

“I nuovi Statuti e la loro applicazione”

(X convegno CoDAU, 21 settembre 2012)

Gentili Direttori e Dirigenti delle Università Italiane,

ringrazio il CoDAU e in particolare il suo Presidente, Enrico Periti, per l'invito a intervenire in questa seconda sessione dei lavori del X convegno annuale dell'Associazione. Davanti a una platea così autorevole e qualificata, vorrei provare a sviluppare alcune riflessioni sul percorso che ha portato le università italiane ad approvare i loro nuovi Statuti e che le sta vedendo ora impegnate nell'applicazione degli stessi.

La necessità di modificare gli Statuti universitari fa seguito, come è noto, all'approvazione della legge 240 del dicembre 2010, che è intervenuta su una materia fino ad allora disciplinata da una molteplicità di norme stratificate nel tempo. Dal punto di vista ordinamentale, una impostazione organica risaliva al 1933 con l'emanazione del Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore, il cui impianto di base è in gran parte tuttora vigente. In questo ambito, alle università veniva attribuita l'autonomia statutaria.

Tra il 1989 e il 1993 il legislatore ha, in successione, definito l'autonomia statutaria, amministrativa e contabile degli atenei, ha dato vita a un nuovo sistema di finanziamento pubblico, ha introdotto il tema della valutazione e trasferito alle università le funzioni in materia di personale.

Sono queste le fondamenta su cui si è innestata la legge 240, che, senza abrogare le precedenti norme sull'autonomia, ha ridefinito ampiamente sia la *governance* che l'architettura delle università, prevedendo nuove norme per la valutazione della qualità e dell'efficienza degli atenei e aggiornando le regole sul reclutamento e sullo stato giuridico dei docenti.

Sul piano delle procedure e delle tempistiche per giungere all'approvazione delle modifiche di Statuto, la legge - come voi tutti ben sapete - presenta un impianto decisamente rigido, che ha avuto l'effetto di velocizzare l'operato degli atenei, spesso caratterizzati da tempi decisamente lunghi. Si pensi che l'intero processo è stato portato a termine nel giro di un anno e mezzo, con la pubblicazione dei vari Statuti tra l'agosto del 2011 e il luglio del 2012.

La CRUI sta monitorando in modo sistematico tale percorso e sta sintetizzando, attraverso uno spazio specifico aperto sul proprio sito, le scelte compiute dai singoli atenei. Ciò che appare evidente è che in moltissimi casi le università non si siano limitate alla ricezione passiva delle norme di legge, ma abbiano trovato modo di esprimere, pur all'interno dei rigidi paletti legislativi, l'esigenza di cambiamento profondo che era ormai diffusa all'interno del sistema universitario.

Negli ultimi anni, nella maggior parte delle nostre istituzioni è andata in effetti maturando la consapevolezza di dover procedere sulla via di un ineludibile rinnovamento. Una consapevolezza nata anche dalla coscienza degli errori commessi in passato, ma soprattutto dalla constatazione dell'assenza da parte della politica di un disegno complessivo di riforma del sistema universitario. Abbiamo così assistito, nel corso del tempo, da un lato al susseguirsi di proclami generici sull'importanza dell'università, dall'altro a una serie di interventi normativi parziali e frammentari, per di più a "costo zero", che si inserivano in un contesto di riduzione progressiva tanto del finanziamento pubblico quanto del personale.

In questo contesto, gli atenei italiani sono stati posti di fronte all'alternativa di rassegnarsi a una progressiva marginalizzazione del proprio ruolo sociale, oppure di trovare al proprio interno quelle energie e quelle risorse in grado di sovvertire tale tendenza, con l'obiettivo di proporre una visione strategica in grado di porre il mondo della ricerca al centro dei programmi di sviluppo del Paese. In questo senso, la legge 240 può essere considerata un'opportunità

offerta agli atenei per rendere concreta questa esigenza di cambiamento, anche se all'interno delle rigidità e dei limiti operativi che essa presenta.

Con questa riforma, in effetti, il legislatore si è appropriato del potere di determinare dal centro la forma di governo e l'organizzazione interna delle università, interpretando in maniera estensiva la possibilità di fissare i limiti entro i quali si esercita l'autonomia delle singole università. Di contro, gli atenei hanno applicato la legge cercando di riappropriarsi di quella prerogativa, approfittando di ogni possibile spazio di autonomia che il testo normativo lasciava a disposizione. Lo hanno fatto, direttamente, per valorizzare la storia, i valori e le peculiarità proprie di ogni istituzione e, indirettamente, per proporre un modello relazionale più aperto e dinamico con la società circostante.

