

## **LA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITA' PUBBLICHE NEI NUOVI STATUTI: LINEE DI TENDENZA E PRIME VALUTAZIONI**

### **1. La revisione degli statuti: a che punto siamo**

Questa cronaca costituisce il seguito di quella già pubblicata sul numero 2/2011 di questa stessa rivista, in un momento in cui il processo di revisione degli statuti degli atenei, imposto dall'art. 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240<sup>1</sup>, era in fase iniziale. Alla fine di luglio 2011 è scaduto il primo termine – rispettato da un'esigua minoranza di atenei – entro il quale le università statali avrebbero dovuto approvare, con delibera del senato accademico assunta previo parere favorevole del consiglio di amministrazione. Il termine può essere prorogato per legge di tre mesi, arrivando così alla fine di ottobre 2011<sup>2</sup>. Dopo l'approvazione da parte degli organi accademici, la procedura prevede che il nuovo statuto sia trasmesso al ministero dell'università, che ha centoventi giorni di tempo per esercitare il controllo di legittimità e merito previsto all'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168<sup>3</sup>. In assenza di richiesta motivata di riesame da parte del ministro competente, il nuovo statuto può essere emanato<sup>4</sup>.

Finora pochissimi atenei statali italiani hanno completato la procedura nel termine indicato e i rispettivi statuti, dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, sono entrati in vigore<sup>5</sup>. Si tratta dell'università della Tuscia<sup>6</sup>, dell'università Magna Graecia di Catanzaro<sup>7</sup>, dell'università Ca' Foscari di Venezia<sup>8</sup> e dell'università del Piemonte orientale A. Avogadro<sup>9</sup>, oltre all'IMT alti studi di Lucca<sup>10</sup>. Sebbene non fossero tenuti a farlo, anche alcuni atenei privati hanno provveduto ad adeguare i propri statuti ai requisiti indicati nella legge 240: la LUISS, la LUSPIO e la LUMSA di Roma, la Kore di Enna, lo IULM e il San Raffaele di Milano. Analogamente, hanno modificato il proprio statuto secondo la legge 240 tre università telematiche: E-Campus, Nicolò Cusano e Pegaso. Le altre università pubbliche per la maggior parte hanno provveduto ad

<sup>1</sup> M. R. Allegri, *La riforma dell'università: verso l'approvazione dei nuovi statuti*, in questa Rivista, n. 2/2011. Si segnalano inoltre, sebbene trattino l'argomento solo trasversalmente: S. Battini, *La nuova governance delle università*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2, 2011, pp. 359-379; P. Marsocci, *Il sistema dell'Università e dell'Alta Formazione, dopo l'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010*, in questa Rivista, n. 3/2011; F. Merloni, *La riforma dell'Università: la nuova governance*, in Giornale di diritto amministrativo, 4, 2011, pp. 353-359; F. Merloni, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane*, in Diritto pubblico, 3, 2010, pp. 703-747; C. Miriello, *Fonti del diritto e delegificazione: statuti universitari e potestà normativa in deroga alla legge*, in Contratto e impresa, 1, 2011, pp. 65-71.

<sup>2</sup> Il termine indicato dal comma 1 dell'art. 2 della legge 240/2010 è di sei mesi a decorrere dall'entrata in vigore della legge stessa (cioè dal 29 gennaio 2011 al 29 luglio 2011). Qualora il termine decorra inutilmente, il comma 6 dell'art. 2 prevede che il ministero possa prorogarlo di altri tre mesi.

<sup>3</sup> Art. 2, comma 7, legge 240/2010.

<sup>4</sup> Il comma 10 dell'art. 2 della legge 240/2010 stabilisce le conseguenze della richiesta di riesame da parte del ministro: «Il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all'università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. Gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta. In tal caso il Ministro può ricorrere contro l'atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità. Quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate».

<sup>5</sup> I nuovi statuti già in vigore possono essere consultati tramite il sito web della Conferenza dei rettori delle università italiane ([www.cruui.it](http://www.cruui.it)). Nella medesima sezione del sito è possibile visualizzare un quadro sinottico dei principali elementi di novità di alcuni fra gli statuti recentemente approvati; per quanto riguarda le università statali, però, il quadro sinottico al momento (ultima consultazione: 15 novembre 2011) tiene conto solo della Ca' Foscari e della Magna Graecia.

<sup>6</sup> Decreto rettorale 14 giugno 2011 pubblicato in G.U. n. 139 del 17 giugno 2011.

<sup>7</sup> Decreto rettorale del 4 luglio 2011 pubblicato in G.U. n. 160 del 12 settembre 2011.

<sup>8</sup> Decreto rettorale 8 settembre 2011 pubblicato in G.U. n. 217 del 17 settembre 2011.

<sup>9</sup> Decreto rettorale 14 novembre 2011 pubblicato in G.U. n. 270 del 19 novembre 2011.

<sup>10</sup> Decreto rettorale del 20 settembre 2011 pubblicato in G.U. n. 233 del 6 ottobre 2011.

adottare il nuovo statuto entro il termine definitivo del 29 ottobre 2011 e lo hanno trasmesso al ministero. Gli statuti riformati potranno entrare in vigore dopo che il ministero avrà esercitato il previsto controllo; è possibile, quindi, che alcuni statuti subiscano qualche modifica rispetto al testo approvato in prima istanza dagli organi accademici, prima di poter entrare in vigore.

E' possibile, inoltre, che in un prossimo futuro alcuni atenei pubblici, purché abbiano conseguito la stabilità e la sostenibilità del bilancio nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, vorranno usufruire della possibilità offerta loro dall'art. 1, comma 2, della legge 240 del 2010: essi potranno cioè sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, anche in relazione agli organi di governo e all'organizzazione della didattica, in deroga a quanto previsto dalla legge, ma sulla base di accordi di programma stipulati con il ministero. Ciò potrebbe comportare per l'avvenire ulteriori modifiche statutarie.

Purtroppo non è possibile al momento tracciare un quadro preciso del processo di revisione degli statuti poiché non tutte le università italiane hanno reso trasparenti i relativi lavori, consentendone ad esempio la conoscibilità attraverso i rispettivi siti internet. Molte non lo hanno fatto oppure lo hanno fatto solo nella rete intranet ad accesso riservato. Non in tutti i casi, quindi, è stato possibile reperire il testo dello statuto approvato dagli organi accademici e inviato al ministero né è possibile avere informazioni sull'iter del controllo presso il ministero stesso<sup>11</sup>. Laddove il nuovo statuto non è reso pubblico, nemmeno sotto forma di bozza, talvolta è visibile un comunicato che indica, comunque, che esso è stato approvato e trasmesso al ministero. In molti altri casi, però, manca qualsiasi informazione in merito ed è quindi possibile presumere – ma non accertare – un'inadempienza rispetto ai termini di legge. La carenza di informazioni certe e attendibili rende il dibattito pubblico sull'argomento assai difficoltoso.

Gli atenei statali italiani, stando alle informazioni reperibili dal portale del Ministero dell'Università, sono cinquantanove, se si escludono le due università per stranieri di Siena e di Perugia, nonché le scuole e gli istituti di studi superiori<sup>12</sup>. Dalla ricognizione effettuata sui siti internet di ciascun ateneo<sup>13</sup>, vi sono quattordici casi in cui non è disponibile alcuna notizia sull'iter di modifica statutaria<sup>14</sup>. E' quindi presumibile che almeno una parte di questi quattordici atenei non abbiano portato a compimento il percorso. Per gli atenei inadempienti si prospetta la possibilità che il ministro costituisca, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una commissione composta da tre membri, compreso il presidente, in possesso di adeguata professionalità, con il compito di predisporre le necessarie modifiche statutarie<sup>15</sup>.

