



CONVEGNO CODAU. PISA 20/21 SETTEMBRE 2012

(RESOCONTO DEL GRUPPO DI LAVORO COORDINATO DAL DOTT.  
ANTONIO SALVINI)

I NUOVI STATUTI. ALCUNE RIFLESSIONI IN TEMA DI GOVERNANCE  
E ARTICOLAZIONE INTERNA DEGLI ATENEI

08/10/2012 11:44

1. Premessa

All'uscita della legge di riforma, si percepì subito una certa **atmosfera di “resistenza passiva”** come se si stesse preparando una **vera e propria partita da giocare** sul terreno dell'applicazione della legge.

Quello strano **clima di battaglia** sinceramente destava forte apprensione, perché poteva costituire il **miglior viatico** per accompagnare alla morte il moribondo sistema universitario.

Infatti, a legge approvata, preoccupava il forte senso di pessimismo della maggior parte del mondo accademico di fronte a una riforma che non aveva condiviso e che necessitava di una complessa e difficile fase di attuazione.

Certo, la legge presenta forti **criticità** a causa del suo impianto troppo complesso, **centralista e poco rispettoso dell'autonomia universitaria**.

Il legislatore avrebbe potuto limitarsi a dare una drastica accelerata all'attivazione dell'ANVUR e a introdurre concretamente su nuove basi il sistema di valutazione, ad adeguare i finanziamenti a favore della ricerca, del diritto allo studio e del sistema universitario in generale; a livello di *governance*, la legge avrebbe potuto limitarsi a fissare poche e precise norme volte a evitare la duplicazione delle competenze tra gli organi di governo e a fondare l'assetto organizzativo interno delle Università sulla centralità dei Dipartimenti.

Il legislatore, invece, sembra sia stato pervaso da una singolare e **“abnorme ansia normativa”** con l'intento di **regolare “tutto” e di volerlo fare in maniera uniforme**, quasi a voler costruire artefattamente, a livello centrale, un complesso **sistema di regole** nel quale tutti sarebbero stati costretti ad agire da «virtuosi».



La virtù però non viaggia sulle gambe delle norme, bensì dipende dalla coscienza ed eticità degli uomini.

La fisima di volere regolare tutto **contrasta con l'autonomia universitaria**, che come noto, deve essere intesa come autonomia delle singole università, cioè come il potere delle Università di determinare soluzioni organizzative differenziate, quanto alla forma di governo e agli altri aspetti dell'organizzazione interna, così da valorizzare la **specifica identità** dei singoli Atenei.

La legge 240/2010 ha dunque esplicite ambizioni di “grande riforma” dell'Università, perché si propone di modificare i principali punti dell'ordinamento: la forma di governo, l'articolazione interna delle strutture di didattica e di ricerca, la razionalizzazione e l'efficienza del sistema, lo stato giuridico dei professori universitari.

Dopo una rapida scorsa ai nuovi statuti, in questa sede, intendo occuparmi brevemente del primo aspetto, in particolare della forma di governo delle Università e dell'assetto organizzativo interno della didattica e della ricerca.

Innanzitutto, occorre osservare che, se è vero che, ai sensi dell'art. 33 della Costituzione, il diritto delle Università di darsi ordinamenti autonomi, si esprime nei limiti fissati dalla legge, è pur vero che in questo caso la legge interpreta in modo estensivo il potere di fissare i limiti, stante la puntuale predeterminazione del contenuto della futura disciplina statutaria.

Il legislatore, evidentemente insoddisfatto dell'assetto di governo derivante dagli statuti previgenti, vuole quasi integralmente predeterminare l'organizzazione interna delle Università imponendo loro un **modello base di governance**, quale presupposto indispensabile per un più efficace e responsabile funzionamento degli Atenei. Questi, infatti, avrebbero dimostrato di non essere in grado di scelte razionali delle proprie attività, tanto è vero che hanno prodotto una dissennata proliferazione di corsi e di sedi decentrate, una incontrollata moltiplicazione dei costi del personale e, in alcuni casi, addirittura dissesti finanziari.

## **2. Il modello (prefigurato) della nuova governance**

La legge 30 dicembre 2010, n. 240 introduce una **forma di governance di tipo professionale**, cioè un modello organizzativo attento a valorizzare la qualità e le competenze professionali di coloro che sono chiamati a ricoprire le cariche di



governo dell'Ateneo, con l'intento di rafforzare l'agilità dei processi decisionali, la responsabilizzazione degli organi e garantire, quindi, una maggiore efficienza al sistema universitario.

