Università: l'autonomia statutaria e la *governance*

di Marco Cammelli

Ustica, 17 settembre 2004

avvertenze:

- dunque, 2 parti : quale spazio (autonomia); se e quanto è utilizzabile per risolvere i problemi di governance

- significati di autonomia: autogoverno (tradizionale), autoorganizzazione (enti pubblici), autonomia normativa, autonomia politica (scelta dei fini);

- mi riferisco *solo* alla parte degli atenei: è ovvio che il sistema è più ampio, a cominciare dalle attività svolte al centro (di cui ci si è occupati l'altr'anno);

I parte: autonomia statutaria

1. autonomia universitaria:

- art.33.6 Cost. dr. di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Tre cose certe:

* è riferita agli atenei autonomamente (non solo come proiezione della libertà di insegnamento del singolo docente);

* è autonomia normativa che non c'era (lo statuto ex Tu 33 era solo l'indicazione delle facoltà e dei corsi attivati); l'autogoverno c'era già; l'autoorganizzazione è in genere compresa;

* riserva di legge: solo la legge è abilitata ad intervenire o comunque deve predeterminare l'attività amministrativa (non esistono poteri amm "liberi"): v. sul problema del numero chiuso, Corte Cost. 383/1998), peraltro anche in relazione all'art.34;

Una incertezza: 2 tesi:

a) restrittiva: è la legge che definisce in concreto lo spazio. I confini tra autonomia dell'ateneo e ordinamento generale sono nelle disponibilità del legislatore, salvo l'estremo in cui sia cancellato ogni spazio;

b) più ampia. L'autonomia è direttamente assicurata dalla Costituzione e si spinge fino a dove, in negativo, la legge interviene per esigenze di sistema. *Ormai prevalente, ma da presidiare perché una legge ordinaria può formalmente o sostanzialmente essere cambiata con facilità.*

Dunque, autonomia costituzionalmente garantita (come le regioni) e proprio per questo protetta anche nei confronti di queste ultime. Questa è la ragione per cui la Corte cost. (sentenza 281/1992) riconosce la legittimità della diretta disciplina statale in materia di diritto allo studio (nascita delle aziende) contro le pretese regionali;

2. Disciplina legislativa.

Sempre da richiamare (v. leggere il testo) e poi chi l'ha vissuta direttamente ha la deformazione dell'esperienza, i più giovani, l'hanno solo letta nei libri o ne hanno sentito parlare.

2.1. natura giuridica:

- ente-pubblico non-territoriale: lo era anche prima del 1989: ma la 168/89 lo dice espressamente;

- dunque amministrazione pubblica ma non statale;

- di recente, ente ad autonomia funzionale (espressivo di comunità): parte dalla 59/97, ma con l'obiettivo di evitare il trasferimento alle regioni anche di questo: 112/98), e poi prosegue (ora, la riforma costituzionale in discussione la introduce espressamente);

2.2. l'autonomia statutaria e il Sistema Universitario (168/1989, istitutiva del Murst).

C'era stata qualcosa prima, v. DPR 382/1980 sulla istituzione dei dipartimenti, con la loro autonomia finanziaria e contabile). In ogni caso la 168 precisa:

- a) il *che cosa*, cioè le materie: attività didattica, ricerca scientifica, organizzazione e funzionamento delle strutture connesse; autonomia finanziaria e contabile;
- b) il *come*: innanzitutto lo statuto di ateneo + i regolamenti generali;
- c) il *quanto*. Deriva da: sistema delle fonti, limiti specifici positivi, limiti specifici negativi;

In particolare:

- sistema delle fonti (attuazione diretta dell'art.33 Cost.: fonte non solo politicamente ma anche giuridicamente rafforzata: immediata attuazione della Costituzione:

* esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento (esclusione altre norme legislative e circolari): art.6.2

n.b: dunque, questo è il principale criterio di riferimento per affrontare e risolvere tutte le questioni interpretative "aperte" (v. finanziaria) ⁽¹⁾;