Dagli statuti finora approvati nelle università pubbliche – la maggior parte dei quali, però, è in attesa di nulla osta ministeriale – è possibile evidenziare alcune linee di tendenza in tema di *governance* e di articolazione interna delle strutture che vale la pena di esaminare, sottolineando però l'incompletezza e la provvisorietà di tale analisi, anche per via del numero relativamente ridotto di testi statutari che è stato possibile reperire. Per la realizzazione di questa indagine, dunque, sono stati presi in considerazione solo gli statuti dei politecnici di Bari e di Torino, delle università degli studi della Basilicata, di Bergamo, di Cagliari, di Catanzaro, di Firenze, di Genova, di Milano, del Molise, di Napoli Federico II, di Palermo, del Piemonte orientale, di Pisa, di Roma Sapienza, del Salento, di Sassari, di Siena, della Tuscia, di Urbino e di Venezia Ca' Foscari, per un totale di ventuno atenei. Un campione piuttosto ridotto, quindi, ma sufficientemente rappresentativo – anche per via della sua equilibrata distribuzione geografica e ripartizione fra atenei di maggiori e minori dimensioni – degli orientamenti complessivamente emergenti in questa prima fase di attuazione della riforma.

## **2. La *mission* dell'università pubblica**

<sup>11</sup> Tranne nel caso dell'università del Salento, che ha pubblicato sul proprio sito internet la lettera ricevuta dal ministero.

<sup>12</sup> Tale esclusione si giustifica in quanto il comma 3 dell'art. 2 della legge stabilisce 240/2010 che «gli istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale» sono tenuti ad uniformarsi ai nuovi principi in materia di organi di governo, ma non di articolazione interna delle strutture.

<sup>13</sup> Per la ricognizione è stato molto utile il documento a cura di Giovanni Pascuzzi aggiornato al 27 ottobre 2011, disponibile sul sito internet dell'università di Trento (<http://www.jus.unitn.it/users/pascuzzi/gelmini.htm>), che riporta i link alle pagine web dei diversi atenei italiani da cui è possibile ricostruire l'avanzamento dei lavori relativi agli adeguamenti statutari.

<sup>14</sup> Università di Camerino, università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara, politecnico di Milano, tre atenei napoletani (seconda università, Orientale e Parthenope), università del Piemonte orientale Amedeo Avogadro, politecnico delle Marche, tre atenei romani (Tor Vergata, Roma Tre e Foro Italico), università di Salerno, università di Teramo, IUAV di Venezia.

<sup>15</sup> Art. 2, comma 6, legge 240/2010.

Il primo comma dell'art. 1 della legge 240/2010 definisce le università, senza distinzione fra pubbliche e private, «sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti» e «luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze»; la medesima disposizione precisa inoltre che esse «operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica». Può risultare quindi interessante esaminare, a titolo esemplificativo, il modo in cui alcuni gli statuti di alcuni fra i principali atenei italiani – con particolare riferimento agli statuti già in vigore – hanno interpretato il dettato normativo.

L'analisi della forma di governo dell'università di Venezia Ca' Foscari pubblicata su questa rivista nel mese di giugno 2011<sup>16</sup> non teneva conto degli aspetti relativi ai valori e agli obiettivi principali posti in evidenza dal nuovo statuto. A quanto già scritto può quindi aggiungersi che la Ca' Foscari si definisce sede primaria di libera ricerca scientifica e istruzione superiore e afferma il proprio carattere laico, pluralista e libero da ogni condizionamento ideologico, confessionale, politico o economico. Nel rispetto della libertà di insegnamento e nel perseguimento dell'eccellenza nei diversi campi di studio essa promuove, garantisce e coordina la libera attività di ricerca dei docenti; concorre, attraverso la pubblicità dei risultati scientifici conseguiti e il libero confronto delle idee, allo sviluppo civile, culturale e scientifico della comunità locale, nazionale e internazionale; favorisce il progresso tecnologico e la trasmissione delle conoscenze contribuendo a progettare e costruire le competenze scientifiche e professionali rispondenti alle esigenze dello sviluppo della società; persegue sul piano internazionale tutte le forme di collaborazione atte a favorire la conoscenza e l'arricchimento reciproco fra le culture, la circolazione del sapere. Degno di nota è anche l'obiettivo di promuovere relazioni con i propri ex studenti per creare un'ampia comunità cafoscarina che favorisca la crescita dell'ateneo e la valorizzazione del suo nome in tutto il mondo e che ne rafforzi i legami con l'università.

L'università del Piemonte orientale, il cui statuto è in vigore da pochissimo tempo, si definisce sede primaria di libera ricerca e di libera formazione ed è luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze ed opera combinando in modo organico ricerca e didattica, nell'interesse della società e nel rispetto dei diritti inviolabili della persona. Essa fa propri i principi dell'accesso pieno e aperto alla letteratura scientifica e promuove la libera circolazione dei risultati della ricerca. L'internazionalizzazione è ritenuta obiettivo strategico da perseguire in coerenza con gli impegni indicati nei trattati dell'Unione europea, nella Dichiarazione di Bologna e nella Magna Charta delle Università.

L'ateneo genovese si qualifica come comunità di ricerca e formazione che partecipa alla costruzione dello spazio europeo della ricerca e dell'alta formazione. Esso considera inscindibili e sinergiche le attività di ricerca e di formazione, e pone gli studenti e il loro apprendimento al centro delle proprie attività formative. Fra gli obiettivi, vanno segnalati il trasferimento di conoscenze e competenze verso il sistema della produzione e dei servizi e la promozione della dimensione internazionale della ricerca scientifica, degli studi e dell'insegnamento. Le finalità istituzionali vengono perseguite nel rispetto della dignità della persona umana, del pluralismo delle idee, della trasparenza dell'informazione e delle procedure e a tale proposito si precisa che l'ateneo favorisce la discussione e il confronto sui problemi di attuazione dei propri fini istituzionali.

L'università di Firenze ha per fine la libera elaborazione e trasmissione delle conoscenze e la formazione superiore, in attuazione delle libertà di ricerca, di insegnamento e di apprendimento; essa afferma il proprio carattere pluralistico, indipendente da ogni condizionamento religioso, ideologico, nonché politico o economico, e indica la ricerca di nuove conoscenze come carattere qualificante delle proprie attività e come fondamento della formazione culturale e professionale. Non mancano i riferimenti all'internazionalizzazione dei programmi scientifici e formativi, al trasferimento delle conoscenze a vantaggio della società, al rispetto della libertà di ricerca e di insegnamento.

L'università Sapienza di Roma – la cui *mission* non era stata presa in esame nel contributo precedentemente pubblicato in questa rivista<sup>17</sup> – si definisce una comunità di ricerca, di studio e di

<sup>16</sup> M. R. Allegri, *La riforma dell'università: verso l'approvazione dei nuovi statuti*, cit., p. 8 ss.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 6 ss.

formazione che esplica, in stretta relazione tra loro, le funzioni fondamentali e primarie della ricerca scientifica e della didattica; fra gli obiettivi che l'ateneo si prefigge, sono indicati la promozione delle dimensioni internazionale degli studi, dell'insegnamento e della ricerca scientifica, lo sviluppo della mobilità internazionale di docenti e studenti e la frequenza di studenti stranieri. Inoltre, si sottolinea la disponibilità a partecipare alla realizzazione di servizi culturali e formativi sul territorio regionale, nazionale e internazionale, nonché l'impegno verso il trasferimento dell'innovazione al sistema produttivo. Le finalità istituzionali sono dichiaratamente perseguite nel rispetto della dignità della persona umana, nel pluralismo delle idee e nella trasparenza dell'informazione e delle procedure. Infine, appare rilevante il riferimento alla partecipazione di tutte le componenti costitutive della comunità universitaria attraverso forme di partecipazione, di consultazione anche referendaria e di presentazione di istanze e proposte.