La gestione responsabile, la semplificazione dei processi e la "professionalizzazione" degli organi di governo sono ritenute condizioni essenziali della stessa autonomia universitaria, essendo indispensabile che, in un contesto di contenimento della spesa pubblica e di forte competizione, gli organi di governo assumano la responsabilità dell'eventuale mancato o parziale raggiungimento dei risultati attesi.

Le parole chiave sono: **autonomia responsabile**.

Sulla presunzione che le Università non siano in grado di adeguare autonomamente i propri meccanismi istituzionali al contesto esterno il legislatore impone un "**modello base**" di *governance* valido per tutte le Università pubbliche. E' vero che l'art. 1, comma 2, della legge di riforma prevede la possibilità di sperimentare regimi speciali, diversi da quello indicato dal legislatore statale, attraverso l'adozione di propri modelli funzionali e organizzativi, «*ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca*», ma ciò sarà possibile solo in futuro per le Università virtuose, cioè per quelle università che avranno dimostrato di «*conseguire la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca*».

In altre parole, l'autonomia non è intesa come lo strumento con il quale il singolo Ateneo prefigura propri modelli organizzativi per conseguire obiettivi autonomamente e strategicamente prefissati in vista della qualità della didattica, della ricerca e dei servizi agli studenti, bensì come premio per la raggiunta eccellenza, premio che sarà concesso dal Ministro sulla base di criteri dallo stesso (e non dal legislatore) discrezionalmente definiti.

In ogni caso, in sede di prima applicazione, tutte le Università pubbliche sono state costrette a dotarsi di una nuova *governance* secondo un modello uniforme e prefigurato.

### **3. Il cosiddetto «modello base» della nuova forma di governo.**

Per tutte le università pubbliche lo statuto deve prevedere la costituzione di **sei organi necessari**, che in larga misura sono quelli già presenti in tutti gli Atenei:



Rettore, Senato Accademico, Consiglio di Amministrazione, Collegio dei Revisori dei Conti, Nucleo di Valutazione e Direttore Generale (in luogo del Direttore Amministrativo).

Se consideriamo gli organi generali di governo, appare evidente la sostanziale conferma dell'assetto tripolare precedente:

- un **organo monocratico** direttamente eletto dalla comunità universitaria, il **Rettore**, massima espressione dell'autogoverno;
- **due organi collegiali** che mantengono l'attuale denominazione di **Senato accademico e Consiglio di amministrazione**. Anche i rapporti tra gli organi appaiono in continuità con il passato: il Rettore resta il titolare di poteri di impulso e di proposta di atti, di cui la legge sottolinea il carattere programmatico e strategico, che restano di competenza degli organi collegiali.

La legge non opera in realtà nessuna semplificazione dell'assetto di governo.

Nondimeno il «modello base» introduce **significative innovazioni**, sia dal punto di vista della distribuzione delle funzioni fra i diversi organi, sia dal punto di vista delle modalità di costituzione degli stessi e, quindi, del tipo di legittimazione che essi esprimono.

**Dal lato delle funzioni**, si osserva che al **Rettore** spetta un ruolo assolutamente centrale, perché questi, come membro di diritto del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione e, sulla base della quasi totalità degli statuti approvati, Presidente di entrambi gli organi, partecipa alla funzione legislativa ed esecutiva, attraverso la sostanziale conferma dei poteri tradizionali del Rettore.

Vi è, inoltre, la ridefinizione dei compiti rispettivi dei due organi collegiali, con un netto spostamento del baricentro decisionale in capo al Consiglio di Amministrazione, la cui composizione viene significativamente modificata.

Le nuove competenze del **Consiglio di Amministrazione** ne fanno l'organo decisionale più rilevante. Si considerino le competenze di «indirizzo strategico», di «approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività», di «attivazione o soppressione di corsi e sedi»; di approvazione del «bilancio di previsione annuale e triennale», del «conto consuntivo» e del «documento di programmazione triennale»; del conferimento dell'«incarico di direttore generale»; le competenze disciplinari; la competenza «ad approvare la proposta di chiamata da parte del dipartimento».



