici atenei che hanno **strutture di raccordo obbligatorie**, l'8,2 per cento del Pta opera presso le strutture di raccordo stesse, il 45,7 per cento presso i dipartimenti e il rimanente 46 per cento presso l'amministrazione centrale. Anche in questi atenei pertanto il Pta assegnato alle strutture di raccordo è inferiore al dato medio riferito alle vecchie facoltà (pari, considerando tutti gli atenei statali, al 11,4 per cento).

Nei ventitré atenei che prevedono strutture di raccordo, ma **senza l'obbligo dei dipartimenti di afferirvi**, solo il 2,9 per cento del Pta è assegnato alle strutture di raccordo, il 46,6 per cento ai dipartimenti e il 50,5 per cento all'amministrazione centrale.

Infine, nei ventotto atenei che **non si sono dotati di strutture di raccordo**, il 27,5 per cento del Pta opera presso i dipartimenti, mentre il 72,5 per cento presso l'amministrazione centrale.

L'analisi sulla distribuzione del personale tecnico amministrativo consente di affermare perciò che la riforma non ne ha modificato la distribuzione tra dipartimenti e amministrazione centrale, che risulta tuttora prevalentemente legata alle dimensioni dell'ateneo.

LE DIFFERENZE TRA PICCOLI E GRANDI ATENEI

Un aspetto importante per confermare le tendenze emergenti è quello relativo all'esercizio dell'**autorità gerarchica**, anche ai fini della valutazione della performance individuale, sul personale assegnato ai dipartimenti.

In ventotto atenei la valutazione del Pta inquadrato presso i dipartimenti è affidata al responsabile amministrativo dei dipartimenti, in trentasei al direttore di dipartimento e in diciannove università a un dirigente (tra questi anche i casi in cui la valutazione è effettuata dal direttore generale). Si noti come in alcuni atenei la valutazione del Pta coinvolge sia i responsabili amministrativi o accademici sia i competenti dirigenti dell'amministrazione centrale.

Il dato nell'insieme conferma che il centro dell'ateneo ha ancora una presa piuttosto contenuta sul personale che opera nei dipartimenti. Così l'attuazione della legge 240/2010, che pure aveva tra i propri obiettivi il rafforzamento degli organi di vertice dell'ateneo, **ha di fatto favorito l'incremento del personale amministrativo assegnato ai dipartimenti** e in molti casi legato solo debolmente (e non in via gerarchica) alle funzioni amministrative di vertice dell'università.

Il fenomeno non è rilevante nei piccoli e medi atenei, dove la gran parte del personale amministrativo afferra all'amministrazione centrale. Acquista invece un notevole significato organizzativo nelle grandi e grandissime università, dove la percentuale di personale che risponde ai dipartimenti è elevata.

I dati presentati, se letti in continuità con quanto rilevato nell'articolo di Marino Regini, confermano dinamiche organizzative disomogenee tra atenei di dimensione differente, a seguito della riforma. A parità di stili gestionali, nelle piccole e medie università, il vertice dell'ateneo ha un controllo più agevole e diretto sulle attività accademiche, sia perché queste sono organizzate in un numero limitato di dipartimenti, sia perché il vertice coordina direttamente la maggior parte del personale

amministrativo. Viceversa, nei grandi e mega atenei, dove **l'alto numero dei dipartimenti** non rende semplici le interazioni dirette tra vertice e strutture intermedie, una percentuale elevata del Pta (talvolta anche superiore al 50 per cento) afferisce ai dipartimenti, e pertanto non fa riferimento diretto ai vertici dell'ateneo. Questa situazione richiede l'istituzione di procedure di coordinamento complesse tra personale amministrativo, dipartimenti e vertice dell'ateneo, che tuttavia sembrano per ora presenti solo in un numero limitato di università.