L'università Federico II di Napoli, a riconoscimento dell'inderogabile funzione e vocazione pubblica, afferma il proprio carattere laico, pluralistico ed indipendente da ogni orientamento ideologico, politico ed economico. Essa indica come suoi fini primari la ricerca e la didattica, promuovendo l'organizzazione, l'elaborazione e la trasmissione delle conoscenze, la formazione culturale e professionale, la crescita della coscienza civile degli studenti. Il miglioramento della qualità dei processi formativi viene assicurato anche con l'ausilio delle tecniche di apprendimento a distanza e di altre tecnologie innovative. Ulteriori peculiarità dello statuto dell'ateneo napoletano sono il riferimento alla eco-sostenibilità dei luoghi di lavoro, alla promozione della libera diffusione in rete dei risultati delle ricerche prodotte al suo interno, al contrasto al conflitto di interessi in tutte le sue forme, alla pari rilevanza del sapere umanistico, scientifico e tecnico.

L'università Magna Graecia di Catanzaro – il cui statuto è già in vigore – si qualifica come comunità di studio avente come fine lo sviluppo della ricerca scientifica e la trasmissione della conoscenza e dichiara di ispirare la propria azione e organizzazione ai principi sanciti dalla Costituzione italiana, con particolare riferimento alla democrazia pluralista e alla solidarietà. Essa assume come suoi valori fondamentali la libertà di ricerca e la libertà di insegnamento, specificando che esse sono tra loro correlate. Ulteriori riferimenti vanno al rafforzamento dell'internazionalizzazione, al soddisfacimento dei bisogni della comunità, all'integrazione fra ricerca scientifica e sistema produttivo e alla tutela dell'ambiente naturale, paesaggistico e architettonico.

Infine, l'università di Palermo si dichiara comunità di ricerca scientifica e di alta formazione a cui partecipano a pieno titolo, nelle rispettive competenze e responsabilità, professori, ricercatori, studenti e personale tecnico amministrativo. Sua precipua finalità è la promozione della cultura, della ricerca di base e applicata, e dell'alta formazione. Essa promuove e sviluppa la didattica e la ricerca scientifica nel rispetto della natura, del genere umano e delle specie viventi, in armonia con i principi dello sviluppo sostenibile, delle garanzie per le future generazioni, della libera e pacifica convivenza fra i popoli. Lo statuto contiene altresì riferimenti al rispetto della Costituzione italiana, alla promozione dell'internazionalizzazione alla democraticità dei processi decisionali e alla trasparenza.

Da questa breve rassegna, necessariamente parziale, delle linee di tendenza espresse da alcuni statuti emergono essenzialmente tre elementi. In primo luogo, la vocazione degli atenei a qualificarsi come luoghi di produzione, e non semplicemente di riproduzione e diffusione, di conoscenza, valorizzando il legame inscindibile fra ricerca – collocata sempre al primo posto – e didattica. In secondo luogo, respingendo qualsiasi forma di autoreferenzialità, la disponibilità alla costruzione di sinergie con la società civile e all'attivazione di un circuito virtuoso con il mondo produttivo, come pure la spinta all'internazionalizzazione. Infine, l'evidente sottolineatura del principio autonomistico, in opposizione al ridimensionamento che esso pare abbia ricevuto con la legge 240, che predetermina quasi integralmente l'organizzazione interna delle università, a cominciare dagli organi di governo.

### **3. Ciò che resta delle facoltà**

Per quanto riguarda le modifiche all'articolazione interna delle università, prescritta dal secondo comma dell'art. 2 della legge 240, una prima distinzione va fatta fra gli atenei che hanno mantenuto in vita – sia pure con competenze ridimensionate rispetto al modello previgente – le facoltà (non previste espressamente dalla legge 240 se non come "strutture di raccordo" fra dipartimenti, a prescindere dalla denominazione) e quelli che hanno, invece, semplificato la struttura organizzativa prevedendo soltanto i dipartimenti.

La seconda tendenza, più radicale, sembra comunque essere minoritaria: fra quelli esaminati, essa si riscontra solo negli statuti delle università di Bergamo, di Urbino, di Venezia e di Viterbo. In particolare, ad Urbino le funzioni istituzionali dell'ateneo concernenti la ricerca scientifica, le attività didattiche e le altre attività di formazione, nonché le attività rivolte all'esterno correlate e accessorie, sono dichiaratamente assolve mediante le sole strutture dipartimentali. Lo statuto della Ca' Foscari si riferisce alla possibile creazione di scuole interdipartimentali per il coordinamento delle attività didattiche di uno o più corsi di studio interdipartimentali di rilievo strategico per l'Ateneo; quindi per i corsi di studio afferenti ad un singolo dipartimento non sono previste strutture di raccordo di alcun genere. Nell'università di Bergamo, infine, è possibile istituire strutture di raccordo, anche interateneo, nel caso in cui si ravvisi la necessità di stabilire una collaborazione tra due o più dipartimenti, anche di altro ateneo, finalizzata allo sviluppo e alla razionalizzazione delle attività didattiche di specifici corsi di studio.

Gli altri statuti esaminati si muovono nel segno della tradizione, mantenendo in vita le facoltà – in qualche caso denominate anche “scuole” (come ad esempio negli statuti della Magna Graecia, dell'università dell'Aquila, del politecnico di Torino, dell'ateneo pisano, di quello salentino, di quello genovese, di quello fiorentino, di quello barese) – il cui ruolo nell'architettura istituzionale degli atenei appare per la verità assai variegato. Conformemente allo spirito della legge 240, esse sono generalmente qualificate come strutture di raccordo fra più dipartimenti afferenti (spesso, ma non sempre, è richiesta l'affinità disciplinare fra i dipartimenti afferenti), e come strutture di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche, compresa la proposta (di solito non vincolante) di attivazione o soppressione di corsi di studio e di gestione di servizi comuni; alle attività di didattica e di ricerca si affiancano talvolta le funzioni assistenziali (facoltà o scuole di medicina). In qualche caso (ad esempio nel politecnico di Torino) possono afferire alle scuole non solo dipartimenti, ma anche corsi di studio.

Generalmente ruolo delle facoltà/scuole appare secondario rispetto alle competenze assolutamente preponderanti attribuite ai dipartimenti. In alcuni statuti, questo aspetto è particolarmente evidente. Lo statuto dell'ateneo senese e quello dell'università di Sassari, ad esempio, parlano di “strutture di raccordo” non meglio specificate, composte da due o più dipartimenti raggruppati secondo criteri di affinità disciplinare e funzionalità organizzativa. Lo statuto dell'ateneo molisano, inoltre, menziona unicamente l'esistenza di possibili strutture di raccordo, eventualmente denominate facoltà, ma disciplina unicamente la struttura di raccordo con funzioni medico-assistenziali, denominata facoltà di medicina.

In altri casi, invece, alle strutture di raccordo sono attribuite funzioni di grande rilievo, nel segno della continuità con l'impostazione previgente. Nell'ateneo salentino, ad esempio, alle facoltà o scuole sono attribuiti anche compiti di controllo delle attività didattiche; in particolare, esse possono monitorare e verificare la qualità e l'efficacia della didattica, sebbene tale competenza appaia sovrapponibile almeno in parte a quelle del nucleo di valutazione e ancora di più a quelle di uno specifico “presidio per l'assicurazione della qualità della didattica” che lo statuto istituisce all'art. 100. Nella lettera di osservazioni trasmessa dal ministero all'università e pubblicata sul sito internet assieme allo statuto, non sono comunque presenti specifici rilievi critici su questo punto.