Compiti di indirizzo e compiti operativi che avvicinano molto il Consiglio di Amministrazione ai suoi omologhi organi di governo negli enti pubblici e nelle imprese private.

Il **Senato accademico** si vede apertamente marginalizzato, dal momento che gli devono essere attribuite competenze soprattutto consultive («proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti»; «parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo»). Le **funzioni proprie** del Senato sono **quelle normative** (approvazione delle modifiche statutarie e dei regolamenti, con l'eccezione del regolamento di contabilità, approvazione del codice etico). Ad esse si aggiungono non precisate «funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di raccordo», ma soprattutto il nuovo potere di avviare la procedura di decadenza del Rettore, attraverso l'approvazione, con una maggioranza fortemente qualificata (due terzi), di una proposta di **mozione di sfiducia**, da sottoporre all'approvazione del corpo elettorale.

Sotto questo profilo, la circostanza che il Senato proponga la sfiducia non vuol dire che il rapporto tra il senato accademico e rettore sia di tipo fiduciario, quale quello che collega il legislativo all'esecutivo nelle forme di governo parlamentare. Il significato della mozione di sfiducia sta nel fatto di considerare questo istituto come **strumento di garanzia attivabile dalla maggioranza qualificata del senato**, nelle ipotesi in cui questa ritenga che l'operato del rettore non risponda più agli orientamenti del corpo elettorale che lo ha espresso. In questa prospettiva, si comprende la ragione per cui tale strumento non può essere utilizzato nei primi due anni di mandato del rettore, cioè quando il momento dell'elezione sia troppo vicino per potersi ritenere che il vincolo fiduciario, che intercorre tra rettore e corpo elettorale, si sia interrotto.

Proprio con riguardo alle funzioni affidate dalla legge di riforma al Senato Accademico (funzioni tutte che concernono - sia pure a livello di parere, proposta, iniziativa - questioni in materia di didattica e ricerca), si ritiene che non viene superato il cosiddetto **bicameralismo perfetto**, cioè quello che era considerato il **difetto maggiore** del modello di *governance* del previgente ordinamento.

Quanto alla composizione dei due organi collegiali si registrano novità soprattutto sul versante del Consiglio di Amministrazione. Mentre, infatti, il **Senato** resta **organo rappresentativo**, soprattutto della **comunità scientifica** (almeno due terzi devono essere docenti di ruolo «eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico –



disciplinari dell'ateneo»), nel CdA si stabilisce che una quota prestabilita di componenti (almeno tre per i CdA con undici membri e due per i CdA con un numero di componenti inferiore a undici) non appartengano ai ruoli dell'ateneo. Lo statuto è libero di determinare come questi consiglieri esterni siano scelti e in rappresentanza di quali interessi, pubblici o privati. Si tratta di una novità importante, anche se in molti statuti vigenti è già prevista una rappresentanza di soggetti esterni nel Consiglio di Amministrazione. La novità è importante perché qui è il legislatore a stabilire che **l'autogoverno della comunità scientifica non può essere pieno, ma deve aprirsi anche a soggetti e interessi esterni** a quelli scientifici delle università.

Quanto al **Direttore Generale (DG)** si rileva subito, quale elemento di innovazione, la sua qualificazione come **organo di ateneo**, munito di autonome competenze gestionali attraverso le quali realizzare gli indirizzi strategici e obiettivi prefissati dai competenti organi di governo di Ateneo. In tale ruolo il DG sceglie le soluzioni migliori in un quadro di efficienza, economicità e rispetto della legge.

La legge di riforma non fa altro che riconoscere quanto nel tempo hanno fatto la gran parte dei Direttori Amministrativi, i quali hanno provveduto nel tempo ad adeguare la loro funzione alle esigenze che l'evoluzione dell'ordinamento universitario e la configurazione del nuovo ente Università imponevano anche alle strutture amministrative.

Certo, la riforma ha tentato di realizzare il **principio di separazione tra potere politico e gestione**, ma sia la modalità della sua nomina, sia la durata e la rinnovazione dell'incarico evidenziano la **subalternità** del DG nei confronti del Rettore.

