

## LA RIFORMA GELMINI: LE FUSIONI E LE FEDERAZIONI UNIVERSITARIE

di Ettore Jorio

Sommario: 1. *La concentrazione degli enti locali e funzionali come strategia*; 2. *La legge di riforma delle università*; 2.1 *Preliminarmente, la governance*; 2.2 *Le assunzioni dei ricercatori e le selezioni dei docenti*; 2.3. *La concentrazione dei saperi*; 3. *Concludendo*.

### 1. *La concentrazione degli enti locali e funzionali come strategia*

La previsione normativa, contenuta nell'art. 12, lettera f), della legge di delegazione 42/09, introduttiva del cosiddetto federalismo fiscale, di sancire forme economicamente premiali allo scopo di favorire le unioni e le fusioni tra comuni, è sintomatica della volontà del legislatore di volere privilegiare la concentrazione delle anzidette istituzioni locali. Un modo, questo, per ridurre i costi della burocrazia e, nel contempo, protendere alla realizzazione della efficienza reale nell'erogazione dei servizi pubblici, specie di quelli assicurati dai comuni, cui la novellata lettera della Carta (art. 118, primo comma) ha attribuito la tendenziale esclusività della titolarità delle funzioni amministrative.

Quello dell'unione comunale, ma anche quello della sua incentivazione, ha interessato da tempo la dottrina più autorevole, impegnata soprattutto a ridefinire il ruolo di un siffatto ente territoriale, cosiddetto di secondo grado - regolato dal t.u.ee.ll. (d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267), che ha recepito la legge 265/99, recante le "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali" -, tenuto conto del quadro ordinamentale, venuto fuori dalla revisione costituzionale del 2001, e degli obblighi scaturenti dal Patto di stabilità e crescita, nelle sue diverse riedizioni, anche di quelle *in itinere*.

Una esigenza emersa in relazione alla sua iniziale procedura costitutiva, via via perfezionatasi con una disciplina integrata e/o modificata in oltre un decennio e scandita da tre appuntamenti legislativi fondamentali, l'ultimo dei quali concretizzatosi con la legge 267/00. Con il t.u.ee.ll. si è, infatti, avuto modo di correggere e migliorare quella parte della legge 142 dell'8 giugno 1990 che aveva registrato una qualche difficoltà e/o debolezza applicativa, specie nella parte in cui riguardava i comuni di piccole dimensioni, in quanto enti soggetti a limitazioni, per alcuni versi, conflittuali con lo spirito e l'obiettivo pubblicistico che avevano motivato anche il primitivo legislatore.

Quanto al percorso legislativo, con la modifica intervenuta nel 2000 si è ritenuto di dare una maggiore incisività amministrativa, rispetto a quanto sancito dal legislatore un anno prima con il combinato disposto di cui agli articoli 11 e 26 della legge 142/90, soprattutto a tutela dei comuni di piccola entità demografica. Una disciplina, oramai non più vigente, che rendeva perseguibile la concentrazione funzionale dei comuni attraverso l'applicazione di una procedura di fusione immediata (art. 11) ovvero il ricorso ad una forma associativa denominata "unione dei comuni" (art. 26). Quest'ultima propedeutica al perfezionamento del procedimento di fusione, da ritenersi ordinario, finalizzato allo "esercizio di una pluralità di funzioni e servizi", accessibile ai comuni finitimi (divenuti "di norma contermini" con il d.lgs. 267/00) e appartenenti alla medesima provincia, nonché ai comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti.

Con l'intervento della legge 267/00 (art. 32) si è, invece, allargato il ventaglio delle opportunità giuridiche individuate a tutela delle singole esigenze territoriali e istituzionali. Insomma, in questo modo, si sono rese possibili unioni comunali funzionali ad assicurare consistenti economie di scala da realizzarsi nella produzione dei relativi servizi, sì da

garantire una agiata sopravvivenza economica dei piccoli comuni, messi così in grado di mantenere la loro identità istituzionale, riducendo i costi *pro capite* attraverso l’ottimizzazione delle spese fisse di gestione che, se mantenute distinte, porterebbero naturalmente a sopportare un costo relativo più elevato.