Ancora più incisive risultano le competenze delle facoltà nello statuto della Sapienza di Roma che, rispetto alla versione del 2010 presa in esame nel precedente contributo pubblicato in questa rivista<sup>18</sup>, risulta per molti sensibilmente modificato. Ad esse spettano infatti anche funzioni di valutazione dei dipartimenti che ad esse afferiscono e, per quanto riguarda la didattica di propria competenza, anche di valutazione dei dipartimenti non afferenti. Si è ritenuto così di valorizzare le capacità di raccordo e di unificazione degli studi storicamente proprie delle facoltà, considerando anche che nel consiglio di facoltà sono presenti integralmente tutte le componenti della docenza, compresi i ricercatori, e del personale tecnico-amministrativo. In effetti, la caratterizzazione marcatamente democratica del consiglio di facoltà del primo ateneo romano<sup>19</sup> appare un *unicum* fra gli statuti presi in esame. Nella maggior parte dei casi, infatti, i

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Ne fanno parte, con diritto di voto, tutti i professori di ruolo, tutti i ricercatori – ivi inclusi i ricercatori a tempo determinato – afferenti ai dipartimenti della facoltà; il coordinatore dell'ufficio e il segretario amministrativo, entrambi con voto deliberante; i rappresentanti del personale tecnico-amministrativo in numero non inferiore al quindici per cento del personale docente ed equiparato ed un uguale numero di rappresentanti degli studenti.

consigli delle facoltà o scuole sono costituiti dai direttori dei dipartimenti, dai coordinatori dei corsi di studio, da un numero predeterminato e limitato di docenti (ad esempio tre per ogni dipartimento), raramente (es. a Firenze o Napoli Federico II) anche da una rappresentanza di ricercatori, da una ridotta componente studentesca e solo eventualmente anche da una rappresentanza del personale tecnico-amministrativo. Tale scelta, che rispecchia il dettato normativo<sup>20</sup>, è ovviamente in linea con quella di attribuire a tali facoltà o scuole competenze di scarsa incisività.

La carica di presidente della scuola o della struttura di raccordo o di preside di facoltà frequentemente è di natura elettiva (es. università di Roma Sapienza, di Cagliari, di Firenze, di Milano, del Molise, di Napoli Federico II, di Palermo, di Pisa, di Sassari, di Siena), ma altri casi l'attribuzione di tale incarico avviene su designazione da parte del rettore<sup>21</sup>. Normalmente la carica di presidente della scuola o della struttura di raccordo o di preside di facoltà non è accompagnata da uno specifico regime di incompatibilità. Diversamente accade invece al politecnico di Torino, nel cui statuto la carica direttore della scuola è definita incompatibile con quella di componente del senato accademico o del consiglio di amministrazione. Nell'università dell'Aquila, l'incompatibilità sussiste fra la carica di presidente della giunta di facoltà o scuola e quella di rettore, di prorettore vicario, di rettore o vicedirettore di dipartimento, di membro del consiglio di amministrazione, ma non sussiste invece rispetto alla partecipazione al senato accademico. Nello statuto dell'ateneo milanese è specificato che la carica di presidente del comitato di direzione di una facoltà o scuola non è compatibile con quella di direttore di uno dei dipartimenti afferenti. A Firenze i presidenti delle scuole non possono essere membri del senato accademico o del consiglio di amministrazione. Nello statuto dell'università Magna Graecia, infine, è previsto che la carica di presidente del consiglio di scuola sia incompatibile con qualsiasi altra carica accademica.

Di tutt'altro orientamento lo statuto della Sapienza di Roma, secondo il quale il preside di facoltà è membro di diritto del senato accademico, operando una evidente forzatura rispetto alle indicazioni della legge 240: questa scelta, sulla quale si attende però il parere del ministero, può essere considerata una sorta di antidoto all'eccessivo accentramento dei poteri nelle mani del rettore e del direttore generale.

#### **4. La composizione dei dipartimenti**

Nell'ottica di una semplificazione organizzativa, è al dipartimento che la legge 240 attribuisce integralmente le funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie<sup>22</sup>. La definizione dell'organizzazione interna dei dipartimenti, come pure quella delle loro competenze in modo analitico, è demandata integralmente alla disciplina statutaria.

Il consiglio di dipartimento è l'organo deliberativo, di indirizzo, di programmazione e di controllo delle attività del dipartimento; esso include, con diritto di voto, il personale afferente al dipartimento stesso. Nella sua composizione, gli atenei hanno compiuto scelte leggermente diversificate, allargando o restringendo a seconda dei casi la base democratica dell'organo.

Tutti i professori ordinari e associati ne fanno costantemente parte. Oltre ad essi, l'organo è composto dai ricercatori: il riferimento anche ai ricercatori a tempo determinato non sempre è esplicito. Stranamente, inoltre, gli statuti dell'università del Molise e della Tuscia indicano che l'organo debba essere composto da tutti i docenti e dai ricercatori a tempo determinato afferenti al dipartimento: una formulazione ambigua, poiché non chiarisce se i ricercatori a tempo indeterminato siano inclusi fra i docenti di ruolo oppure del tutto esclusi dalla partecipazione all'organo. Il nuovo statuto della Sapienza precisa che anche i ricercatori a tempo determinato sono inclusi nel consiglio e che inoltre ne fanno parte anche, con diritto di voto, sino a tre rappresentanti dei titolari di borsa di studio o di assegno di ricerca o di contratti di ricerca pluriennali operanti nel dipartimento. Anche al politecnico di Torino siedono in consiglio di dipartimento studenti, assegnisti e dottorandi, nonché "le altre figure individuate dal regolamento di ateneo". All'Aquila siede in consiglio di

<sup>20</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 2, punto f.

<sup>21</sup> La legge 240/2010 (art.2, comma 2, punto f) lascia libertà di scelta su questo punto.

<sup>22</sup> Art. 2, comma 2, punto a.

dipartimento un solo rappresentante eletto tra gli assegnisti di ricerca. Talvolta (politecnico di Bari, università di Cagliari) l'assemblea include anche una rappresentanza dei dottorandi. Nelle università del Salento e del Piemonte orientale, ad esempio, fa parte del consiglio di dipartimento anche una rappresentanza dei dottorandi e degli assegnisti di ricerca. Nel consiglio di dipartimento dell'ateneo di Sassari siede anche un rappresentante dei docenti a contratto, eletto dalla rispettiva componente, in carica per un solo anno accademico, mentre nell'università della Tuscia i docenti a contratto possono partecipare alle sedute del consiglio di dipartimento, ma senza diritto di voto. Dei consigli di dipartimento fa inoltre parte una rappresentanza, di consistenza variabile nei singoli atenei, di studenti (ma non nelle università di Bergamo e di Catanzaro) e di personale tecnico-amministrativo; talvolta tale ultima categoria è rappresentata in misura minima (a Bergamo, ad esempio, è prevista una sola unità di personale), ma più spesso è di entità pari al dieci o al quindici per cento del totale dei docenti e ricercatori. Nell'università Magna Graecia, infine, il consiglio di dipartimento include solo i professori e i ricercatori.

Il direttore del dipartimento è eletto dai componenti dell'organo, normalmente dura in carica tre anni (ma a Firenze, a Pisa e nel Piemonte orientale quattro anni) ed è rieleggibile una sola volta (ma nessuna indicazione del genere è contenuta nello statuto dell'ateneo cagliaritano). L'elettorato passivo spetta di regola ai soli professori ordinari a tempo pieno, talvolta con possibilità di estensione ai professori di seconda fascia nel caso di indisponibilità dei professori di prima fascia; in qualche caso, però, l'elettorato passivo riguarda tutti i professori di ruolo a tempo pieno (Aquila, politecnico di Bari, Sapienza, Lecce, Siena).