- limiti specifici positivi (contenuti *necessari*):

* il regolamento di amm. e contabilità deve assicurare rapidità e efficienza delle spesa e equilibrio finanziario del bilancio (art.7.8) + forme di controllo interno;

* elettività del rettore (16.4);

* rappresentanza delle facoltà nel Senato accademico;

* chiara individuazione delle responsabilità dei dirigenti (ancora pre 142/90 e 29/1993);

* composizione del CdA che assicuri la rappresentanza delle componenti previste dalle norme vigenti;

- limiti specifici negativi:

* le scelte in materia di ricerca debbono rispettare la libertà di ricerca dei singoli docenti e ricercatori e l'autonomia di ricerca delle strutture (art.6.3 168);

* il regolamento di gestione e contabilità (art.7.7) può derogare alla contabilità dello Stato ma deve rispettarne i principi;

* rispetto delle norme sul conferimento del valore legale dei titoli di studio (16.2);

* rispetto norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e TA;

d) i *controlli*:

- sullo statuto: richiesta di riesame dal parte del Ministro (entro 60 gg) per motivi di legittimità o di merito e se riapprovazione (3/5 o maggioranza assoluta), ricorso alla giurisdizione amministrativa per soli vizi di legittimità (art.6, commi 9 e 10);

- abolizione dei controlli preventivi della Corte dei conti (salvo i provvedimenti di nomina, promozione, cessazione del personale, peraltro immediatamente esecutivi salvo ricasazione, art.7.10);

- controllo successivo sui consuntivi della Corte dei conti, e relazione annuale al Parlamento;

e) le *sanzioni*:

- a parte quelle ex controllo successivo Corte dei conti (consuntivi);

- l'impugnazione presso il giudice amministrativo;

n.b. questo apre la strada al "potere della borsa", cioè alla sanzione sui trasferimenti;

2.3. Altre leggi successive:

a) alcune a recuperare spazio al centro: v. l'esempio clamoroso del DPR 371/1990, che doveva fissare i "principi" inderogabili e che capovolge il criterio: su 100 articoli, solo 8 disp.

derogabili; n.b.: *la fuga dall'Università* (v. *fondazioni*) nasce anche da qui; ⁽²⁾;

⁽¹⁾) in ogni caso tenere conto delle indicazioni Corte cost 36/2004: le esigenze di finanza pubblica debbono lasciare ai soggetti autonomi costituz garantiti, proprio perché tali, la scelta tra ridurre la spesa o aumentare le entrate, salvo misure "di emergenza" e perciò "eccezionali".

b) altre a preservarlo: poiché la Corte dei conti insiste nel controllo preventivo sui singoli atti di gestione, l'assetto della 168 è formalmente ribadito dalla legge 537/1993 (poi arriverà la 20/96 e il sistema attuale);

c) come attuazione della 168:

- la 537/1993 che disciplina: (art.5 *budget di Ateneo*, materialmente fondativo dell'intero sistema):

* i trasferimenti tra ministero e università (fondo finanziamento ordinario, FFO; fondo per l'edilizia e le grandi attrezzature; fondo di sviluppo). L'FFO quota base + quota riequilibrio su cui la finanziaria '98 (449/1997) fissa il max 90% spese per il personale (*limite negativo*)

* istituzione dell'Osservatorio permanente poi ritoccato nel 1999 (Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario): legge 370/1999;

d) sulla questione del personale:

docenti

- al limite dello stato giuridico del personale docente, va aggiunto il fatto della sottrazione di questa categoria dalla "privatizzazione" ex 29/1993 (ora 165/2001), il che lascia *per intero* la relativa disciplina allo Stato;