Il DG, in un contesto di poteri molto distribuiti e diffusi, non ha certo “pieni poteri”, pur tuttavia è il responsabile di tutti i processi decisionali in campo amministrativo, organizzativo e gestionale. Bene fa il DG a confrontarsi con tutti i soggetti coinvolti nei vari processi, ma alla fine deve adottare in autonomia e tempestività le soluzioni che ritiene migliori sotto il profilo della legalità, dell'efficienza e dell'economicità. In questo senso, è ritenuto opportuno fare uso della concertazione se questa è intesa come modalità di confronto e non come co-decisione; occorre però prestare la massima attenzione a non adottare decisioni in tempi lunghi, poiché ogni decisione adottata in tempi lunghi è una “non decisione”. E' di tutta evidenza, per il carattere di subalternità del DG, che grande è il rischio che il DG possa assumere le decisioni più convenienti (in quanto più gradite al Rettore) anziché quelle ritenute più efficienti, economiche e rispettose della legalità. In definitiva, il DG è sempre ritenuto il



responsabile di tutte le decisioni assunte anche se spesso queste non sono proprio quelle che lui avrebbe desiderato adottare in un contesto di vera indipendenza e autonomia.

Sotto questo aspetto non sarebbe male se la **nomina del DG avvenisse** in esito ad una **procedura selettiva trasparente** (con adeguata pubblicità dei bandi, della nomina e dei curricula) svolta da una Commissione di Esperti nominata dal MIUR, alla quale possono accedere coloro che risultano iscritti in un **elenco nazionale di idonei**. Nell'elenco possono essere iscritti solo coloro che documentano titoli adeguati e una adeguata esperienza dirigenziale nel settore.

Con riguardo alla durata dell'incarico del DG, la legge stabilisce che questa non deve essere superiore a quattro anni e, quindi, può stabilirsi una durata inferiore.

La previsione statutaria di una durata più contenuta del contratto e la possibilità del rinnovo, senza limiti, può determinare una **soggezione eccessiva** del DG, a scapito dell'esercizio di un potere discrezionale rispettoso soprattutto del principio di imparzialità nonché di quello di buon andamento (art. 97 Cost.), come ha dimostrato la esperienza dei rapporti tra dirigenti e titolari del potere politico di indirizzo. Da questo punto di vista, può essere una garanzia per il DG la previsione quadriennale del contratto ed il rinnovo in caso di raggiungimento dei risultati, stabilendo, comunque, la cessazione anticipata, prima del quadriennio, in caso di gravi mancanze ed irregolarità documentate nella gestione.

Sotto il profilo delle funzioni, sarebbe stato opportuno che gli Statuti avessero dettato norme più precise atte a marcare la distinzione tra il Consiglio di Amministrazione e il DG, nel senso che al Consiglio di Amministrazione devono essere affidate esclusivamente funzioni strategiche, di indirizzo e di alta amministrazione, restando le altre in capo al DG (ordinaria amministrazione, acquisizione di beni, servizi, esecuzione lavori, etc).

Pertanto sarà indispensabile che, a livello di regolamento di contabilità, si definiscano in maniera netta e chiara le funzioni di competenza dei due organi, evitando di riferire al CDA la gestione amministrativo-contabile ordinaria così come avveniva nel previgente ordinamento.



#### 4. Il nuovo modello organizzativo della didattica: considerazioni e profili problematici in tema di coordinamento delle attività didattiche dei corsi di studio comuni

La nuova organizzazione della didattica deriva dalla riforma della *governance* determinata dalla legge 240/2010 che attribuisce ai Dipartimenti “*le funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica e delle attività didattiche e formative*”.

Ciò implica l’assegnazione dei corsi di studio ai Dipartimenti e l’affidamento ai Dipartimenti (Dipartimenti di afferenza) della responsabilità sulle scelte e sulle decisioni relative alla programmazione, alla definizione degli ordinamenti didattici (ivi compresi gli obiettivi formativi, includendo tra questi il quadro delle conoscenze, competenze e abilità da acquisire da parte degli studenti, nonché l’indicazione dei profili professionali di riferimento) e al coordinamento organizzativo e gestionale delle attività didattiche.

Dato che la quasi totalità dei **corsi di studio** previsti dall’Offerta Formativa di Ateneo, soprattutto dei corsi di laurea, per il loro **carattere interdisciplinare**, viene realizzata con l’apporto di competenze professionali (docenti e ricercatori) incardinate in Dipartimenti diversi, occorre chiedersi quali siano le **principali criticità** che il nuovo modello organizzativo pone e rispetto alle quali è necessario individuare soluzioni organizzative appropriate, efficienti e snelle.