## 5. Il ruolo del rettore nei nuovi statuti

La legge 240 concentra nella figura del rettore poteri rilevanti sia di indirizzo che di gestione, rendendolo il fulcro dell'assetto di governo delle università, in grado di condizionare le decisioni degli organi collegiali, considerano anche che egli è membro di diritto e può presiedere il senato accademico e il consiglio di amministrazione. La legge predetermina la durata del mandato del rettore (unico mandato di sei anni, non rinnovabile)<sup>23</sup> e i requisiti di eleggibilità<sup>24</sup>. Gli statuti, secondo la legge<sup>25</sup>, devono prevedere per il rettore la rappresentanza legale dell'università, le funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche, la responsabilità del perseguimento della finalità dell'università – una formula così generale che potrebbe essere interpretata nel senso di comprendere solo atti di indirizzo oppure di includere qualsiasi attività, anche gestionale, purché collegata alle finalità dell'ateneo – la competenza a proporre alcuni fra i più rilevanti atti di indirizzo (il documento di programmazione triennale di ateneo, il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo, la nomina del direttore generale), il potere di iniziativa dei procedimenti disciplinari ed infine – utilizzando un'espressione che ben si presta ad interpretazioni estensive e che è frequentemente contenuta negli statuti – ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto.

Gli statuti talvolta attribuiscono al rettore, oltre alle competenze indicate dalla legge, anche poteri di vigilanza. Nel politecnico di Torino, ad esempio, le funzioni del rettore non sono solo quelle di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche, ma egli ha anche dichiaratamente inoltre compiti di impulso, attuazione e vigilanza. Anche lo statuto della Ca' Foscari prevede che il rettore vigili sul buon andamento della ricerca e della didattica, esercitando funzioni di indirizzo, iniziativa e coordinamento, così come sull'efficienza e la correttezza dell'azione amministrativa, garantendo trasparenza e promozione del merito. A Bergamo al rettore spetta la vigilanza su tutte le strutture e i servizi di ateneo e la formulazione di direttive per il buon andamento delle attività. A Sassari egli vigila sul funzionamento di tutte le strutture e i servizi dell'ateneo. Nell'ateneo molisano il rettore vigila sull'osservanza di tutte le norme concernenti l'ordinamento universitario e ha l'alta vigilanza sulle strutture dell'università. Lo statuto dell'università del Salento precisa che per la vigilanza sul corretto svolgimento delle funzioni didattiche dell'ateneo il Rettore è coadiuvato dai presidi di facoltà. Nell'università del Piemonte orientale, il rettore, anche su proposta del senato accademico e del consiglio di amministrazione, può istituire commissioni *ad hoc*, con compiti istruttori e propositivi, con particolare riguardo alla didattica, al diritto allo studio, alla ricerca, all'assetto organizzativo,

<sup>23</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 1, punto d.

<sup>24</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 1, punto c.

<sup>25</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 1, punto b.

A volte la figura del rettore è connotata in senso ancora più marcatamente dirigitico. Nell'università del Molise, ad esempio, egli sovrintende all'esecuzione delle deliberazioni del senato accademico e del consiglio di amministrazione. A Genova egli dirige la politica generale dell'Ateneo e ne è responsabile, sebbene lo statuto preveda poi che il rettore possa promuovere incontri con il corpo accademico e con i rappresentanti degli studenti e del personale tecnico-amministrativo, per la discussione di problemi di interesse generale. Nell'università dell'Aquila – caso unico – lo statuto prevede che il rettore possa avocare gli atti amministrativi del direttore generale e dei dirigenti, in caso di grave e ripetuta inosservanza da parte di questi delle direttive generali impartite dal senato accademico e dal consiglio di amministrazione. Lo statuto dell'ateneo pisano infine, utilizzando un'espressione che può apparire un ossimoro, attribuisce al rettore anche il compito di garantire l'autonomia didattica e di ricerca dei professori e dei ricercatori.

Il nuovo statuto della Sapienza conferisce al rettore alcune attribuzioni particolari, che non si riscontrano altrove. Nell'ambito dei suoi poteri di proposta del bilancio, egli deve garantire che nella definizione del bilancio di programmazione pluriennale vengano attivate procedure e strumenti che favoriscano la partecipazione dell'intera comunità universitaria. Per l'esercizio del potere di promozione dei provvedimenti disciplinari, egli può avvalersi della collaborazione di un docente o di un professore emerito suo delegato di riconosciuta autorevolezza e competenza. Infine, egli conferisce, quale rappresentante legale, previa motivata disposizione del direttore generale, procura alle liti agli avvocati dell'ufficio legale interno di ateneo; conferisce inoltre procura alle liti, previa motivata delibera del consiglio di amministrazione, agli avvocati del libero foro.

Tutti gli statuti esaminati, con l'unica eccezione di quello dell'università di Palermo, prevedono anche che il rettore, in casi di necessità ed urgenza, possa adottare provvedimenti di competenza degli organi collegiali, chiedendone la ratifica nella seduta successiva. Si tratta di una disposizione evidentemente tesa ad assicurare il buon funzionamento degli organi di governo nelle circostanze particolari in cui appaia opportuno assumere decisioni in tempi rapidi. Singolarmente lo statuto della Sapienza, che nella precedente conteneva la medesima disposizione, non prevede più nel testo attuale il requisito dell'urgenza accanto a quello della necessità: è evidente come ciò offra al rettore un più vasto campo d'azione per l'esercizio discrezionale del potere deliberativo.

La legge stabilisce che il rettore debba essere eletto fra i professori universitari di prima fascia in servizio nelle università italiane. Tutti gli statuti esaminati, ad eccezione di quelli dell'università di Cagliari e del Piemonte orientale, impongono anche che il rettore abbia optato o dichiarati di optare per il regime a tempo pieno, sebbene talvolta lo statuto gli conceda la possibilità di una limitazione dell'impegno didattico (università di Napoli e di Urbino), di una esenzione parziale (politecnico di Torino) o anche totale (Ca' Foscari, Piemonte orientale). L'elettorato attivo spetta in genere a tutti i professori e ricercatori, ad una rappresentanza di studenti (a Milano anche di dottorandi) e del personale tecnico-amministrativo; il voto espresso da queste ultime due categorie ha in genere un peso inferiore a quello dei docenti e dei ricercatori. La maggior parte degli statuti esaminati includono esplicitamente nell'elettorato attivo sia i ricercatori a tempo indeterminato che quelli a tempo determinato, ma nelle università di Cagliari e di Catanzaro questi ultimi sono chiaramente esclusi. Anche gli statuti delle università di Sassari e di Siena menzionano unicamente i docenti e non i ricercatori: questa scelta genera ambiguità poiché non è chiaro se fra i docenti debbano essere inclusi anche i ricercatori o almeno quelli fra i ricercatori che svolgono incarichi di docenza. Altrettanto ambiguo lo statuto dell'università del Molise, che attribuisce l'elettorato attivo ai docenti e ai ricercatori a tempo determinato: quindi, o si presume che i ricercatori a tempo indeterminato siano esclusi dall'elettorato a differenza dei loro colleghi a tempo determinato oppure auspicabilmente i ricercatori a tempo indeterminato sono considerati docenti al pari dei professori di prima e seconda fascia.

La legge impone che il rettore sia membro di diritto del senato accademico e del consiglio di amministrazione, ma tutti gli statuti esaminati attribuiscono al rettore anche la presidenza dei due organi. L'unica eccezione è costituita dall'università Magna Graecia di Catanzaro, il cui statuto sancisce il divieto per il rettore di presiedere il senato accademico, che è invece presieduto da un professore di prima fascia eletto al suo interno.