- l'afferenza o meno allo stato giuridico dei requisiti relativi all'elettorato attivo e passivo del personale docente (e, dunque, se e quanto lo statuto potesse estendere tali requisiti anche ad altre figure oltre quelle originariamente previste) ha sollevato un ampio contenzioso amministrativo (v. S. Raimondi, in dr. amm. 2/2002) e la sollecitazione avanzata dalla commissione speciale per la redazione del Tu sull'università (Cassese) di mantenere l'esclusiva riserva in materia a norme primarie statali. Scontro con l'ufficio legislativo del ministero, fine legislatura (XIII), e disposizione c.d "salva statuti" (art.4 legge 56/2002) che rimette l'elettorato *attivo* agli statuti e permette l'estensione di quello *passivo* alla seconda fascia nel caso di indisponibilità della prima per la direzione dei dipartimenti.

direttore amministrativo

- forte relazione di fiduciarità con il vertice "politico" dell'Ateneo:

* normalmente il rettore (lo stabiliscono gli statuti);

* ampia possibilità di scelta tra gli interessati (tra i dirigenti dell'ateneo, da altro ateneo, da altra amministrazione pubblica, o anche da estranei a quest'ultima (art.17.110 della 127/97) è contratto a tempo determinato (rinnovabile) di max 5 anni;

dirigenti (29/1993 e 165/2001):

- pacifica applicabilità (art.1.2);

- declinazione autonoma principio separazione tra indiriz/controllo e attuaz/gestione (art.2.4);

- esplicita esclusione di compiti di gestione in materia di didattica e ricerca (art.15.2);

e) organizzazione:

- a parte le innumerevoli disposizioni generali delle leggi finanziarie di blocco (assunzioni, ecc.) o di promozione di scelte pro contenimento spesa (esternalizzazioni, ecc.);

- rilevanti le disposizioni della finanziaria 2001 (art.59.3 legge 388/2000) e relativo regolamento DPR 254/2001 sulle fondazioni universitarie (verso la *galassia*).

* finalità: - acquisizione beni e servizi a migliori condizioni di mercato;

- svolgimento attività *strumentali* di supporto alla didattica e alla ricerca;

- aggregazione con altri soggetti pubblici e privati;

* strumenti: in realtà, sono ulteriori finalità. Il comma 2 del DPR 254 aggiunge infatti:

- oltre alla raccolta finanziamenti e possibilità di convenzioni, ecc.;

(²) non sempre e non tutti ricordano che per evitare questo esito, il 3 maggio 1989 le commissioni I e VII Senato approvarono un odg con l'indicazione di 8 principi inderogabili

- sostegno allo svolgimento delle attività formative, ricerca, trasferimento tecnologico "anche attraverso la gestione operativa di strutture scientifiche e/o tecnologiche delle università";

- nonché la possibilità di "promuovere la costituzione o partecipare a consorzi, associazioni o fondazioni che condividono le medesime finalità, nonché a strutture di ricerca, alta formazione, trasferimento tecnologico in Italia e all'estero, ivi comprese società di capitali strumentali a dette strutture";

* pochi limiti (nessuna distribuzione di utili; meno del 50% nelle spa; presidente nominato dall'ateneo come la maggioranza assoluta dei membri del CdA; revisori), ma:

- il centro si preoccupa di inserire propri rappresentanti (nel CdA, nei revisori dei conti e anche nel comitato scientifico);

- scarse indicazioni sul rapporto tra Ateneo e fondazioni (vigilanza, revoca degli amministratori), ma non sul profilo cruciale delle incompatibilità (se c'è rettore e direttore amm., chi esercita il controllo?): tutto è rimesso allo statuto della fondazione;

- invece si rinvia alla tutela prefettizia sulle fondazioni (per violazione dell'atto di fondazione o dello statuto), con il risultato che qui si introduce un potere *esterno* di annullamento su singoli atti assente sul resto della attività universitaria (mah!).

