



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

IL MODELLO IDEALE DI UNIVERSITA' PRESUPPOSTO DAL DDL "GELMINI"

Mario Dogliani

Sergio Roda

1.-

Con questa relazione non intendiamo svolgere una esegesi critica dell'intero ddl governativo, così come riconfigurato dagli emendamenti proposti, in Senato, dal relatore (i quali, peraltro, già sono stati oggetto di una dura critica da parte del responsabile della Confindustria per i problemi universitari).

Siamo convinti che l'analisi puntuale e completa delle proposte dovrà risultare dalle future riunioni che i collegi in cui si articola l'Ateneo – dai consigli di Dipartimento, di Facoltà, di Scuola di dottorato alle Commissioni del SA e del CDA – vorranno, e a nostro avviso dovranno, tenere per approfondire analiticamente la valutazione del testo, anche in relazione agli specifici punti di loro interesse e competenza.

Ma riteniamo che la Conferenza di oggi debba essere intesa come l'avvio di un percorso collettivo di analisi della riforma attualmente discussione e degli effetti che essa avrebbe sull'Università italiana in generale e sul nostro Ateneo in particolare: in questo senso, la Conferenza vuole essere anche e soprattutto una sollecitazione affinché ai contributi degli organismi centrali e periferici di governo dell'Università si aggiungano quelli di aggregazioni



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

spontanee interne al mondo accademico, in tutte le sue componenti (docenti, ricercatori, personale t/a, assegnisti, specializzandi e dottorandi, studenti), e quelli delle forze sociali che l'ordinamento vigente identifica come interlocutori istituzionali dell'Ateneo.

L'atteggiamento del mondo universitario di fronte al ddl governativo è stato finora sorprendentemente passivo, tanto che un acuto osservatore ha potuto scrivere "L'accademia si dimostra impotente a emendare i propri errori, ha perso la fiducia in se stessa, soprattutto nella possibilità di autoregolarsi, e per la prima volta si predispone ad accettare, in alcuni casi a desiderare, un'invasione di poteri esterni che possano mettere ordine nel proprio regno, come le signorie italiane del Cinquecento"¹. E in questo senso sorprendono – anche se forse meno riflettendo sul profilo antropologico prevalente fra i componenti di tali consessi – il silenzio (silenzio/assenso?) pressoché totale della CRUI e le tiepide ed impacciate reazioni del CUN attento ai pur fondamentali aspetti economici della riforma ma quasi del tutto indifferente ai contenuti ideologici che informano l'intero disegno di legge e che mutano nel profondo modello e ruolo dell'istituzione universitaria.

Il banco di prova cui siamo chiamati non è dunque tanto quello di elaborare "disegni" di riforma di grande portata, quanto quello di dimostrare capacità di autonomia nel pieno senso della parola: capacità di essere norma a noi stessi; norma costitutiva di un ordine più giusto, più conforme a ciò che già

¹ W. Tocci *Quale riforma per l'Università. Critica della proposta Gelmini e autocritica delle politiche di centrosinistra*, 23 dicembre 2009, all'indirizzo <http://www.centroriformastato.org/crs2/spip.php?article114>.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

oggi dovremmo essere. E da questo punto di vista opporsi all'invasione dei poteri esterni non è lacrimosa conservazione.

Il prossimo incontro della Conferenza d'Ateneo sarà l'occasione per verificare se siamo capaci di intraprendere questo cammino di autoriforma e quali possano essere le tappe più opportune di approccio a tale percorso (riduzione/unificazione dei dipartimenti, accorpamento e diminuzione ulteriore delle scuole di dottorato, ridefinizione del ruolo e dei compiti di dipartimenti e facoltà in relazione soprattutto al potere decisionale in materia di organico, ecc.).

2.-

Qui oggi ci limiteremo ad evidenziare il modello ideale di Università presupposto dal ddl, e dunque la "matrice" delle discipline proposte, che ruota ovviamente soprattutto attorno alle questioni del governo dell'Università e al reclutamento dei docenti.

Sulla descrizione di tale modello non sembra esservi disaccordo, come dimostra l'andamento del dibattito politico e giornalistico.