Gli statuti normalmente prevedono il rettore possa essere costretto alle dimissioni da una mozione di sfiducia votata dal corpo elettorale<sup>26</sup>. Rispetto al dettato normativo, gli statuti esaminati presentano qualche difformità e su questo punto c'è da attendersi un parere negativo da parte del ministero competente. Tanto per cominciare, gli statuti delle università di Catanzaro (Magna Graecia) e del Molise non contemplano la possibilità di sfiduciare il rettore in alcun modo. In altri casi, invece, il potere di proposta del senato accademico è reso più agevole abbassando *contra legem* la soglia della maggioranza richiesta: non due terzi, ma solo un terzo dei componenti del senato a Cagliari, mentre a Lecce ne basta la metà. La mozione di sfiducia deve essere approvata dal corpo elettorale di regola a maggioranza semplice o assoluta, ma a Palermo occorre la maggioranza dei due terzi, mentre a Napoli occorrono i tre quinti dei votanti, che devono però essere almeno la metà più uno degli aventi diritto. Non tutti gli statuti, infine, prevedono esplicitamente che la mozione non possa essere proposta prima che siano trascorsi due anni dall'insediamento del rettore.

## **6. La ridefinizione degli organi collegiali fra vincoli di legge e attuazione del principio autonomistico**

La comunità scientifica trova rappresentanza nel senato accademico, che si costituisce per legge<sup>27</sup> su base elettiva, in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo, e deve comprendere un numero di membri non superiore a trentacinque unità che siano per almeno due terzi docenti di ruolo dei quali un terzo direttori di dipartimenti. Il senato deve comprendere altresì una rappresentanza elettiva degli studenti e ne deve far parte di diritto il rettore dell'ateneo. Il mandato di componente del senato accademico è di al massimo di durata quadriennale (biennale per la componente studentesca), rinnovabile una sola volta<sup>28</sup>. La legge<sup>29</sup> impone ai membri del senato accademico (e anche del consiglio di amministrazione) il divieto di ricoprire altri ruoli accademici. È prescritta altresì la decadenza per i componenti del senato accademico (e del consiglio di amministrazione) che non partecipino con continuità alle sedute dell'organo di appartenenza.

Rispetto al modello prefigurato dalla legge, la maggior parte degli statuti hanno scelto di limitare il mandato dei membri del senato accademico a soli tre anni, con possibilità di un solo rinnovo. Hanno invece optato per il mandato di durata quadriennale gli atenei di Firenze, Lecce, Milano e Piemonte orientale. Nell'università di Pisa il mandato è quadriennale per i docenti, ma biennale per i ricercatori. Per quanto riguarda la composizione del senato accademico, qualche università aggiunge alla rappresentanza degli studenti, con diritto di voto, anche un rappresentante dei dottorandi (Bari, Lecce, Palermo) e uno degli assegnisti di ricerca (Palermo). Alla Sapienza di Roma queste una rappresentanza di queste due ultime categorie può partecipare al senato accademico, ma senza diritto di voto. Solo gli statuti delle università di Milano, Napoli Federico II, Palermo e Torino (politecnico) prevedono che il numero dei componenti del senato accademico sia pari a quello massimo indicato dalla legge (cioè trentacinque unità). Negli altri casi il numero è ben inferiore.

Una significativa eccezione è rappresentata dal nuovo statuto della Sapienza di Roma, che prevede *contra legem* un numero di componenti del senato superiore a trentacinque. In particolare, la composizione è la seguente: il rettore, che svolge anche le funzioni di presidente, il presidente del collegio dei direttori di dipartimento, i presidi delle facoltà, sei direttori di dipartimento (in rappresentanza dei professori ordinari, sei professori associati, sei ricercatori a tempo indeterminato e determinato, sei rappresentanti del personale tecnico-amministrativo, sei rappresentanti degli studenti).

<sup>26</sup> Questa clausola è prevista dalla legge 240 (art. 2, comma 1, punto e): la mozione deve essere proposta dal senato accademico a maggioranza di almeno due terzi e comunque non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del mandato del rettore.

<sup>27</sup> Legge 240/210, art. 2, comma 1, punto f.

<sup>28</sup> Legge 240/210, art. 2, comma 1, punto g.

<sup>29</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 1, lett. s. Per la precisione, è previsto il 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 allo stesso senato, qualora risultino eletti a farne parte; di essere componente di altri organi dell'università salvo che del consiglio di dipartimento; di ricoprire il ruolo di direttore o presidente delle scuole di specializzazione o di fare parte del consiglio di amministrazione delle scuole di specializzazione; di rivestire alcun incarico di natura politica per la durata del mandato e di 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; di svolgere funzioni inerenti alla programmazione, al finanziamento e alla valutazione delle attività universitarie nel Ministero e nell'ANVUR;

Come già evidenziato in precedenza<sup>30</sup>, la legge 240<sup>31</sup> contempla una riduzione delle prerogative del senato accademico rispetto alla normativa previgente, a fronte di un incremento delle competenze del consiglio di amministrazione. Solo lo statuto dell'università del Piemonte orientale valorizza il raccordo fra senato accademico e consiglio di amministrazione, prevedendo che alcune decisioni del consiglio di amministrazione debbano essere prese a maggioranza dei due terzi qualora si discostino dal parere del senato accademico.

Rispetto al modello legislativo, taluni statuti attribuiscono al senato accademico competenze ulteriori. All'Aquila, a Firenze, a Lecce e a Palermo, il senato accademico può istituire commissioni istruttorie e referenti; a Lecce, in particolare, tali commissioni possono comprendere anche membri esterni. Talvolta (ad esempio nelle università di Bergamo, di Catanzaro, del Molise, di Venezia e nel politecnico di Torino) è attribuito al senato il potere di irrogare sanzioni per la violazione del codice etico, nei casi in cui ciò non rientri nelle competenze del collegio di disciplina. A Siena invece il senato accademico infligge, senza la presenza della rappresentanza studentesca, la sanzione o dispone l'archiviazione dei procedimenti disciplinari relativi al corpo docente, conformemente al parere vincolante espresso dal collegio di disciplina.

Variabili possono poi essere le competenze del senato accademico in relazione alla nomina dei membri del consiglio di amministrazione, nonché alla loro revoca. Quest'ultima possibilità è prevista dagli statuti degli atenei di Cagliari<sup>32</sup> e di Palermo<sup>33</sup>. Gli statuti delle università di Firenze e di Siena, infine, sanciscono il diritto dei senatori di presentare mozioni e interrogazioni e di chiedere e ottenere da qualsiasi ufficio od organo dell'ateneo tutti i documenti, gli atti e le informazioni in loro possesso o disponibilità.

Come già rilevato<sup>34</sup>, il baricentro decisionale è decisamente spostato dalla legge verso il consiglio di amministrazione, che si caratterizza come l'organo decisionale di maggior rilievo, molto vicino ai suoi omologhi organi di governo negli enti pubblici e nelle imprese private<sup>35</sup>. Gli statuti esaminati, nel definire i compiti del consiglio di amministrazione, rispettano lo schema previsto dalla legge senza eccezioni. Le differenze consistono unicamente nel maggiore o minore dettaglio con il quale taluni compiti gestionali o amministrativi sono definiti.

<sup>30</sup> M. R. Allegri, *La riforma dell'università: verso l'approvazione dei nuovi statuti*, cit., p. 2.