In particolare, vi sono almeno due **esigenze ineludibili** delle quali è necessario tenere conto:

- **garantire il coordinamento delle attività didattiche** riguardanti “i corsi di studio comuni” a due o più dipartimenti, stanti le molteplici problematiche di natura strettamente organizzativa e gestionale, connesse con l’effettiva realizzazione dei corsi. Sotto questo profilo, non vi è dubbio che, con la scomparsa delle Facoltà, è necessario prevedere, nell’ambito del nuovo modello di organizzazione della didattica, specifici organismi per il coordinamento delle attività formative. Per tali finalità, lo Statuto di Ateneo, agli artt. 32 e seguenti, prevede la facoltà di istituire le cosiddette Strutture di raccordo;
- **garantire che i corsi di studio**, quasi tutti a **carattere interdisciplinare** e progettati in funzione delle conoscenze, competenze e abilità che devono acquisire gli studenti per svolgere in futuro la loro professione, **rispondano agli obiettivi formativi programmati**. Questa esigenza, a differenza della prima, ha carattere





più sostanziale e deve essere assolutamente salvaguardata per garantire che i corsi di studio siano sempre ideati, costruiti, realizzati e aggiornati sempre in funzione dello studente e non degli specifici interessi scientifici e culturali dei docenti. Ciò vale tanto per i corsi di studio già attivati che necessitano di periodico aggiornamento e “manutenzione” per essere al passo con i tempi, tanto per quelli di nuova istituzione.

Rispetto a queste due esigenze (ma soprattutto rispetto alla seconda riguardante la **salvaguardia della interdisciplinarietà**), è plausibile che il nuovo modello di organizzazione della didattica possa suscitare forte e giusta preoccupazione nel corpo accademico.

Infatti, i “Dipartimenti di afferenza” dei “corsi di studio comuni”, cioè i Dipartimenti ai quali per statuto deve essere attribuita la responsabilità decisionale per l’ideazione, la realizzazione e la gestione dei corsi di studio interdisciplinari, potrebbero determinare modifiche agli ordinamenti didattici in funzione dei nuovi assetti organizzativi dipartimentali e non degli obiettivi formativi, finendo così per strutturare i corsi di studio sulla base delle risorse del Dipartimento e non delle esigenze dello studente. In altre parole, il nuovo assetto organizzativo potrebbe favorire la perdita progressiva del carattere di multidisciplinarietà dei corsi di studio.

Analogo rischio si potrebbe correre nel caso di progettazione e istituzione di nuovi percorsi formativi.

In questo contesto, si pone il problema di come sia opportuno organizzarsi per evitare sia **il rischio che i percorsi formativi non siano progettati e realizzati in funzione degli studenti** sia il rischio che la decisionalità in tema di progettazione e “manutenzione” dei “corsi di studio comuni” sia imputata esclusivamente ai “Dipartimenti di afferenza”, con la conseguenza che, non essendo la responsabilità dei corsi di studio multidisciplinari condivisa con i tutti “Dipartimenti coinvolti”, si potrebbe verificare addirittura **un vuoto decisionale** ovvero un ambiente di diffusa **deresponsabilizzazione** a causa del progressivo disinteressamento dei docenti esclusi dai processi decisionali.

Ferma restando la facoltà dei Dipartimenti di istituire strutture di raccordo per il coordinamento e la razionalizzazione delle attività didattiche dei corsi di studio comuni, è opportuno considerare se, con riferimento alle due ineludibili esigenze di cui si è detto sopra, la costituzione delle strutture di raccordo rappresenti sempre e comunque la soluzione organizzativa più adeguata ed efficiente.



## Le Strutture di Raccordo come soluzione (normale) al problema del coordinamento delle attività didattiche

Alcuni Statuti, nel prospettare un totale riassetto dell'articolazione interna dell'Ateneo, con riguardo alla interdisciplinarietà della didattica, identificano la soluzione del problema nella costituzione di strutture di raccordo, con forte ruolo organizzativo e di coordinamento delle attività didattiche tra più Dipartimenti.