2.4 il nuovo titolo V Cost. malgrado la doppia garanzia (regionale e univers.) della Corte:

- forti novità sulle fonti:

* non tanto nel rapporto tra legge e statuto e norme degli atenei (invariato: l'art.6.2 della 168/1989 è un principio fondamentale);

* ma nella sostituzione della legge regionale ad ampie quote di materie prima solo statali (anche se coperte da riserva di legge: la tesi contraria, v. Elia, non tiene)

- dell'università espressamente non si parla (e la tassatività statale apre la comp. regionale);

- restano allo stato solo "norme generali sulla istruzione";

- mentre sia l'istruzione che la ricerca scientifica e tecnologica sono a competenza concorrente

(torna il divieto di regolamenti statali);

- possibili novità sul sistema dei fondi di finanziamento, programmazione delle sedi, la stessa potestà di stabilire limiti alle entrate proprie delle università (tasse di iscrizione), ecc.

- v. protocolli di intesa regioni-università per il SSN.

Comunque non dovrebbe essere toccata l'autonomia::

- art.33 cost e attenzione della Corte cost.;

- il 117.3 cost fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

conclusioni I parte

1. *quella universitaria è una autonomia costituzionalmente garantita.* Ergo:

- definizione di relazione non solo verso lo Stato ma anche verso le regioni;

- la legge interviene sia in positivo (contenuti necessari) che in negativo (limiti) per esigenze di

sistema generali e nei vari settori + garanzie altri beni (v. accesso, art.34, ecc.);

- controlli amministrativi limitati, e solo se espress. disposti;

2. *la legge 168/1989 è il perno del sistema ed ha un peculiare status nelle fonti.* Infatti:

- è di immediata attuazione della Costituzione e ripartisce ambiti di autonomia (fonte rinforzata);

- esclusione atti amministrativi; modifiche con atti primari espressi:

3. *gli ambiti di autonomia sono specificati su 4 profili:* didattica, ricerca, organizzazione e

funzionamento, autonomia finanziaria;

4. *lo statuto è il perno della autonomia*, così identificata, perché:

- all'esterno:

* interagisce solo con il legislatore e il giudice: v. esclusione circolari; v. modifiche con atti primari

espresi; v. ricorso al CdS sullo statuto;

* provoca la delegificazione della precedente disciplina legislativa per gli ambiti da esso normati;

- all'interno:

* statuto, elemento di riconosc. (interno e esterno) dell'identità dell'Ateneo (sono differenti);

* filtro tra ordinamento esterno e interno;

* base e parametro di indirizzo-legittimità per regolamenti di Ateneo, per quelli delle strutture, ecc;

5. *in particolare, per la governance di Ateneo*:

- pochi limiti positivi:

* elettività Rettore, rappresentanza facoltà nel SA, fiduciarità dr. amm.;

* largamente e liberamente allocabili le funzioni tra Rettore, CdA e SA (salvo vocazioni di base);

* distinzione tra indirizzo/controllo e attuazione/gestione da distribuire tra gli organi di governo e

dirigenti con alcuni adattamenti;

- derive pesanti: confusione rappresentanza-decisione e decisione-gestione:

* dai SAI alla composizione Senato;

* pasticcio del CdA: mantenimento rappresentanze corporative e rappresentanti del personale;

* durezza dello status giuridico e cedevolezza elettorato attivo (nella salva-statuti);

Il parte: governance

1. metodo: **cruciale**

- *prima* i fatti, i cambiamenti, e *poi* gli assetti istituzionali; *prima* le funzioni e *poi* la governance;

altrimenti il discorso è autoreferenziale come taglio, parziale come analisi, votato al fallimento

come proposte;

- necessità di un *incisivo intervento esterno*:

* sul piano formale, perché vi sono riserve di legge su punti chiave;

* sul piano sostanziale, perché alcuni nodi del governo degli atenei non sono scioglibili dall'interno, in ragione delle fortissime incrostazioni ormai consolidate;

2. i fatti: come eravamo e che cosa siamo diventati:

I come eravamo:

2.1. sistema di relazioni:

- forte stabilità del sistema universitario (decenni tra una innovazione e l'altra);

- le Università facevano *molto* meno (offerta rigida e limitata, in esecuzione del centro, e in modo uniforme);

- Atenei fortemente inseriti nella struttura statale (organi con personalità giuridica): discipline. finanziamenti e risorse al centro (organico nazionale);

- dualismo *gestione didattica/ricerca* (ai docenti e a strutture ad hoc) e *gestione del resto* (alla amministrazione);

- i referenti (centrali) erano diversi e le relazioni dirette anche con le singole articolazioni (v. Facoltà, dai simboli -atto di nomina del Preside- alle decisioni sulle cattedre): dunque, come i lati della piramide, i processi decisionali non si incontravano nel rettorato ma al centro (romano);

2.2. forte riflesso interno:

- solo personale di ruolo (o in attesa di esserlo): didattica=stabile comunità scientifica

- organi interni nettamente separati (CdA/Senato); Senato solo rappresentanza delle Facoltà;

- Rettore come *primus inter pares*, notabiliare, di rappresentanza all'esterno e di garanzia interna;

- scarsa interdipendenza reciproca tra le strutture universitarie (facoltà, istituti, e dipartimenti);

- amministrazione debole e ridotta (il resto, ministero): ma organizzazione compatta e unitaria;

2.3. implicazioni:

- pressoché totale separazione tra Atenei e contesto istituzionale e socio-economico locale;

- non c'era una forma di governo, perché non c'era funzione di governo del sistema (collocata al centro, a cominciare dalla *allocazione delle risorse*);

- l'autonomia si esprimeva nella sua forma più ridotta: l'autogoverno, vale a dire la scelta del titolare dell'organo (Rettore, Preside, direttore di istituto) chiamato ad amministrare secondo regole, risorse e procedimenti definiti altrove, e questo *solo* per le parti accademiche: per l'amministrazione il direttore amministrativo, vero alter ego del rettore su questo versante, era scelto dal ministero;

- essendo il processo decisionale essenzialmente discendente (alto/basso, generale/particolare), ogni livello aveva solo il problema di conoscere orientamento e decisioni di quello superiore, non di quanto avveniva di fianco o al piano di sotto; *a bassa interdipendenza*;

- responsabilità legate alla sola regolarità formale e giuridico-contabile.

II che cosa siamo (diventati) ⁽³⁾

⁽³⁾ qui l'analisi sconta fatalmente limiti significativi dovuti alla inevitabile estrapolazione di conoscenze dirette, agli elementi emersi negli incontri della associazione dei prof. di diritto amministrativo, ecc.): entro questi limiti, tuttavia, può essere utile (anche per sollecitare integrazioni o correzioni, e soprattutto analisi più sistematiche).

a) forte instabilità del sistema universitario generale (e riflessi sulla navigazione a vista all'interno);

b) deficit di legalità (il provvedere fa premio sul prevedere + deroghe, eccezioni, interventi in corso d'opera o retroattivi) e crisi statuti nella funzione identitaria e ordinamentale. Equivoco strisciante e diffuso: dalla autonomia come *autodeterminazione* delle regole a autonomia (fra)intesa come *disponibilità* delle regole;

c) aumento sedi universitarie (separazione di fatto didattica-ricerca; forte dipendenza dai finanziatori esterni, in primis gli enti locali.);

d) i processi decisionali endogeni quasi totalmente strutturati sulla spesa e il budget di ateneo: * forte concentrazione di poteri sugli organi di governo, specie quelli centrali di Ateneo;

* conseguente forte interdipendenza orizzontale;

* più sensibile problema delle autonomie (singoli, strutture) all'interno dell'Ateneo;

* forte differenza tra chi (singoli o strutture) è in grado di procurarsi risorse esterne e chi no;

e) più richieste dall'esterno (accademico, imprese, istituzioni) e opportunità risorse;

f) enorme aumento dell'offerta didattica.