La discussione in atto non vede contrapposte due diverse ricostruzioni dell'ipotesi teorica da cui il ddl muove, e due diverse configurazioni del modo d'essere dell'Università riplasmata dalla nuova disciplina.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Il disaccordo è sul giudizio di valore: il senso della disciplina è certo. Il problema è se è buono o cattivo.

Il modello è stato descritto e suggerito, con dettaglio e con insistenza, da alcuni accademici – soprattutto economisti della Bocconi - e si compone di due profili:

Il primo profilo è quello di un'Università a gestione privatistica, finanziata principalmente dalle rette studentesche e non più dallo Stato, con totale libertà nel reclutamento e nella didattica.

Il secondo è quello di un'Università che si concentri di fatto sulla ricerca applicata.

Il primo profilo viene presentato in particolare come l'antidoto contro il nepotismo e il passe-partout per l'eccellenza.

Il secondo come lo strumento per instaurare uno stretto rapporto tra l'università e il sistema delle imprese (anzi, come spesso si dice, per "integrare" l'una e l'altro), e per chiudere le università improduttive.

3.-

La prima osservazione da fare è che tale modello non è orientato a riprendere l'idea classica di università, per guarire i vizi che affliggono la realtà universitaria odierna, e portarla a splendore.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

L'idea classica – humboldtiana – di università prevedeva che:

- l'unico fine che l'Università deve servire è la conoscenza in quanto tale;
- la conoscenza in quanto tale ha il proprio senso in sé;
- le singole conoscenze settoriali trovano il loro senso nei nessi che le legano al sapere complessivo.

Da questi principi discendeva quello della libertà di ricerca e di insegnamento, da cui derivava che:

- il potere politico, ecclesiastico ed economico non possono interferire nella ricerca;
- gli scienziati costituiscono una comunità strutturata da regole specifiche e universalmente accettate: obiettività, originalità e utilità, universalismo, comunismo intellettuale, disinteresse e scetticismo (secondo la classica formulazione di R.K. Merton);
- solo gli scienziati – depositari di tali regole - possono giudicare gli scienziati;
- consistendo l'educazione degli studenti nell'avvicinarli all'esercizio della libertà di ricerca da parte dei loro docenti, e nel renderli partecipi di tale esercizio (la "difesa" delle tesi di laurea), l'Università non può che essere un collegio di professori e di studenti che si autogovernano "immuni" dalle intromissioni del potere: politico, economico o ecclesiastico che sia.

Tutto ciò non è affatto detto che conduca ad ottusa autoreferenzialità e ad arrogante indifferenza nei confronti delle domande di formazione che provengono dalla società e dall'economia.

Dal principio di utilità discende quello di responsabilità nei confronti del



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

contesto sociale in cui l'Università opera. Sappiamo bene che ogni Ateneo dovrebbe dotarsi di un programma di garanzia della qualità dell'insegnamento (e della relativa struttura), che realizzi i quattro principi che, secondo i più accreditati modelli internazionali, devono esserne il nucleo fondamentale:

“- due consideration of external educational demands: the Programme must be clearly designed around functions to be covered by the degree holder in a working context and around the related competencies;

- appropriate response to the educational demands (in old language, educational offer): the Programme must be clearly deployed with appropriate Learning Outcomes, which are in agreement (content, amount, level) with the target functions / competencies;

- learning environment appropriate to the envisaged Learning Outcomes: the Programme must expose the students to an appropriate learning environment, with appropriate and state of the art equipment (laboratories, rooms, but also teachers, methods ...)

- proven capability of meeting the expected Learning Outcomes: the Programme appropriately certifies that Learning Outcomes have been reached by the students, which implies that the exams must be documented to have a proven public certifying value.”²

² Muzio M. Gola, *Quality Assurance of education at POLITO: why, for whom, how*, paper presentato al Colloque International: «L'évaluation de la qualité et de l'équité des systèmes d'éducation et de formation : quels enjeux pour la recherche et l'action?», 20 et 21 Avril 2010, Centre National de Formation et des Conférences, Hay Nahda Rabat.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Sappiamo bene che l'adozione di un tale programma e lo stabilimento di una tale struttura – per quanto dovuti, dal corpo accademico, in forza del principio di responsabilità – non sono spontanei, ma richiedono un duro e continuo lavoro. Ma altro è sostenere e incentivare questo lavoro, altro è mettere nelle mani di soggetti esterni all'Università la frusta che dovrebbe costringere a instaurare quelle garanzie.