Alle strutture di raccordo sono conferiti compiti di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche, di proposta di attivazione o soppressione di corsi di studio e di gestione di servizi comuni, di proposta dei contratti di docenza, di organizzazione degli spazi e dei tempi dell'attività didattica (orario lezioni, destinazione aule, ecc.) e di organizzazione delle attività collaterali all'attività didattica principale (calendario tesi, calendario sessioni d'esame, ecc.). Inoltre, predispongono e propongono il piano dell'offerta formativa, che è approvato dai Consigli di ciascun Dipartimento coinvolto. Il piano complessivo dell'offerta formativa dell'Ateneo è deliberato dal Consiglio di Amministrazione, su parere del Senato Accademico, sulla scorta delle proposte formulate dai Consigli di Dipartimento, all'uopo predisposte dalle strutture di raccordo.

All'interno della Struttura di raccordo è istituita una Commissione paritetica docenti – studenti, competente a svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica, nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e ricercatori.

Per la gestione delle attività didattiche dei singoli corsi di studio, all'interno della Struttura di raccordo sono attivati uno o più Collegi Didattici, che organizzano le attività didattiche dei corsi di studio tenendo conto delle loro specifiche esigenze formative.

Alla luce del suddetto quadro statutario vigente, quadro sommariamente riportato, appare di tutta evidenza come l'istituzione delle strutture di raccordo inneschi **un sistema complesso di relazioni** fra i Dipartimenti interessati, fra questi e le strutture di raccordo, nonché fra quest'ultime e i Collegi Didattici, la cui validità ed efficienza non sono per nulla scontate presupponendo il concorso di diversi fattori: la **netta distinzione delle competenze e delle responsabilità** in capo a vari organi; la **chiara individuazione delle connessioni** che si instaurano in funzione dei processi da realizzare e delle soluzioni alle potenziali criticità; infine, lo spirito di fattiva



collaborazione e l'impegno comune di tutte le parti in gioco di **rispettare rigorosamente i ruoli e i compiti istituzionali** propri di ciascuna struttura.

Sotto quest'ultimo aspetto, occorre sottolineare, in particolare, che in ogni caso le strutture di raccordo non si possono arrogare le funzioni che oggi svolgono le Facoltà e che dette strutture **non sono strutture sovraordinate ai Dipartimenti**.

Infine, occorre tener presente come non sia facile che un sistema organizzativo così complesso e strutturato si riveli il più confacente a gestire l'offerta formativa, la quale, per sua natura, è destinata a mutare nel tempo sulla base dei cambiamenti che la realtà sociale e produttiva impone, delle risorse umane e finanziarie disponibili e dell'evoluzione normativa in materia.

**Un'altra possibile soluzione organizzativa al problema del coordinamento delle attività didattiche dei corsi di studio comuni**

Premesso che qualsivoglia soluzione organizzativa si volesse scegliere, diversa dall'istituzione delle strutture di raccordo, questa deve essere comunque idonea a soddisfare le due **esigenze ineludibili** di cui si è detto in premessa:

- **l'interdisciplinarietà della didattica**, obiettivo che si persegue garantendo a tutte le strutture coinvolte la partecipazione ai processi decisionali in materia di programmazione, progettazione e revisione degli ordinamenti didattici dei corsi di studio comuni;
- **il coordinamento organizzativo delle attività didattiche** ai fini della soluzione delle problematiche di carattere più squisitamente tecnico-gestionale connesse alla realizzazione dei corsi di studio comuni, quali l'organizzazione degli spazi e dei tempi delle attività formative (orario, lezioni, destinazione aule, ecc.), l'organizzazione delle attività collaterali all'attività didattica principale (calendario tesi, calendario sessione d'esame, commissioni d'esame, gestione esami di stato, gestione servizi comuni d'interesse degli studenti, ecc.).

Fatta questa premessa, si ritiene che, si possa rispondere ai bisogni sottesi alla prima esigenza (**interdisciplinarietà della didattica**) **concentrando nel "Dipartimento di afferenza" dei corsi di studio comuni le decisioni in materia** di:

- ✓ programmazione, progettazione e attivazione dei corsi di studio;



- ✓ modifica degli ordinamenti didattici,
- ✓ soppressione dei corsi di studio comuni;
- ✓ istituzione dei Collegi didattici destinati ad organizzare le attività didattiche dei corsi di studio comuni, difendendone il tipo di aggregazione;
- ✓ autovalutazione della didattica,

coinvolgendo però in maniera pregnante nei processi decisionali i Collegi Didattici dei quali fanno parte tutti i docenti che contribuiscono alla realizzazione dei corsi di studio.