Quanto appena detto risulta chiaro anche da un recente studio condotto da una collega de "La Sapienza" di Roma, la professoressa Maria Romana Allegri, che ha analizzato le modalità di approvazione e i contenuti dei testi degli Statuti, soffermandosi sul tema della *mission*. Nello studio si sottolinea innanzitutto la volontà degli atenei di riaffermare la propria vocazione, qualificandosi come luoghi autonomi di produzione del sapere, e non semplicemente di riproduzione e trasmissione di esso. In secondo luogo, viene evidenziata la tendenza a respingere qualsiasi forma di autoreferenzialità, ribadendo con forza la disponibilità degli atenei a costruire sinergie con la società civile e ad attivare circuiti virtuosi con il mondo produttivo. In terzo luogo, si rimarca la generalizzata sottolineatura del principio autonomistico, in opposizione al ridimensionamento che esso ha ricevuto con la legge 240.

Al di là delle dichiarazioni di principio, questa dinamica appare in tutta la sua evidenza per quanto riguarda gli organi di governo, a proposito dei quali quasi tutti gli atenei hanno sentito il bisogno di ridefinire un proprio specifico quadro di riferimento istituzionale e di improntarlo all'equilibrio dei poteri in campo.

Sotto questo profilo, l'impianto della legge è esplicito. E' sancito il maggior potere di indirizzo e di gestione del rettore e un suo più ampio controllo sugli organi. Si individua nel Consiglio di Amministrazione la sede naturale delle scelte strategiche, che vanno dal piano triennale all'attivazione e chiusura di sedi e corsi di laurea, alle spese di personale, etc. È introdotta la figura del Direttore Generale, cui compete la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo. Il Senato Accademico, infine, viene declassato a organo di carattere consultivo e di coordinamento. Tutto questo configura una *ratio* da parte del legislatore di natura verticistica e di tipo aziendalistico.

Questo modello elimina comunque alcune delle principali contraddizioni emerse negli ultimi anni, che hanno sensibilmente limitato gli atenei nella loro azione. La prima è riscontrabile in un eccesso di assemblearismo e di autoreferenzialità che ha precluso, o comunque ridotto, la capacità di ottenere risultati positivi sotto il profilo dell'efficienza, della trasparenza del processo decisionale e della *accountability*. La seconda risiede nel sistema di "bicameralismo perfetto" tra Senato Accademico, da una parte, e Consiglio di Amministrazione, dall'altra, che ha notevolmente rallentato i processi decisionali e reso incerti gli esiti.

La logica organizzativa prefigurata dalla legge 240 sembra, però, essere più congeniale ad una parte del sistema universitario del nostro Paese – per esempio, gli atenei di piccole dimensioni o quelli privati, che infatti hanno recepito le indicazioni della legge in media più rapidamente – e non sembra quindi offrire una soluzione valida per la totalità delle istituzioni accademiche italiane, che si differenziano molto al loro interno per storia, *mission*, dimensione e vocazioni.

Da un lato, quindi, i nuovi Statuti universitari hanno dato seguito alla legge, concentrando gran parte dei poteri decisionali nelle mani del rettore e del Consiglio di Amministrazione; dall'altro, hanno applicato correzioni per

conciliare il rispetto delle prescrizioni di legge con la valorizzazione del principio di autonomia delle università e dell'impostazione democratica del loro assetto interno.

Mi limiterò a citare due esempi. La metà degli atenei ha previsto la presenza di tre membri esterni nel Consiglio di Amministrazione, ma l'altra metà ha optato invece per la limitazione del loro impatto, prevedendo un Organo composto da meno di undici membri, di cui solo due esterni.

In altri casi, più che sui compiti e sulla composizione del Consiglio di Amministrazione, gli atenei hanno preferito agire sulle modalità di designazione dei consiglieri, approfittando dell'ampia discrezionalità che la legge lasciava intravedere. Quest'ultima fa infatti riferimento alla "designazione o scelta degli altri componenti del CdA", ad eccezione della rappresentanza studentesca.

Su tale questione, rinvio alle recenti sentenze dei TAR della Liguria, del Piemonte e della Toscana.

Al di là di questo tema, quali sono, in definitiva, gli aspetti strategici sui quali si è articolato il percorso di definizione e di applicazione dei nuovi Statuti? Ne indico almeno tre che, a mio avviso, hanno valenza generale: (1) Il tentativo di cogliere nella legge 240 un'opportunità per il rinnovamento delle strutture universitarie; (2) il recupero, per quanto possibile, dei propri margini di autonomia; (3) la ricerca di un equilibrio tra i diversi poteri in campo.

Meno complesso, almeno da un punto di vista analitico, è stato l'iter seguito nell'applicazione di quella parte della legge che si riferisce all'articolazione interna delle università, sia perché tale questione attiene più alla sfera organizzativa che a quella politica dell'istituzione universitaria, sia perché in questo caso la legge si è rivelata meno dirigista e più flessibile.

Non c'è dubbio che, da questo punto di vista, il cuore del disegno riformatore sia rappresentato dal dipartimento universitario, delineato nel testo normativo come un'articolazione decentrata, dotata di autonomia finanziaria, a cui sono demandate le funzioni finalizzate allo svolgimento delle attività di ricerca e di didattica, nonché quelle rivolte all'esterno.