Quanto appena sottolineato è esemplificativo della tendenza di volere concentrare il più possibile l’esercizio dei compiti assegnati alle istituzioni locali “a maggiore istanza sociale”, finalizzati al perseguimento degli anzidetti risultati, peraltro incentivata da quelli già conseguiti in alcune aree del Paese attraverso forme sperimentali di tipo consortile.

La riprova di una tale *ratio* è rinvenibile anche nella riforma del sistema universitario, la cosiddetta legge Gelmini, definitivamente approvata dal Parlamento, nella seduta del Senato della Repubblica dell’ appena trascorso 23 dicembre 2010. Un giorno di un mese importante nella storia del nostro ordinamento che contraddistingue, riferito all’anno 1978, l’approvazione di una grande riforma, quella sanitaria che ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale. Una Riforma con la maiuscola, che ci invidia tutto il mondo per i principi introdotti dell’universalità e globalità dell’assistenza sanitaria agli individui, non più discriminati. Un augurio, dunque, che la riforma cd. Gelmini possa guadagnare sul campo - anche attraverso le modifiche/integrazioni che si renderanno necessarie in corso d’opera - i richiami pregevoli di cui ha goduto e gode, ovunque, la legge 833, per l’appunto del 23 dicembre 1978. Ciò, nonostante le presumibili critiche che la medesima, naturalmente, attrarrà in riferimento alle scelte effettuate in tema di mancata certezza di carriera dei ricercatori in organico.

## 2. La legge di riforma delle università

Più complessivamente, la riforma Gelmini, con i suoi ventinove articoli, riscrive i fondamentali sui quali poggia l’attuale sistema universitario, da tutti riconosciuto non più al passo con i tempi, fondato su vecchi privilegi e viziato da una delle più diffuse abitudini che hanno sconvolto l’economia e la funzionalità dell’organizzazione del Paese. Mi riferisco a quella diffusa pretesa di volere realizzare ovunque - meglio se a due passi da casa, sì da renderla “un bene” politicamente spendibile a tutto vantaggio della politica (*rectius*, del politico locale) più contemporanea - una “fabbrica dei saperi”. Un modo che ha determinato per anni, oltre allo scadimento della qualità dell’offerta formativa, una consistente attrazione di risorse (molto spesso promesse ed energicamente promosse dalle politiche locali e, di conseguenza, indebitamente consentita da quella nazionale) nei confronti della quale era difficile dire di no, perché politicamente perdente in quanto apparentemente ostativa del diritto allo studio. Con questo, si è ingenerata una abitudine, ovunque consolidatasi, di favorire posizionamenti occupazionali di pregio, che fosse garante dell’assunzione di professori ordinari, associati e ricercatori i più vicini possibili agli interessi dei maggiorenti accademici.

Riuscirà la riforma Gelmini nell’intento di migliorare e moralizzare il sistema formativo universitario? Alcuni dubbi rimangono, nonostante l’introduzione di alcune interessanti novità.

### 2.1 Preliminarmente, la governance

Con la riforma cambieranno i vertici delle università italiane.

A fronte di un ridimensionamento del Senato accademico viene “privatizzato” il consiglio di amministrazione. Il primo, in quanto organo elettivo dove siedono le rappresentanze di tutte le categorie operanti nell’organico universitario, viene limitato nei suoi tradizionali

poteri/compiti, atteso che in capo allo stesso residueranno competenze squisitamente accademiche, di gestione della didattica e della ricerca. Il secondo, che viene a riassumere una piena responsabilità gestoria, avrà una composizione e un connotato diversi da quelli attuali. Sarà composto da undici membri, ivi compreso il rettore (rafforzato nell'esercizio delle sue prerogative e limitato nel suo incarico ad un massimo di sei anni), dei quali almeno tre "esterni", tra i quali dovrà essere eletto il presidente, che, quindi, potrà anche essere un componente "laico".