g) forte crescita di dimensione quantitativa e del numero di strutture interne e esterne;

h) corrispondente domanda di servizi interna ed esterna, che si colloca nello spazio di nessuno tra la semplice dimensione amministrativa e i servizi più propriamente didattici e di ricerca scientifica;

i) forte perdita della specificità della amministrazione e gestione di strutture didattiche e scientifiche per la pesante omologazione (senza filtri nazionali) alle normative comunitarie;

l) forte aumento quantitativo del personale docente (riflessi sulla comunità scientifica e sull'allargarsi del personale non di ruolo, spesso esterno): riflessi sulla *rappresentanza* (la cui *deriva è incessante*: invece di essere collegata alle funzioni, è *espressione di status*);

m) forte richiesta di partecipazione dal basso (singoli alle strutture e strutture all'Ateneo) e di adeguata informazione;

n) centralità degli atenei nelle loro diverse funzioni (applicazioni ricerca, servizi, ecc.) nello sviluppo dei sistemi economici locali;

in breve, Atenei:

- all'esterno: *più diversificati* (grandi/piccoli; statali/libere), *più plurifunzionali*, formalmente *più autonomi* (+ competenze) ma sostanzialmente *più vulnerabili* (+ peso finanziatori, + regolazione istituzionale e politica esterna);

- all'interno: *più accentrati*, *più interdipendenti*, *più disomogenei* come strutture e personale (dispersione comunità scientifica e universitaria), *cedevolezza elementi di quadro* a cominciare dalle regole *eclisse Statuto*, *crisi della rappresentanza* (insieme eccessiva, per numero e sedi di inserimento delle componenti interne, e carente, per l'assenza formale della maggior parte dei nuovi soggetti, esterni, coinvolti, e per la crisi dei soggetti della comunità scientifica), conseguente *dispersione dei processi decisionali e delle responsabilità*.

- poiché è mancata la percezione di questo mutamento, seria asimmetria tra (vecchi) assetti ordinamentali e (nuove) esigenze emerse. In particolare:

a) *enorme concentrazione di poteri, senza bilanciamenti*:

- v. le funzioni (normative, esecutive e di controllo) condensate sul vertice dell'Ateneo e sul Rettore;

- autonomia rispetto all'esterno (assenza di controlli; assenza di opinione pubblica e media che non siano interventi estemporanei; scarsa concorrenzialità tra Atenei, dato il prevalere del dato della prossimità territoriale per gli iscritti);

- assenza di contrappesi all'interno: non c'è qualcosa di simile al ruolo affidato alla

"minoranza"; assai flebile la voce degli utenti (temporaneità, ecc.); scarso peso della comunità scientifica in quanto tale;

p.s. è vero che le Università, come ci dice la Corte Cost., sono autonomie costituzionalmente come quelle del governo regionale e locale, ma è innegabile che queste ultime hanno tali contrappesi. Le Università invece, oggi, ne sono quasi completamente prive.

b) *evidente crisi di governabilità*:

- confusione di processi decisionali (e conseguente dissoluzione di responsabilità);
- confusione di ruoli (Rettore/amministrazione; amministrazione/docenti; docenti/amministrazione)
- deriva della rappresentanza, spesso dall'oggetto indefinito (v. processi decisionali) ma sempre più estesa a soggetti e sedi amministrative anche di gestione;
- disarticolazione delle strutture e della organizzazione (sta formandosi una area para-universitaria esattamente con le stesse dinamiche con cui si formò il "para-stato");

3. che fare ⁽⁴⁾

metodo:

- mi limito ad indicare le esigenze e i punti di intervento: le modalità specifiche sarebbero in questa sede premature, anche perché dovranno esserci risposte *differenziate* tanto quanto differenziate sono le condizioni degli atenei;

- va distinto quanto è compito del centro (e del legislatore, come si è visto) e quanto (molto) è invece affidato alle singole università;