L'individuazione di quale debba essere il "Dipartimento di afferenza" dei corsi di studio comuni potrebbe avvenire **sulla base della prevalenza dei CFU erogati nell'attività di base e caratterizzanti, ponderati rispetto al numero di CFU che deve acquisire lo studente** (ovviamente, spetta ad ogni Ateneo scegliere i criteri ritenuti più adeguata alla propria realtà).

Le **modalità di gestione** delle proposte di attivazione, modifica e disattivazione dei corsi di studio potrebbero essere così risolte (anche qui si tratta di **mere indicazioni, spettando a ciascun Ateneo darsi proprie regole**):

1. Il **Collegio Didattico** formula le proposte di attivazione, modifica e disattivazione dei corsi di studio (di primo e secondo livello). Le proposte sono approvate dalla **maggioranza assoluta** degli aventi diritto.
2. Le proposte sono sottoposte al Dipartimento di afferenza e ai Dipartimenti associati, i quali dopo averle esaminate possono accoglierle o respingerle. Qualora una proposta sia respinta da almeno un Dipartimento, il Collegio Didattico la esamina e la rinvia ai Dipartimenti. In caso di secondo parere negativo il Dipartimento di afferenza invia al SA/CdA le proposte formulate dal Collegio Didattico corredate dal parere dei Dipartimenti.
3. Le specificazioni delle procedure intese a garantire il coordinamento del processo di progettazione, gestione e valutazione della attività didattica e di altri servizi ad essa correlati, sono definite dal Regolamento Didattico di Ateneo.

Secondo questa proposta, si persegue la semplificazione dei processi decisionali salvaguardando il principio della maggiore condivisione possibile delle scelte da parte di tutte le strutture interessate. In proposito, occorre tener presente che l'azione dei Dipartimenti deve comunque essere coerente con la programmazione



generale e con gli indirizzi strategici stabiliti dai competenti organi di governo, *in primis*, dal Consiglio di Amministrazione, al quale spetta la decisione finale.

## 5. Incompatibilità

La legge di riforma ha in larga parte **innovato** il regime delle incompatibilità dei professori e dei ricercatori universitari sia a tempo pieno che a tempo definito, **liberalizzando** alcune attività prima soggette ad autorizzazione e **sottoponendo all'autorizzazione** del Rettore altre tipologie di attività, in riferimento all'assenza di conflitto di interessi con l'università di appartenenza, nonché a condizione che le attività medesime non rappresentino detrimento alle attività didattiche, scientifiche e gestionali affidate ai docenti richiedenti.

In particolare, l'art. 6, comma 9, stabilisce che *“la posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up”*.

E' questa una forma di **incompatibilità assoluta e di carattere generale**, nel senso che il divieto vale per tutti i docenti e ricercatori universitari in regime di tempo pieno e di tempo definito.

Per il resto vi sono regole differenti ai sensi dell'art. 6, comma 10 e 12, della legge 240/2012.

### Professori e ricercatori a tempo pieno

a) E' **vietata** l'attività libero professionale (art.6, comma 9).

b) Ai sensi dell'art. 6, comma 10, possono **svolgere liberamente**, cioè **senza** la necessità di acquisire **l'autorizzazione preventiva** del Rettore, le seguenti attività, anche se retribuite:

- attività di valutazione e referaggio;
- lezioni e seminari di carattere occasionale;
- attività di collaborazione scientifica e di consulenza;
- attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale;
- attività pubblicistiche ed editoriali.



Alla luce della nuova normativa, ferma l'incompatibilità per i professori e ricercatori a tempo pieno, con l'esercizio del commercio e dell'industria e con l'esercizio di attività libero professionale, **vengono ampliate** le tipologie di incarichi retribuiti non soggetti al regime di autorizzazione previsti dall'art. 56, comma 6, del D. L.gs. 165/2001 (collaborazioni a giornali, riviste, enciclopedie e simili; partecipazione a convegni e seminari; incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate; incarichi per i quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa di comando o fuori ruolo; incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita; attività di formazione rivolta ai dipendenti della pubblica amministrazione).