Dunque, una interessante apertura di credito ai privati titolati, ampiamente riconosciuti (anche attraverso procedure di evidenza pubblica) esperti nel *management* ovvero in possesso di una esperienza professionale di alto livello. Con questo viene effettuata una sollecitazione all'impresa più sensibile e, con essa, ai suoi *manager* più accreditati, che avranno così modo di:

- misurarsi anche nella qualità della conduzione istituzionale nella quale trovare le risposte, poi, ad un bisogno categoriale specifico, nel senso di potere ivi individuare le migliori capacità umane e specializzarle, tanto da renderle funzionali al più generale progresso produttivo;
- insediare nella missione gestionale una prospettiva più industriale, sì da imporre criteri manageriali di avanguardia, volti a determinare una conduzione più imprenditoriale degli atenei e, in quanto tale, ispirata ai principi di efficienza ed efficacia, nonché di utilità per il mercato e per l'economia pubblica.

Quanto al senato accademico, ad esso viene riservato, come detto, il ruolo più importante, consistente nella elaborazione e approvazione delle proposte di carattere scientifico sulle quali le università dovranno realizzare il prodotto da "vendere". Una opzione che se, per un versante, ridimensiona il peso interno dell'organo "parlamentare" universitario per antonomasia, dall'altro, lo rafforza e lo responsabilizza nel misurarsi con le priorità scientifiche e quelle di *marketing*, tanto da doversi rendere interprete delle reali esigenze collettive e della domanda dei saperi, entrambe da valutarsi in stretta compatibilità con le risorse disponibili. In riferimento a queste ultime, vi sarà l'ovvio impegno dei privati di investire anche economicamente nel loro rinnovato ruolo di gestori compartecipi, attraverso interventi che vadano a mediare le diverse esigenze pretese dalla crescita scientifica e dal sistema produttivo delle imprese in genere.

## 2.2 Le assunzioni dei ricercatori e le selezioni dei docenti

I nuovi ricercatori - a differenza di quelli in servizio che, tra l'altro, sono stati i veri protagonisti delle manifestazioni che hanno accompagnato l'*iter* parlamentare della riforma - non saranno più titolari di contratti a tempo indeterminato, bensì verranno assunti a tempo determinato per una durata massima di sei anni. Al termine di un siffatto percorso, gli stessi potranno essere (neo)reclutati, quali professori associati. In difetto, saranno "espulsi" dal loro posizionamento lavoristico.

Quanto al trascorso periodo di lavoro di ricercatori universitari, esso costituirà solo un titolo valido da spendere nei concorsi pubblici e da far valere nei loro *curricula*. A ben vedere, sono state previste, al riguardo, prescrizioni "favorevoli" di una inaudita banalità, perché confermate di diritti già riconosciuti sotto il profilo dei titoli di carriera ordinariamente spendibili nell'ambito della concorsualità pubblica.

Il problema più serio è rappresentato da ciò che sarà dei ricercatori assunti *ante* riforma - sulle cui spalle pesa oggi il gran lavoro di supplenza degli attuali *deficit* didattici sofferti dall'Università italiana - dal momento che il loro futuro lavorativo e, con essa, la loro

interessante produzione scientifica saranno condizionati da due esigenze, entrambe di carattere restrittivo. La prima riguarderà le risorse economiche sempre meno disponibili. La seconda sarà determinata dalla naturale contrazione degli atenei, incentivati a fondersi e/o a federarsi, dal ridimensionamento delle attuali facoltà e dei relativi corsi di laurea e, per finire, dalla spinta dal basso degli aspiranti professori associati, reclutabili al di fuori del sistema. Infatti, questi ultimi, con l'introdotta sistema, si incrementeranno anche di quella parte proveniente dal "mondo" esterno, facilitato dalla nuova metodologia selettiva che "consigliierà", tra l'altro, alle singole università una maggiore convenienza economica a chiamare (in senso tecnico) un nuovo associato, magari precario, piuttosto che attribuire l'incarico ad un vecchio ricercatore, carico di anzianità stipendiale.