4.-

Quali sono i dati che sostengono l'affermazione secondo cui il modello presupposto dal ddl è alternativo al modello classico, e non perfezionativo delle sue cattive realizzazioni? Che non mira a restaurare il dover essere tradizionale dell'università, ma ad affermare un dover essere diverso?

a)

Innanzitutto il fatto che le critiche ricorrenti - tradotte ormai in postulato indiscutibile e che si appuntano sul nepotismo concorsuale, sulla moltiplicazione dei corsi e delle sedi, sulla mediocrità della qualità della ricerca e della didattica, desunta dalle classifiche internazionali; sulla autoreferenzialità, intesa come scollamento tra università e mondo dell'impresa - non sono rivolte contro la dissennatezza con cui l'autonomia è stata utilizzata, ma – espressamente - contro l'idea stessa di autonomia.

I mali dell'università – nella prospettiva oggi dominante - vengono identificati con l'essenza della istituzione stessa, in quanto autoreferenziale. Come se il modello dell'università sia intrinsecamente e irrimediabilmente patogeno. E' vero che il discorso pubblico italiano è caratterizzato da un generale



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

discredito per tutte le istituzioni, ma solo il discorso sull'università è caratterizzato dalla prospettiva di un totale ribaltamento. Destra e sinistra solitamente distinguono tra settori buoni delle istituzioni poste sotto accusa (a seconda dei casi: la magistratura, la sanità, i servizi segreti...) e settori "deviati". L'Università, invece, non merita distinzioni. Quand'anche ci siano settori meritevoli, vale il principio *pars pro toto*: è in nome della parte cattiva che si deve liquidare tutto, anche quella buona, perché è la prima l'espressione genuina del sistema.

In altre parole: nessuno dei fautori della riforma sottoscriverebbe i principi prima richiamati che, attraverso von Humboldt, l'Europa ha ereditato dagli inizi del secondo millennio. Il loro disegno è l'opposto: l'eterogoverno dell'Università³.

Il punto cruciale è evidente: se l'autogoverno viene configurato come una condizione strutturale di consociativismo, autoreferenzialità, deterioro bilanciamento d'interessi, allora bisogna passare all'etero-governo, al governo di un "altro".

b)

Chi sia questo "altro" lo dice l'art. 2, comma 2, lett. d), e), f), g), che stabilisce
d) attribuzione al senato accademico della competenza a formulare proposte e pareri in materia di didattica e di ricerca; ad approvare i relativi regolamenti previo parere favorevole del consiglio di amministrazione e a svolgere funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di cui al comma 3, lettera c);
e) costituzione del senato accademico su base elettiva, composto per almeno due terzi da docenti di ruolo dell'università e, comunque, da un numero di membri proporzionato alle

³ "L'università si è ormai allontanata dal classico modello humboldtiano" ha scritto il Rettore del Politecnico di Torino (24 ore Nord-Ovest, 17 febbraio 2010).



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

dimensioni dell'ateneo e non superiore a trentacinque unità, compresi il rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti;

f) attribuzione al consiglio di amministrazione delle funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività; della competenza a deliberare l'attivazione o la soppressione di corsi e sedi; della competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità, il bilancio di previsione annuale e triennale e il conto consuntivo, da trasmettere al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché, su proposta del rettore e previo parere del senato accademico per gli aspetti di sua competenza, il documento di programmazione strategica di cui alla lettera a);

g) composizione del consiglio di amministrazione nel numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti; designazione o scelta degli altri componenti secondo modalità previste dallo statuto, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale e di un'esperienza professionale di alto livello; non appartenenza di almeno il quaranta per cento dei consiglieri ai ruoli dell'ateneo a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico; elezione del presidente del consiglio di amministrazione tra i componenti dello stesso; nomina del presidente designato con decreto del Presidente della Repubblica.

A commento di questo articolo sono state scritte molte cose. Non ultimi i rilievi di Cesare Pinelli sulla sua evidente incostituzionalità, che condividiamo pienamente e che qui alleghiamo⁴.

