

Più valore al capitale umano

Udine, 23-24 ottobre 2015

Gruppo di lavoro su “Autonomia e responsabilità in un sistema plurale”
(coordinatori Senatori Giorgio Pagliari e Rosa Maria Di Giorgi): sintesi.

QUADRO GENERALE:

1. Nel sistema pluralistico universitario e della ricerca, l’ossatura è e deve rimanere pubblica. La disciplina pubblicistica, peraltro, non ha standard rigidi e tipicizzati: la disciplina dell’ente pubblico è nella disponibilità del legislatore, che, come già avvenuto, la può declinare in modo flessibile così da definire uno “stato giuridico” funzionale alla “mission” dell’ente. Le privatizzazioni formali degli anni ’90 del secolo scorso dimostrano che il problema non è la veste giuridica, ma la disciplina concreta. La storia delle fondazioni bancarie ci mostra i limiti del modello fondazionale, soprattutto con riferimento alla governance e al rischio di autoreferenzialità.
2. La disciplina deve essere più che mai ispirata ai due principi dell’autonomia e della responsabilità dei risultati, tra di loro strettamente correlati.
3. L’autonomia, da caratterizzarsi anche in termini di democrazia e di partecipazione, deve essere garantita, in un quadro chiaro e sintetico di regole, sul piano degli indirizzi, e finanziario, nonché della gestione e del reclutamento del corpo docente e dei ricercatori.

3.1 Perché “quadro chiaro e sintetico di regole”?

3.1.1 Sono indispensabili le piene conoscibilità ed intelligibilità dell’ordinamento universitario. Al riguardo, sono stati più e più volte invocati T.U., codificazione e un sistema di novellazione legislativa, che sia coerente e sinergico con la tecnica del T.U. Esponenti del C.N.R. hanno reso nota la presenza di un loro programma in grado di consentire rapidamente le analisi tecnico normative necessarie per la realizzazione di tali obiettivi, sia in termini supporto alla redazione del T.U. delle disposizioni universitarie, sia per garantire il mantenimento del T.U. come unica fonte anche in presenza di novelle legislative.

3.1.2 E' ineludibile prevedere anche per l'Università, come per gli enti di ricerca recentemente interessati da una specifica delega nell'ambito della riorganizzazione della pubblica amministrazione, l'esigenza di un quadro normativo sintetico, cioè costituito da norme che disciplinano le singole fattispecie negli aspetti fondamentali con attenzione al raggiungimento degli obiettivi nel rispetto della legge (c.d. legalità di risultato o sostanziale) e non da disposizioni, che dettaglino ogni aspetto procedimentale e non e, per questo, finalizzate alla legalità formale con il rischio della paralisi (c.d. legalità giuridico-formale).

Questo è un aspetto centrale anche nella prospettiva della responsabilità, che, nel primo caso, si atteggia come tendenzialmente manageriale, mentre, nel secondo caso, è sostanzialmente burocratica. E l'Università di tutto ha bisogno, tranne che di questa.

3.2 L'autonomia deve fare un "salto di qualità", caratterizzandosi come una condizione di un'effettiva capacità di autodisciplinarsi, pur nel rispetto della Costituzione e delle leggi, cioè di dettarsi da soli le regole del proprio agire e, quindi, di autogovernarsi. Ed è qui l'aggancio anche con il tema della responsabilità e della responsabilizzazione, che richiede la legittimazione decisionale piena.

3.2.1 Queste premesse "invocano" tutte le questioni sollevate relativamente all'autonomia di indirizzo, finanziaria, gestionale, del personale e di reclutamento: tutte facce della stessa medaglia.

3.2.2 Quanto all'indirizzo, si è sottolineato l'importanza che ciascuna Università possa (ri)disegnare, anche innovativamente, la propria immagine, la propria "mission" e, con essa, la propria organizzazione, naturalmente sempre in assoluta coerenza con la funzione fondamentale e universale dell'Università.

In buona sostanza, naturalmente senza alcun fenomeno di autoreferenzialità o di "atomizzazione", ogni Università deve poter scegliere il proprio contributo al sistema universitario nazionale visto nell'ottica della concorrenza internazionale, prima che nazionale. E' questo lo spazio per quel "di più di ambizione" che l'Università italiana deve avere per soddisfare l'esigenza di

possedere non solo “*énclave di eccellenza*”, ma università di eccellenza.

3.2.3 L'autonomia finanziaria è una condizione indispensabile, pur se rimarrà sempre anche un limite in un mondo di risorse finite.

Sotto questo profilo, è chiaro che alle singole Università, al di là di virtuose sinergie con il privato, dovrà essere garantito un sistema flessibile (più flessibile, se si preferisce) di gestione finanziaria, che dovrà caratterizzarsi, come anticipato, per una drastica riduzione delle rigidità della contabilità pubblica tanto sul piano della fruibilità delle risorse, quanto su quella della disciplina per la loro concreta spesa.