In particolare, la **novità** maggiormente rilevante riguarda la possibilità per i professori e ricercatori a tempo pieno di svolgere liberamente qualsiasi attività di **consulenza**. La consulenza, di per sé corrispondente ad un'attività libero professionale, viene elencata fra le attività libere. Tuttavia, combinando le due disposizioni, quella generica (art. 6, comma 9 sul divieto di svolgere attività libero professionale) con quella specifica (art. 6, comma 10 sulla possibilità di svolgere liberamente attività di consulenza), l'interpretazione corretta è quella in base alla quale attività rientranti in un'attività libero professionale, come la consulenza, **sono libere solo se prive di continuità**.

**c) Sono consentite previa autorizzazione del Rettore, purché non comportino conflitto di interessi e detrimento alle attività didattiche, scientifiche e gestionali affidate ai docenti interessati:**

- le attività didattiche e di ricerca;
- i compiti istituzionali o gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici o presso enti privati senza scopo di lucro (**non sono autorizzabili** incarichi istituzionali o gestionali **presso enti privati con fini di lucro**).

**d) Secondo un principio generale, le incompatibilità non sono passibili di interpretazione estensiva od analogica, né possono prevedersi con normativa secondaria, ancorché statutaria, per cui occorre un riferimento legislativo che le affermi; di conseguenza, fanno parte del contenuto necessario dello statuto, vincolante e predeterminato per legge, le incompatibilità dettate per i componenti del senato accademico e del consiglio di amministrazione. Quindi, nello Statuto occorre recepire che ai componenti del senato accademico e del consiglio di amministrazione è fatto divieto di:**



- ricoprire altre cariche accademiche, fatta eccezione per il Rettore limitatamente al senato accademico e al consiglio di amministrazione e, per i direttori di dipartimento, limitatamente al senato accademico, qualora risultino eletti a farne parte;
- essere membri di altri organi dell'Università, salvo che del consiglio di dipartimento;
- ricoprire il ruolo di direttore o presidente delle scuole di specializzazione o di fare parte del consiglio di amministrazione delle scuole di specializzazione;
- rivestire alcun incarico di natura politica per la durata del mandato;
- ricoprire la carica di Rettore o far parte del consiglio di amministrazione, del senato accademico, del nucleo di valutazione o del collegio dei revisori dei conti di altre Università italiane statali, non statali o telematiche;
- svolgere funzioni inerenti alla programmazione, al finanziamento e alla valutazione delle attività universitarie nel Ministero e nell'ANVUR.

### **Professori e ricercatori a tempo definito**

Ai sensi dell'art. 6, comma 12, i professori e i ricercatori a tempo definito **possono svolgere attività libero professionali e di lavoro autonomo anche continuative**, purché **non determinino situazione di conflitto di interesse** rispetto all'ateneo di appartenenza.

Inoltre, il regime di impegno del professore a tempo definito è **incompatibile con l'esercizio di cariche accademiche**; pertanto, nello statuto vanno precisate le cariche accademiche che sono incompatibili con la condizione di professore a tempo definito.

Sono da ritenere cariche accademiche e incompatibili:

- il Rettore;
- il componente del consiglio di amministrazione nell'ateneo nei cui ruoli è inserito il docente a tempo definito;
- il componente del senato accademico;
- il direttore di dipartimento.



## 6. Contabilità economico patrimoniale

L'art. 5, comma 4, lettera a) della legge dispone l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica. A giudizio di alcuni, il legislatore avrebbe fatto meglio a lasciare all'autonomia delle singole Università la decisione di la contabilità economica patrimoniale come unico sistema di contabilità a natura autorizzatoria. Infatti si ritiene che la contabilità economico-patrimoniale **non dovrebbe soppiantare, quanto piuttosto affiancare**, quella finanziaria.

La contabilità economico patrimoniale è un tipo di contabilità "a consuntivo", cioè un sistema contabile che fotografa i fenomeni già avvenuti; in questo senso è meno adatta a presidiare le decisioni assunte dagli organi competenti in tema di spesa. Nella Pubblica Amministrazione è fondamentale che sia sempre ben chiara e precisa la situazione riguardante la spesa da sostenere e l'entità delle risorse finanziarie disponibili.

I bilanci pubblici sono soprattutto strumenti di governo, per cui mediante la definizione della loro struttura (la scomposizione della spesa complessiva nelle varie ripartizioni) viene determinato il modo in cui si intende governare.

Nelle università non si pongono particolari problemi a supportare le decisioni anche con la contabilità economico-patrimoniale, strumenti utilissimi per conoscere il costo dei servizi erogati, ma questa, si ribadisce deve essere affiancata a quella finanziaria.