- non ho modo di richiamare espressamente le posizioni emerse in materia (documenti, ufficiali e ufficiosi sulla governance, saggi pubblicati, ecc.). A parte i nostalgici del tempo che fu (numerosi tra gli *over 50* anni) e i pessimisti che rifuggono dall'azione, le distinguerei tra incrementalisti (le cose si stanno muovendo sulla strada giusta, ma bisogna fare di più) e discontinuisti (in termini di governo degli Atenei, il sistema ormai è in seria crisi ed è necessaria una discontinuità). Per le cose dette, tendo ad essere su quest'ultima posizione.

obbiettivi:

a) un assetto più riconoscibile di vero e proprio *governo* (la governance, in queste condizioni, può essere affrontata solo in un momento successivo). In particolare:

- *separazione di funzioni* in verticale (tra governo accademico e dirigenti) e orizzontale (asse della didattica e della ricerca; servizi amministrativi e attività di supporto a tale asse; servizi resi all'esterno: imprese, collettività, ecc.).

La distinzione non è solo organizzativa, ma comporta regimi differenziati in termini di disciplina, garanzie (comprese le incompatibilità, che impediscano le "unioni personali" tra l'una e l'altra area), e controlli;

- *razionalizzazione della rappresentanza*, che da un lato va correlata alle diverse funzioni (ampia per la didattica e la ricerca, da escludere o ridurre all'essenziale nel resto) e dall'altra va razionalizzata per quanto riguarda il governo centrale dell'ateneo (Rettore, Senato accademico) anche utilizzando (almeno nelle sedi medio-grandi) sistemi di II grado; è del tutto ingiustificata, invece, nel CdA per il quale andrebbero pensate soluzioni (anche miste: interni, esterni, di derivazione rettorale) basate su competenze specifiche è già sperimentate che non vadano oltre la rappresentatività;

- limiti massimi dei *componenti* dei consigli di facoltà, dipartimento, corsi di laurea ecc. (event. II grado) con la presenza di rappr. studenti + alcuni soggetti esterni autorevoli in numero limitato tanto da non incidere sulle maggioranze ma sufficiente da favorire un pò di *self-restraint* alle più spregiudicate pretese dei singoli o delle diverse corporazioni elementi + adeguata rappresentanza docenti (nella didattica) per il (crescente) personale esterno e/o a contratto;

⁽⁴⁾ oltre a presidiare la 168/1989, che non darei per scontata e irreversibile.

- il *Rettore* va affrancato da una sorta di rappresentanza generale (dati i numeri, facilmente "politica" in senso tecnico), da cui rischia di essere "catturato" (meditare sulla dilatazione dei tempi delle campagne elettorali) e garante del sistema (che regge sulla inevitabile, ma aperta, dialettica tra CdA e Senato accademico, principali sedi di indirizzo del sistema universitario locale) ⁽⁵⁾;

b) autonomia della amministrazione universitaria in senso stretto (bilanciata dalla fiduciarità del direttore amministrativo e dalla verifica dei risultati per i dirigenti), mentre per il sistema universitario allargato (fondazioni, spa, ecc.) stretto rapporto fiduciario tra organo di riferimento e responsabile (docente o amministrativo a seconda della prevalenza dell'uno o dell'altro carattere nell'attività svolta dall'organismo: in ogni caso, esclusione di componenti del governo dell'Ateneo, per evitare un sistema di governo parallelo e potenzialmente conflittuale);

c) deciso irrobustimento delle garanzie dei singoli e delle strutture decentrate, a maggior ragione se si adottano sistemi di elezione di II grado. Dunque:

- statuto minimo per le garanzie del singolo e delle strutture decentrate;
- sistemi informativi e diritti di accesso (per strutture e per singoli);
- controlli successivi di legittimità x elenco;