3.2.4 L'autonomia gestionale richiede soprattutto una disciplina che sia essenziale, che vincoli agli obiettivi e ai risultati concreti, che chiami a rispondere della coerenza teleologica e non della legalità formale del singolo atto. La questione di una disciplina speciale, anche con riferimento alla responsabilità contabile, è un tema vero, sollevato da molti, che ha un suo obiettivo fondamento: l'Università ha bisogno di essere un ente snello, veloce ed efficiente, non condizionato da un controllo minuto e burocratico, che le impedisce di essere competitiva.

3.2.5 Il tema del reclutamento, al centro di moltissimi contributi, ha visto accentrarsi l'attenzione su:

- quale tipo di reclutamento? La sintesi può essere la seguente: accanto al canale tradizionale di reclutamento, deve esservi uno spazio maggiore per chiamate per chiara fama e per i contratti, soprattutto in chiave di internazionalizzazione della docenza e di consolidamento degli strumenti per lo scambio internazionale della docenza;
- quale tipo di concorso per il docente di carriera? Al di là di quanto si dirà su questa figura, si è propeso per concorsi nazionali di natura abilitativa, non a scadenza fissa, ma con la possibilità di chiedere la valutazione della Commissione in ogni momento;
- quale tipo di chiamata per i docenti di carriera? Massima responsabilizzazione delle singole Università nella chiamata.

3.3 Va aperta una parentesi sullo stato giuridico dei docenti di carriera. Stabilità “tout court” o modello dirigenti P.A., quanto meno nel senso della possibilità della messa in disponibilità in caso di valutazione negativa?

E' chiaro che per l'Università autonoma e responsabile l'ipotesi più consona è la seconda.

3.3.1 E' stata condivisa anche la necessità della formazione permanente e dell'aggiornamento dei docenti, che dovrebbe avere un principio di disciplina, che ne garantisca l'universalità, la organicità e l'effettività.

4. Alla luce di tutto questo, la questione di una regolamentazione eccezionale completa e compiuta dell'Università ha una sua oggettiva giustificazione, potendo anche realizzare, in modo definitivo, la semplificazione tanto giustamente invocata non senza qualche elemento di astrattezza.

QUESTIONI SPECIFICHE:

5. Riordino e redistribuzione territoriale delle Università sono questioni emerse nel corso del dibattito soprattutto nell'ottica del recupero di qualità e di funzionalità del sistema di offerta didattica più vicina alla domanda proveniente dal mondo del lavoro e di razionalizzazione.

6. L'esigenza di semplificare le figure dei “non incardinati” dell'Università è stata, più volte e giustamente, sottolineata, come quella di rivedere le carriere di ruolo. Del pari, è stata richiesta l'eliminazione del precariato “tout court”, inteso come quelle forme di collaborazione, che creano rapporti per loro natura occasionali e senza prospettiva perché non concepiti come “prime tappe” di possibili percorsi di carriera.

7. E' ritornato in più interventi il tema del “Sistema unico di ricerca”. Le Università, “sede primaria di libera ricerca e libera formazione”, sono affiancate da una serie di Enti pubblici nazionali di ricerca e da soggetti privati impegnati, con diverse missioni, nell'avanzamento delle conoscenze. Tali soggetti esprimono nel loro complesso il capitale umano e strumentale italiano ma per poter collaborare richiedono regole adeguate ad una visione di insieme. Viceversa negli ultimi anni si è consolidato un approccio frammentario e disorganico che rischia di

creare contrapposizione piuttosto che collaborazione e che, per questo, deve essere superato.

8. L'ANVUR è stata oggetto di molti interventi.

I punti centrali sono stati il ruolo, il potere e i criteri di valutazione.

Riconosciuta la necessità della valutazione, si è sottolineato che i compiti dell'ANVUR sono stati indebitamente estesi e che, al contrario, è necessario che le sue funzioni si esauriscano nella valutazione, da operarsi non in termini meramente quantitativi e con criteri che tengano conto delle specificità delle singole scienze o di categorie di esse. E' giustamente stata invocata anche la valutazione della didattica.

9. Grande spazio ha avuto il tema degli Enti di ricerca, del loro rapporto con l'Università e dello stato giuridico del personale. Quest'ultimo argomento trattato non solo nella prospettiva di favorire la mobilità tra Università e Enti di ricerca ma anche nella prospettiva di una mobilità europea in coerenza con gli indirizzi emersi nell'ambito dell'Unione europea tendenti alla creazione di un quadro uniforme di riferimento per le carriere che favorisca la libera circolazione dei ricercatori nello spazio europeo della ricerca.

9.1 E' stato auspicato un maggior dialogo ed un maggior scambio sinergico tra due mondi diversi, ma, sotto il profilo della ricerca, complementari. In quest'ottica, si è sottolineata la necessità di una visione di insieme della problematica della ricerca, così da garantire quell'interfaccia e quella complementarietà sostanziale indispensabili pur nelle differenze oggettive.

10. Per governare la fase di riforma e per definire una governance nazionale delle politiche e degli investimenti per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione è stata, con assoluta prevalenza di indicazioni, auspicata la creazione di una "Unità di Missione" o di una "Cabina di Regia" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.