Partendo dal problema dell'autogoverno e dell'eterogoverno, è evidente che nel CDA i professori saranno in minoranza (11 – 1 (Rettore) – 5 (esterni) – 1

⁴ C. Pinelli, *Sulla legittimità costituzionale del ddl Gelmini sull'organizzazione delle Università*, all'indirizzo http://www.astrid-online.it/L-universi/Studi--ric/Pinelli_decreto-Gelmini-Univ.pdf.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

(studente) – 1 (t.a) = 3), a meno che il 40% di esterni non venga composto (anche) da professori di altri atenei.

Ma è credibile questa ipotesi?

E' credibile che Atenei cronicamente sottofinanziati non si rivolgano al mondo della politica locale e delle fondazioni bancarie? o a quello dei manager che, nel periodo calante della loro carriera, transitano nelle zone grigie del confine tra pubblico e privato?

I fautori del ddl governativo lo sostengono apertamente: il rettore fortemente rafforzato nei suoi poteri (dove un'ovvia chiave interpretativa dei silenzi della CRUI) e il CDA libero dalla necessità di bilanciare i diversi interessi potranno esprimere "più generali istanze di sviluppo". Ma che cosa vuol dire "generalì"? Si può davvero pensare che un organo siffatto non sia "naturalmente" orientato a privilegiare fortissimamente la ricerca applicata, a mettere in secondo ordine la ricerca di base in ogni ambito scientifico, e dunque a marginalizzare le materie umanistiche non professionalizzanti e quelle naturalistiche a più forte vocazione teorica? Si è molto lontani dal vero se si pensa che l'autonomia responsabile di cui si parla significhi in realtà che la preoccupazione dominante diventa quella di convertire la conoscenza scientifica in applicazioni commerciali? Casi di anticipazione della riforma, come ad esempio l'esperienza dell'Università di Trento, dimostrano come appunto siano queste le direzioni su cui s'indirizza il nuovo modello di Università.

E veniamo così a quello che ci sembra un secondo punto centrale e qualificante del ddl Gelmini e su cui vogliamo oggi soffermarci.

Il messaggio che è sostanzialmente passato in questi mesi è quello di un'Università che - nella vulgata pubblica, accreditata dalla politica e dai



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

media di ogni colore, con rare e poco efficaci eccezioni, doveva essere corretta nei suoi difetti di fondo, riconducibili tutti alla prepotenza e all'autocrazia senza controllo dei baroni (quindi concorsi truccati, nepotismo e familismo, meritocrazia mai adottata come criterio prevalente di selezione del nuovo organico, rifiuto della valutazione ecc.).

Ora a questa esigenza, per molti versi giustificata ma certo non nelle dimensioni pervasive e generalizzate di cui si è nutrito negli ultimi anni l'attacco ad alzo zero contro l'istituzione universitaria, si risponde - paradossalmente - in primo luogo con un sistema di reclutamento che esclude di fatto dalle commissioni di abilitazione nazionale e di concorso di ogni livello associati e ricercatori, affidando quindi la selezione del reclutamento ai soli ordinari.

Si potrà dire – come qualcuno ha sostenuto – che ciò smaschera un'ipocrisia manifesta, dal momento che anche nella realtà precedente dei sistemi concorsuali il peso degli ordinari era predominante, ma la soluzione semmai poteva essere quella di aumentare la possibilità di incidere delle altre componenti e non di escluderle del tutto dalle dinamiche concorsuali.

La critica al baronato è stata dunque funzionale a legittimare populisticamente l'attacco all'attuale modello di università, non abbastanza egualitario e libero al proprio interno, mentre il mantenimento della verticalizzazione è proprio il tratto caratteristico del nuovo modello orientato alla ricerca applicata e ai rapporti stretti di interdipendenza con il sistema economico.

Sempre in tema di reclutamento il nodo fondamentale è quello – espresso nell'art.12 del ddl - della trasformazione del ruolo dei ricercatori da tempo indeterminato a tempo determinato, attraverso la stipula da parte delle



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

università di contratti di lavoro subordinato (a tempo pieno e determinato) per svolgere attività di ricerca e per svolgere - nella misura di 350 ore - annue attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti. I contratti hanno durata triennale e sono rinnovabili una volta soltanto.

Da questo punto di vista si pongono alcuni non semplici problemi pratici e un grande problema di fondo.