A proposito dei concorsi per docenti strutturati, ordinari e/o associati che siano, tutto è cambiato, per molti aspetti favorevolmente. Preliminarmente, gli aspiranti dovranno essere inseriti, a seguito di una apposita richiesta, in una "lista di abilitazione scientifica nazionale", che sarà valida per la durata di un quadriennio. Tale lista sarà condivisa formalmente da una specifica commissione, composta da quattro professori di ruolo selezionati mediante un comune sorteggio, ai quali competerà il riconoscimento degli abilitati, tra i quali le università potranno, successivamente, scegliere i loro candidati ideali, da assumere come professori associato e/o ordinari. Nei confronti di una siffatta metodologia concorsuale vengono opposte alcune considerazioni critiche, alcune delle quali condivisibili. Prima fra tutte, quella che sembrerebbe offendere il criterio meritocratico, facilmente eludibile attraverso l'individuato percorso, atteso che la valutazione soggettiva del candidato si fermerebbe all'atto della valutazione documentale, l'unica necessaria per l'inserimento nella cosiddetta lista abilitativa, che sarà perfezionata senza limiti numerici e senza l'applicazione di alcun criterio comparativo, in quanto finalizzata a non graduare gli abilitati, esclusivamente, a seconda di quanto da loro prodotto scientificamente. Una tale previsione legislativa consentirà, quindi, l'attribuzione dei posti in organico solo per chiamata diretta, effettuata da una apposita commissione all'uopo delegata, composta da quattro membri del Dipartimento interessato alla copertura del posto del nuovo docente strutturato.

In rapporto alle anzidette chiamate dirette dalla suddetta lista nazionale, viene posto dalla legge un limite comportamentale, abbastanza "moralizzatore", nel senso che viene impedita la selezione dei parenti fino al quarto grado di chi lavora all'interno dello stesso Dipartimento interessato all'assunzione. Un limite allargato a tutti i parenti del rettore, del direttore generale e dei componenti del Consiglio di amministrazione rispetto a quanto integralmente previsto per le assunzioni da effettuarsi nell'intero ateneo.

Una importante novità introdotta dalla riforma è quella che si concretizza con la previsione del miglioramento degli stipendi dei professori associati e ordinari in ragione del merito, del risultato didattico e scientifico conseguito. Un parametro che sarà valutato da appositi nuclei estimativi formati da professori interni ed esterni che avranno il compito di giudicare il lavoro fatto dai loro colleghi. Eventuali valutazioni negative comporteranno la perdita dello scatto stipendiale e impediranno la successiva partecipazione dei destinatari alle commissioni valutative. Meno chiara è l'individuazione dei criteri di stima da applicare a cura dei previsti nuclei, demandati a successivi decreti attuativi, ovviamente, ancora da emanare.

### *2.3 La concentrazione dei saperi*

La riforma incide sensibilmente nella futura organizzazione dei saperi, attraverso un taglio drastico dell'attuale offerta istituzionale. Diminuiranno, infatti, le università, le facoltà e i corsi di laurea, nella prospettiva di ridurre gli sprechi e liberare risorse da destinare alla qualità del prodotto formativo universitario. Più precisamente, la riforma provocherà una concentrazione dei settori scientifico-disciplinari, sino a dimezzarli dagli attuali 370, e le facoltà non potranno essere superiori a dodici per ogni ateneo.

La soluzione individuata delle fusioni e/o della federazione degli attuali atenei sembra una pratica utilmente e diffusamente sostenibile, specie la seconda. Potrebbe, infatti, soddisfare alcune delle più attuali aspettative del sistema formativo, troppo invaso da offerte per lo più suggerite da esigenze di *marketing* e, in quanto tali, molto spesso ingannevoli per gli utenti, sotto il profilo della possibilità di lavoro dei neo-laureati.

Nel particolare, l'art. 3 della legge di riforma del sistema universitario - ove viene individuata una soluzione per perseguire una maggiore competitività nel mercato dell'offerta formativa, rispetto a quella tradizionalmente frequentata, basata sulla autonomia incondizionata delle università in quanto tali - prevede l'opportunità, per gli atenei, di potersi fondere ovvero, alternativamente, federare.

Ciò allo scopo di:

- realizzare una più razionale ridistribuzione delle sedi universitarie, più rispondente alle esigenze territoriali;
- ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili, con una diretta ricaduta positiva sugli sprechi gestionali;
- coordinare il percorso formativo, tanto da includere nell'ipotesi concentrativa anche gli enti e le istituzioni operanti nella ricerca e nell'alta formazione, ma anche i protagonisti dell'impresa che privilegino la ricerca, sì da favorire la realizzazione di un intervento didattico il più unitario e interdisciplinare possibile;
- erigere un muro nei confronti dei bilanci in rosso, fino ad oggi evitati a fatica, ove è stato possibile.