<sup>31</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 1, punto e. Al senato accademico sono attribuite funzioni soprattutto consultive, consistenti nella formulazione di proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, nonché in materia di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture; inoltre spetta al senato accademico di esprimere parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'università. Più ridotti, ma comunque significativi, i poteri normativi: il senato accademico è competente ad approvare il regolamento di ateneo nonché – ma qui occorre il previo parere favorevole del consiglio di amministrazione – i regolamenti in materia di didattica e di ricerca, compresi quelli di competenza dei dipartimenti e delle strutture di raccordo, come pure il codice etico dell'ateneo. Il senato accademico deve anche esercitare funzioni non meglio specificate di coordinamento e di raccordo fra i dipartimenti e le strutture (facoltà, scuole o simili) che la legge denomina appunto "di raccordo" fra dipartimenti. Piuttosto incisivo appare infine il potere di proporre al corpo elettorale con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti una mozione di sfiducia al rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato.

<sup>32</sup> Il senato accademico delibera, su proposta del rettore o di almeno un terzo dei senatori, a maggioranza di almeno il sessanta per cento dei suoi componenti, la decadenza dei membri del consiglio di amministrazione, per gravi inadempimenti ai doveri istituzionali o per protratta impossibilità di funzionamento dell'organo.

<sup>33</sup> Il senato accademico propone al rettore, con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto, la revoca di singoli componenti del consiglio di amministrazione in caso di violazione di leggi, delle disposizioni statutarie e di compimento di atti illegittimi.

<sup>34</sup> M. R. Allegri, *La riforma dell'università: verso l'approvazione dei nuovi statuti*, cit., pp. 2-3.

<sup>35</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 1, punto h. Fra le competenze del consiglio di amministrazione figurano la definizione dell'indirizzo strategico, l'approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, la vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività, la deliberazione, previo parere del senato accademico, in merito all'attivazione o soppressione di corsi e sedi, l'adozione del regolamento di amministrazione e contabilità, l'approvazione del bilancio di previsione annuale e triennale, del conto consuntivo e del documento di programmazione triennale, il conferimento dell'incarico al direttore generale, la competenza disciplinare relativamente ai ricercatori e ai professori universitari, l'approvazione delle proposte di chiamata da parte dei dipartimenti. In particolare, per l'approvazione del bilancio di previsione annuale e triennale, del conto consuntivo e del documento di programmazione triennale occorre per legge la proposta del rettore e l'acquisizione del parere favorevole del senato accademico per gli aspetti di sua competenza. Il bilancio di previsione annuale e triennale e il conto consuntivo devono inoltre essere trasmessi, a cura del consiglio di amministrazione, al ministero dell'economia e delle finanze.

Invece, è nel definire le modalità di designazione dei consiglieri che gli statuti differiscono sensibilmente l'uno dall'altro, approfittando della discrezionalità che la legge lascia loro. La legge<sup>36</sup>, in particolare, fissa il numero massimo dei membri del consiglio di amministrazione (undici in tutto, inclusi il rettore e una componente elettiva di studenti) ma non determina le modalità con cui essi vengono designati, demandandola evidentemente alla disciplina statutaria. Almeno tre consiglieri (nel caso in cui il consiglio sia composto da undici membri) o almeno due (nel caso in cui il numero totale dei consiglieri sia inferiore ad undici) devono essere persone non appartenenti ai ruoli dell'ateneo (e nemmeno studenti): i singoli statuti sono liberi di determinare come questi consiglieri siano scelti e in rappresentanza di quali interessi, pubblici o privati. Tale disposizione, che evidentemente è il frutto di una valutazione del problema della autoreferenzialità delle università, ha sollevato e continua a sollevare le maggiori perplessità perché potrebbe minare alla base il principio della autonomia universitaria, tanto più che la legge impone che il consiglio di amministrazione sia presieduto o dal rettore oppure da uno di questi consiglieri esterni. Tutti i membri del consiglio di amministrazione sia interni che esterni, con l'ovvia esclusione della componente studentesca, devono essere persone personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale. La legge prevede poi che il consiglio di amministrazione sia composto nel rispetto del principio costituzionale delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici e che i consiglieri – il cui rinnovo dovrebbe essere non contestuale, al fine di garantire un rinnovo graduale dell'intero consiglio – abbiano un mandato di durata massima quadriennale rinnovabile una sola volta<sup>37</sup>. Il regime di incompatibilità corrisponde esattamente a quello previsto per i membri del senato accademico<sup>38</sup>.

Innanzitutto va evidenziato come nessuno degli statuti esaminati abbia scelto di affidare la presidenza del consiglio di amministrazione ad un consigliere esterno, preferendo piuttosto il rettore, che meglio sembra garantire l'autonomia degli atenei. Come anche per il senato accademico, la durata del mandato dei membri del consiglio di amministrazione è generalmente prevista di durata triennale, con l'eccezione degli statuti delle università di Firenze, Lecce, Milano, Molise, Napoli, Torino e Piemonte orientale, che prevedono il mandato quadriennale; a tale proposito va sottolineato che nell'università del Molise e nel politecnico di Torino la durata del mandato dei senatori e dei consiglieri è di durata differente (rispettivamente tre e quattro anni).

Ancora, solo gli statuti delle università di Milano e di Venezia, fra quelli esaminati, prevedono nel consiglio di amministrazione la presenza di ben quattro membri esterni ai ruoli dell'ateneo: in tutti gli altri casi, i membri esterni sono tre o due a seconda del numero totale dei membri del consiglio. Nell'università di Palermo, per la verità, sebbene il consiglio di amministrazione sia composto da undici membri, i consiglieri esterni sono soltanto due e non tre, come invece la legge prescrive. La legge impone che i consiglieri esterni non appartengano ai ruoli dell'ateneo a decorrere da tre anni prima della designazione, ma gli statuti delle università di Bari e di Genova impongono un termine di cinque anni.

Per quanto riguarda la nomina dei consiglieri, in alcuni casi il ruolo del rettore appare preponderante. A Catanzaro, ad esempio, il rettore sceglie i cinque membri appartenenti ai ruoli dell'ateneo e i due membri esterni, sulla base delle candidature pervenute, sulle quali deve acquisire il parere del senato accademico; quest'ultimo può opporsi alla nomina solo a maggioranza dei due terzi. A Bergamo i tre consiglieri esterni sono nominati dal rettore con il sussidio di un comitato consultivo composto dal sindaco, dal presidente della provincia e da quello della camera di commercio; la nomina avviene sentito obbligatoriamente il senato accademico (ma non è detto che il parere debba necessariamente essere favorevole); la medesima procedura è seguita per la nomina degli altri membri, ma in tal caso il comitato consultivo che coadiuva il rettore nella scelta è composto dai direttori di dipartimento. A Lecce e a Napoli (Federico II) i consiglieri sia interni che esterni sono nominati dal senato accademico sulla base di candidature selezionate e proposte dal rettore. A Bari i due consiglieri sono individuati da una apposita commissione di garanzia di cui fa parte anche il rettore, che seleziona le candidature individuali, mentre i consiglieri appartenenti ai ruoli dell'ateneo sono designati dalla medesima commissione sulla base di una rosa di nominativi predisposta dal senato

<sup>36</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 1, punti h, i, l, m.

<sup>37</sup> Il rinnovo della componente studentesca avviene invece ogni due anni.

<sup>38</sup> Legge 240/2010, art. 2, comma 1, lett. s.

accademico, con la partecipazione del rettore. A Cagliari i componenti del consiglio di amministrazione sono eletti dal senato accademico all'interno di una rosa di candidati presentata dal rettore. A Siena il rettore designa un consigliere esterno sentito il sindaco e il presidente della provincia; altri due consiglieri esterni sono nominati dal rettore all'interno di una rosa di candidati predisposta dal senato accademico; altri quattro membri interni ai ruoli dell'ateneo sono pure designati dal rettore in base agli indirizzi formulati dal senato accademico.