La centralità dei dipartimenti imporrà naturalmente alcune modifiche nelle relazioni tra organi di governo - *in primis* il rettore - e strutture decentrate, con un evidente rafforzamento del ruolo del direttore di dipartimento. Con la legge 240, infatti, questi diventa il dirigente accademico cardine del sistema, a cui spettano non solo le responsabilità nei campi della didattica e della ricerca, ma anche quelle relative ai vari aspetti dell'attività gestionale.

Sarà interessante seguire le dinamiche di rapporto che si creeranno tra queste strutture e, ove previste, quelle di coordinamento. La legge concede infatti la possibilità agli atenei di istituire tra più dipartimenti delle "strutture di raccordo, comunque denominate, con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche e di gestione dei servizi comuni".

Un primo monitoraggio indica che solo un'esigua minoranza di università ha fatto la scelta radicale di istituire solo i dipartimenti, semplificando al massimo la propria struttura organizzativa. La gran parte ha viceversa previsto l'istituzione di strutture di raccordo, denominate "facoltà" o "scuole".

Generalmente a queste strutture è stato affidato un ruolo secondario rispetto a quello previsto per i dipartimenti, anche se in qualche caso a esse sono state attribuite funzioni di particolare rilievo, o si è valorizzato al massimo il collegamento tra dipartimenti e facoltà/scuole.

Un'ultima considerazione al riguardo: la necessità posta dalla legge di riorganizzare i dipartimenti prevedendo un numero minimo di docenti e di ricercatori che vi afferiscono - non meno di 35 o di 40 per gli atenei di maggiori

dimensioni - impone una semplificazione dell'articolazione interna che, accanto alla razionalizzazione degli organici e dell'offerta formativa, potrebbe generare possibili economie di spesa.

Mi avvio a concludere cercando di rispondere alla domanda su quale è, a oggi, lo stato di attuazione della legge 240. Per avere un quadro il più ampio possibile della situazione dei vari atenei, abbiamo promosso e realizzato – con la collaborazione della presidenza del CODAU - un'indagine conoscitiva inviando ad essi una scheda di rilevazione articolata in due sezioni. La prima, dedicata al processo di applicazione del sistema di *governance* delineato dalla 240; la seconda, al grado di attuazione della parte relativa alla nuova architettura accademica.

Dall'analisi dei dati risulta innanzitutto che quasi tutte le università si sono orientate per un'attuazione graduale della riforma, dando priorità nel campo della *governance* alla costituzione del nuovo Senato Accademico e alla nomina del Direttore Generale. Quasi tre quarti degli atenei interpellati hanno già proceduto alla nomina di quest'ultima figura e circa la metà all'insediamento del Senato Accademico. Solamente il 32% del campione ha costituito il nuovo Consiglio di Amministrazione, il 29% il Nucleo di Valutazione e il Collegio di Disciplina, e percentuali ancora più basse riguardano il Comitato Unico di Garanzia (23%) e il Collegio dei Revisori (19%).

Per quanto riguarda l'articolazione interna delle università, più della metà delle istituzioni che hanno risposto all'indagine ha già costituito i nuovi dipartimenti, mentre solo il 15% ha dato vita alle strutture di raccordo, comunque denominate, e il 22% ad altre strutture didattico-scientifiche.

La parte finale della ricerca – e qui termino davvero il mio intervento – è stata dedicata all'analisi delle prospettive di attuazione della legge nelle due sezioni finora esaminate. Ebbene, 20 atenei su 31 completeranno il loro percorso di ridefinizione della *governance* entro la fine dell'anno, e gli altri

prevedono di farlo entro i primi mesi del 2013; mentre la quasi totalità degli atenei (29 su 31) attiverà le nuove strutture dipartimentali entro il 2012.

Ancorché parziali, questi dati ci consegnano un segnale incoraggiante sulla strada del cambiamento. Dopo aver elaborato, con i nuovi Statuti, il modello di università che intendiamo costruire nel prossimo futuro, siamo adesso chiamati a un impegno ancora più pressante: quello di attuare tale modello, rendendolo funzionale e adatto a valorizzare in pieno le nostre realtà.

Le sfide che ci aspettano interesseranno tutti gli aspetti della vita degli atenei, da quello di funzionamento della nuova *governance* e della nuova architettura universitaria, a quello più squisitamente amministrativo, che riguarderà l'adozione del Bilancio Unico e il passaggio al sistema economico-patrimoniale, agli altri che sono ben presenti a tutti noi. Potremo vincerle solo a condizione che si riesca a instaurare una strettissima collaborazione tra tutti gli attori che operano all'interno degli atenei e in primo luogo tra gli organi politici e i vertici amministrativi delle università, quegli stessi che in questi giorni si stanno qui confrontando, ai massimi livelli, per discutere e rilanciare il principio dell'autonomia.

Professor Massimo Augello
 Rettore dell'Università di Pisa