In buona sostanza, viene promosso, dall'appena approvato provvedimento legislativo, il nuovo approccio del sistema universitario rispetto alla comunità sociale di riferimento. La riforma intende fargli assumere un ruolo più mercantile, ancorché di notevole pregio qualitativo, nel senso di rendere uniformemente più accessibili, perché meno costosi, e quindi più richiesti, i corsi formativi, nonché più razionalmente esercitabili i suoi compiti istituzionali (didattica, ricerca, gestione delle strutture e risorse), tanto da consolidare la sua tradizionale e meritata funzione di presidio formativo e di insegnamento alla legalità sul territorio, inteso - quest'ultimo - in una rinnovata dimensione anche interregionale. Un modo, questo, per assicurare una didattica di alto profilo, sul piano dell'uniformità valoriale e dell'efficienza/efficacia, finalmente interdittiva della frequente duplicazione dei corsi in aree ristrette, godibile anche dai giovani appartenenti alle famiglie meno abbienti, attraverso la fusione di istituzioni diverse, per storia e patrimonio, cui andrebbero tuttavia opposti ed eliminati gli elementi di discriminata contrattualità che potrebbero fare predominare le volontà dei soliti forti a discapito dei portatori delle nuove idee, garanti dell'esecuzione del rinnovato progetto e, quindi, del naturale cambiamento.

A ben vedere, con la riforma esaminata si sono predisposte le basi legislative per realizzare un sempre più diffuso sistema federato delle università italiane. Un percorso che dovrà necessariamente rintracciare le risposte adeguate, in termini di finanziamento,

nell'introdotta federalismo fiscale, e di funzionamento nell'applicazione dei ventinove articoli di cui si compone la riforma Gelmini, nonché dei suoi innumerevoli (pare 47) provvedimenti attuativi, da emanarsi a cura del Miur nel termine di un anno. Quanto alla sua compatibilità con l'insinuato sistema della finanza pubblica, di cui alla legge 42/09 e dei suoi decreti delegati, ancora da definire in via preliminare, sarà tutto da verificare, atteso il riflesso che esso avrà nel più generale sistema dell'istruzione, seppure limitato alle spese amministrative, cosiddette di funzionamento. Certo è che in una siffatta funzione assumeranno sempre di più peso le opzioni e, quindi, le finanze regionali, sia ordinarie che drenate nel sistema della agevolazioni comunitarie.

L'ipotesi di concentrare il più possibile le istituzioni universitarie è, senza dubbio alcuno, condivisibile, sempreché la loro rinnovata (ri)composizione organizzativa si renderà garante di una migliore portata dei servizi pubblici, da potersi così produrre a costi più contenuti, in ossequio ai principi costo-efficacia, costo-beneficio e costo-utilità. Pertanto, tutto dipenderà da come esso verrà realizzato ma, soprattutto, da come sarà gestito il neo-prodotto ente istituzionale, nonché dalla corrispondenza del progetto ideologico con la mera gestione del quotidiano, dalla quale dipenderanno gli esiti più favorevoli per i destinatari.

Il percorso giuridico-economico previsto per l'accorpamento, mediante fusione per incorporazione *ex art.* 2501 e seguenti C.C., e/o per federazione degli atenei è minuziosamente sancito dall'anzidetto art. 3 che, nei commi 3, 4 e 5, ne disciplina la procedura. Entrambi gli istituti sortiranno i loro effetti sulla base di un apposito e minuzioso progetto, da redigersi ad iniziativa e cura delle università e degli enti/istituzioni operanti nel settore della ricerca e dell'alta formazione interessati all'evento (ivi compresi i cosiddetti ITS, di cui al d.P.C.M. del 25 agosto 2008 che, per la loro storia e natura (molto) "derivata", godrebbero così di una equiparazione a dire poco esagerata!). Nel corpo del riferito strumento progettuale dovranno essere rappresentate, in forma molto analitica, "le motivazioni, gli obiettivi, le compatibilità finanziarie e le logistiche, le proposte di allocazione dell'organico e delle strutture", coerenti con gli obiettivi ispiratori del legislatore. Nell'ipotesi di progetto federativo esso dovrà comprendere anche "le modalità di *governance* della federazione, l'*iter* di approvazione di tali modalità, nonché le regole per l'accesso alle strutture di *governance*", quest'ultimo da riservare in ogni modo ai componenti delle strutture di *governance* delle istituzioni che si federano.