In altri casi, invece, il potere discrezionale del rettore è evidente solo nella nomina dei consiglieri esterni ai ruoli dell'ateneo, mentre i membri interni sono designati ad opera del senato accademico o anche del corpo elettorale. All'Aquila ad esempio il rettore può designare i due consiglieri esterni, mentre i membri interni sono eletti sulla base di candidature selezionate dal senato accademico con modalità previste dal regolamento generale di ateneo. A Genova il rettore ha solo la possibilità di proporre al senato accademico le candidature per la nomina dei tre consiglieri esterni, ma a ciò provvede il senato accademico con voto segreto; i consiglieri interni sono invece eletti con modalità definite dal regolamento generale di ateneo. A Torino il rettore può designare i tre consiglieri esterni, ma gli interni sono designati dal senato accademico sulla base di una rosa di candidature selezionate da una apposita commissione eletta contestualmente al senato stesso. Ad Urbino un apposito comitato seleziona le candidature secondo criteri definiti dal senato accademico; e in base a ciò il rettore designa i tre membri esterni, sentito il senato accademico, e poi due interni con parere favorevole e approvazione del senato; gli altri due componenti interni sono designati autonomamente dal senato. Nell'università del Piemonte orientale due componenti esterni e due interni sono designati da una apposita commissione di selezione nomina dal rettore, un altro componente esterno è nominato dal rettore e due altri componenti interni, invece, dal senato accademico.

Vi sono anche casi in cui il rettore non pare avere alcun peso, o comunque un peso minimo, nella designazione dei membri del Consiglio di amministrazione. A Milano tutti i consiglieri sono eletti a scrutinio segreto dal senato accademico sulla base di candidature selezionate da una commissione di nomina rettorale. A Firenze i tre consiglieri esterni sono nominati dal senato accademico dopo che una commissione di nomina rettorale ha provveduto alla selezione delle candidature, mentre i cinque componenti interni sono eletti dal medesimo corpo elettorale che provvede all'elezione del rettore, sulla base di candidature selezionate dal senato accademico. Il consiglio di amministrazione dell'università del Molise è interamente elettivo (così anche i due consiglieri esterni) in base a procedure determinate dal regolamento generale di ateneo, ad eccezione di uno dei membri che è invece designato dal senato accademico. A Palermo l'intero consiglio è nominato dal senato accademico, che provvede autonomamente a ricevere, esaminare e selezionare le candidature individuali. A Pisa il consiglio di amministrazione è interamente elettivo, ma il senato accademico deve esprimere parere favorevole alle candidature. A Sassari i due membri esterni e i quattro interni sono designati dal senato accademico sulla base di una procedura pubblica di selezione.

Lo statuto della Ca' Foscari, già in vigore dopo il parere favorevole ricevuto dal ministero, regola la composizione del consiglio di amministrazione in modo da privilegiare largamente la componente esterna ai ruoli dell'ateneo rispetto a quella interna. La soluzione adottata si distingue nettamente da quelle presenti negli altri statuti esaminati, pur risultando effettivamente conforme al dettato normativo. Sebbene, quindi, essa sia stata già presa in esame nel precedente contributo<sup>39</sup>, vale la pena metterne in evidenza alcuni aspetti affinché più chiaramente emerga la difformità rispetto alle tendenze espresse dagli altri statuti. Il consiglio cafoscarino è composto dal rettore, da quattro componenti esterni ai ruoli dell'ateneo, da un solo rappresentante dei docenti, che può essere anche esterno all'ateneo, da un rappresentante del personale tecnico e amministrativo e dei collaboratori ed esperti linguistici, che può essere anche esterno all'ateneo ed infine da due rappresentanti eletti dagli studenti. Le candidature vengono raccolte tramite procedure ad evidenza pubblica e vagliate da un comitato di selezione nominato dal rettore, acquisito il parere del senato accademico, composto in parte da persone interne all'ateneo e in parte da persone esterne ad esso; lo stesso comitato di selezione provvede alla designazione dei quattro consiglieri esterni, mentre gli altri, ad eccezione del rettore e dei rappresentanti degli studenti, sono designati dal senato accademico fra i candidati giudicati idonei dal comitato di selezione.

<sup>39</sup> M. R. Allegri, *La riforma dell'università: verso l'approvazione dei nuovi statuti*, cit., p. 8 ss.

Anche il consiglio di amministrazione della Sapienza di Roma, secondo il nuovo statuto, è composto in modo piuttosto singolare. I suoi componenti sono in totale undici, cui si aggiunge il rettore e una rappresentanza elettiva di studenti. Ciò appare difforme dal dettato normativo, che impone il numero massimo di undici componenti in totale. Tre membri esterni ai ruoli dell'ateneo sono scelti dal senato accademico su proposta del rettore tra qualificati esponenti di fondazioni, di onlus, di istituzioni di finanziamento della ricerca anche private purché no profit o tra eminenti personalità della ricerca scientifica e della cultura. Gli altri componenti (due rappresentanti dei professori di prima fascia, due rappresentanti dei professori di seconda fascia, due rappresentanti dei ricercatori, due rappresentanti del personale tecnico-amministrativo) vengono invece eletti con modalità definite in un apposito regolamento.

## **7. Alcune riflessioni conclusive**

L'analisi fin qui condotta non può essere considerata né completa né esaustiva, sia per via del numero relativamente ridotto di statuti universitari esaminati sia poiché solo alcuni aspetti – quelli inerenti principalmente i modelli di *governance* – sono stati presi in considerazione. Eppure, anche da questa frammentaria rassegna è possibile individuare alcune linee di tendenza che si vanno profilando nel processo in atto di revisione statutaria.

Innanzitutto, una certa difficoltà da parte degli atenei pubblici nel recepire le indicazioni contenute nella legge 240 nei tempi previsti, mentre assai più zelanti appaiono le università private. In secondo luogo, una relativa mancanza di trasparenza dell'intero processo, che in taluni casi è particolarmente evidente e che ostacola una seria riflessione sul tema. In terzo luogo, la quasi totale assenza di dibattito pubblico – o anche soltanto accademico – sulla questione della revisione degli statuti, quasi fosse una questione meramente interna alle singole università priva di qualsivoglia capacità di proiezione all'esterno di esse. In quarto luogo, l'evidenza di una vocazione da parte degli atenei ad uscire dal circuito dell'autoreferenzialità, ancorandosi più strettamente al contesto sociale e produttivo dei rispettivi territori. In quinto luogo, l'accentuazione di un modello verticistico e aziendalistico che vede prima nel rettore e poi nel consiglio di amministrazione la concentrazione della maggior parte dei poteri decisionali, a scapito del coinvolgimento attivo, se non con finalità propositive e consultive, delle diverse componenti della comunità accademica espresse nel senato. In sesto luogo, però, come reazione al modello organizzativo e gestionale prefigurato alla legge, la tendenza di molti statuti ad inventare soluzioni che concilino il rispetto delle prescrizioni normative con la valorizzazione del principio di autonomia delle università e dell'impostazione democratica del loro assetto interno.

La maggior parte degli statuti sono in attesa del nulla osta da parte del ministero dell'università. Dall'atteggiamento che il ministro avrà rispetto alle proposte che si troverà a vagliare – e in ultima analisi, quindi, dalla prospettiva dalla quale il governo attualmente in carica saprà guardare alla complessa problematica dell'organizzazione e dell'assetto delle università nel rispetto dei principi costituzionali – dipende il futuro delle comunità accademiche e con esso il futuro delle migliaia di giovani che di tali comunità si apprestano a far parte.