- tentare di colmare l'eccessivo spazio vuoto tra controlli/indicatori puramente quantitativi (necessari ma non sufficienti) e le non "terze" valutazioni di merito dei singoli docenti interessati con la responsabilizzazione delle associazioni scientifiche nazionali per il singolo settore disciplinare (acquisendone orientamenti, criteri di valutazione, suggerimenti, ecc.). In questi anni si sono formate, e mi sembra interesse del sistema agevolarne l'irrobustimento (con il tempo dovuto);

strumenti:

tutto ciò richiede il contestuale ricorso:

- ad interventi centrali, per ragioni formali (riserve di legge, stato giuridico, ecc.) e sostanziali (l'avvio difficilmente può essere dato a livello locale), peraltro *limitati e sui principi* cui adde azioni premiali o sanzionatorie sul piano del finanziamento;

- tutto il resto va in sede locale, e specialmente nello **statuto, strumento chiave** per:

- * differenziare le soluzioni tra l'una e l'altra sede;
- * definire, in modo fondante, l'assetto ordinamentale e di governo;
- * specificare procedure e garanzie;
- * sostenere i processi decisionali e ancorare le regole del gioco (legalità);

- necessità di valorizzare lo statuto in modo più adeguato:

* facendone la carta di presentazione dell'Ateneo (perché non consegnarne una copia a chi prende servizio per la prima volta?): oggi è sconosciuto e, spesso confuso (v. home page) tra i documenti amministrativi;

* rendendone più sorvegliate le modifiche con procedure aggravate ⁽⁶⁾: maggioranze alte (2/3), spazio per le osservazioni delle strutture con obbligo di motivare il mancato accoglimento, ecc.

* individuando chi e come, all'interno dell'Ateneo, ne sorveglia l'osservanza rispondendone direttamente;

pre-condizioni esterne: accanto a quelle già indicate, e senza toccare il sistema nazionale dell'Università):

⁽⁵⁾ le risorse sono ormai un'evidente vincolo strategico e, insieme, l'intelaiatura base della maggior parte dei processi decisionali: meglio dunque un CdA che ne è responsabile (e, per questo, traccia i suoi indirizzi in materia) piuttosto che continuare nella finzione che sia "solo" una sede esecutivo-attuativa di scelte altrui: non è così, le opzioni in materia precedono (o, al più, accompagnano) quelle sulla didattica e sulla ricerca, ma nel sistema attuale non si sa chi realmente ne risponda.

⁽⁶⁾ Ovvie le controindicazioni: ma soluzioni perfette non esistono e in ogni caso sarebbe una ragione in più per garantire loro un contenuto essenziale riservando le discipline di dettaglio ai regolamenti;

- ridefinizione del termine Università: in senso stretto (didattica, ricerca) e in senso ampio (servizi universitari), in modo da articolare, sui due fronti, sistemi di governo e di rappresentanza, regole, garanzie, controlli, finanziamenti, ecc;
- coordinamento tra Atenei dello stesso territorio: finora percepito come un vincolo, oggi essenziale per il peso assunto da regioni e sistema locale post Titolo V e il venir meno della intermediazione in passato svolta dal Ministero Università verso le altre amministrazioni pubbliche;
- dimensionamento della taglia degli Atenei:
 - non troppo grandi:
 - * ingestibilità per eterogeneità organizz. interna e espansione della galassia esterna;
 - * impossibilità della comunità scientifica di assumere il ruolo di soggetto referente;
 - * impossibilità di articolare in modo credibile le forme di rappresentanza;
 - non troppo piccoli:
 - * eccesso di dipendenza dai finanziatori locali o esterni;
 - * carenza o difficoltà di raggiungere la massa critica per la ricerca;
- d) ridefinizione del sistema delle fonti, dopo l'enorme delegificazione della fine anni '90.
 - la follia di un processo legislativo che porta in aula le leggi sulla DOC dei prosciutti (v. Parma) e lascia ad un semplice decreto ministeriale la riforma didattica;
 - il problema dei rapporti tra regolamenti governativi e autonomia universitaria;