Insomma, un bel da farsi per le università che dovranno, per necessità ovvero per scelta, procedere ad effettuare una preventiva analisi dei loro bisogni "aziendali" e, quindi, ad elaborare una ipotesi di lavoro in linea con le loro migliori convenienze, ma soprattutto con quelle delle collettività "assistite", in ossequio ai dettami prescritti in materia dal Codice Civile. Molte istituzioni universitarie dovranno, infatti, procedere in tal senso - operando preliminarmente gli opportuni distinguo nella opzione giuridica da privilegiare - pena la loro espulsione dal mercato, attesa la conseguita bassa soglia della loro disponibilità economico-finanziaria di funzionamento, destinata sempre a ridimensionarsi. Altre potranno utilizzare il ricorso a tali istituti strumentalmente, quasi per naturale investimento, magari per eccellere nell'ambito di processi di ricerca e di alta formazione, altrimenti non frequentabili.

In entrambe le ipotesi potrà, tuttavia, essere perseguita una "confusione" parziale del patrimonio universitario da fondere o federare, così come la stessa potrà rendersi perseguibile "a tempo", ovvero sia con una precisa scadenza. Con questo, si potrà, attraverso le previste procedure civilistiche, pervenire a fusioni e/o federazioni di rami specifici delle università interessate, al fine, per esempio: di insediare dei poli di eccellenza, formativi e di ricerca, magari specializzati e finalizzati ad uno scopo; di realizzare una "super-facoltà"

derivante dalle concentrazioni di tutte quelle tradizionalmente esercitate dalle università interessate dalla particolare fusione o federazione; di riorganizzare i loro servizi, sì da razionalizzarli e ottimizzarne i costi relativi.

Un qualche problema di rilievo a che vengano a realizzarsi, con la necessaria sollecitudine, tali iniziative di concentrazione istituzionale è però recato dall'obbligo imposto (art. 2, primo comma) agli attuali numerosi atenei di modificare i vigenti statuti "in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo". Un adempimento - da esercitarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore della riforma cd. Gelmini, tutt'al più prorogabile di ulteriori trenta giorni - che, per sua stessa natura, dovrebbe già tenere in qualche modo conto dell'individuazione degli elementi caratteristici idonei a formalizzare la ipotata ipotesi di trasformazione istituzionale da realizzarsi attraverso gli individuati percorsi della fusione e/o della federazione. Fatte le dovute e più verosimili previsioni, i tempi individuati per la riscrittura dello statuto non sono, tuttavia, affatto compatibili e conciliabili con le esigenze burocratiche di intraprendere e perfezionare, nel breve, le necessarie trattative interuniversitarie, propedeutiche a definire i percorsi di fusione e/o di federazione, da tenere nella dovuta considerazione nel tracciare il riordino organizzativo attraverso lo strumento statutario da redigere.

### 3. *Concludendo*

Possono essere considerate di rilievo alcune delle ulteriori novità introdotte dalla legge esaminata, tra tutte:

- a) sul piano dello sviluppo concreto della insediata missione imprenditoriale delle università italiane, la previsione della delega all'Esecutivo di rivedere la disciplina della contabilità delle università statali e, con questo, di introdurre la contabilità economico-patrimoniale, del tipo quella in uso nel modello privato. Una metodologia che si renderà, di certo, più garante di una maggiore trasparenza nella formazione dei relativi conti, al fine di consentire la continua conoscenza della condizione debitoria degli atenei, sì da poterli commissariare nell'ipotesi di comprovato dissesto;
- b) sotto il profilo del diritto allo studio, l'individuazione di una delega concessa al Governo (art. 5, primo comma, lettera *d*) per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (i cd. LEP) erogate dalle università statali. Un modo, questo, per garantire, a mente del novellato art. 117, secondo comma, lettera *m*), la uniformità della portata quali-quantitativa dell'attività di alta formazione e ricerca universitaria su tutto il territorio nazionale, da imporre, ovviamente, alle omologhe istituzioni private.