I problemi pratici più evidenti vertono sulla difficoltà per i ricercatori a tempo determinato, seppur meritevoli, di passare attraverso l'imbuto che porta al ruolo di seconda fascia, ciò in considerazione sia delle limitazioni percentuali che il ddl mantiene o ridefinisce, sia della disponibilità di risorse di ciascun ateneo; appare inoltre ancora ambiguo – nonostante alcune aperture che gli emendamenti del relatore propongono – la condizione dei ricercatori a tempo indeterminato in relazione alla misura delle opportunità di passaggio alla fascia superiore.

Più in generale però il percorso di accesso ai ruoli universitari a tempo indeterminato e quindi alla seconda e prima fascia si configura come uno dei più lunghi e incerti previsti dagli ordinamenti universitari oggi vigenti, in particolare nei paesi della comunità europea e quindi concorrenziali al nostro per quanto riguarda la produttività scientifica e la qualità del personale accademico.

La lunghezza del percorso – dottorato + assegno (o assegni) di ricerca + sei anni di ricercatore a tempo determinato – unita alla incertezza dello sbocco finale rischia di incidere fortemente sulla qualità del personale che tenderà in futuro di percorrere la carriera universitaria. Se, infatti, tale lungo e tortuoso percorso rischia di riproporre una selezione in senso classista (solo chi ha risorse economiche solide può permettersi una scommessa sul futuro tanto



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

rischiosa), specie in molti settori scientifici i migliori approfitteranno certamente di occasioni di impiego molto più remunerative, più brevi e più certe fuori dall'Università con il conseguente inevitabile indebolimento della qualità media complessiva della ricerca e didattica universitaria a venire.

Ciò potrebbe essere corretto ovviamente attraverso una abbreviazione dei percorsi, ma anche attraverso un meccanismo che consenta a chi intraprendere la carriera universitaria sia di superare valutazioni meritocratiche intermedie, che eventualmente lo pongano fuori dal percorso di accesso ai ruoli accademici ad un'età in cui è ancora possibile presentarsi sul mercato del lavoro con il proprio titolo di laurea e di dottorato e con sufficienti speranze di occupazione, o – al contrario – se positivamente valutato, poter contare su un adeguato numero di posti di seconda fascia alla fine del percorso e – se per diverse motivazioni respinto al momento dell'ultimo passaggio da ruolo a tempo determinato a quello di professore associato – avere la sicurezza di una ricaduta di impiego in altri ruoli della pubblica amministrazione.

Un simile meccanismo non ci pare particolarmente costoso per lo stato, salvaguarda fortemente il principio di avanzamento e di accesso meritocratico ai ruoli della docenza e della ricerca universitaria e, soprattutto, consente ai giovani ricercatori/docenti una tranquillità di gestione del proprio futuro che – a nostro modo di vedere – non può che essere positiva dal punto di vista della produttività scientifica e dell'impegno nell'università, contenendo nel contempo il potere attrattivo delle occasioni esterne di impiego.

Naturalmente tutto quanto finora osservato si inquadra all'interno di una concezione del modello di Università sostanzialmente diverso da quello prefigurato dal ddl e che la positiva volontà che va riconosciuta all'ampia



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

azione di emendamento suggerita dal relatore - e sulla cui totale o anche parziale ricezione considerata la reazione che ha prodotto specie all'esterno del mondo universitario (Confindustria) è lecito avanzare forti dubbi - non appare sufficiente a correggere in modo concreto e profondo.

Proprio da questo punto di vista e a conferma di una discrasia profonda fra i modelli prefigurati dal ddl e quello che a fatica sembra emergere dallo sforzo emendatore di Valditara, ci paiono sommamente significativi gli emendamenti ai commi 1 e 2 dell'articolo 1. Nel primo comma laddove si afferma che "Le università sono sede di libera formazione e strumento per la circolazione della conoscenza", Valditara emenda "Le università sono sede di libera formazione *nell'ambito dei rispettivi ordinamenti* e strumento per *la elaborazione* e la circolazione della conoscenza": l'inserimento del termine *elaborazione* non è certo casuale e restituisce all'Università la funzione di centro privilegiato (se non esclusivo) di produzione scientifico-culturale e non la semplice azione di divulgazione di conoscenze potenzialmente prodotte ed elaborate anche (o soprattutto?) altrove con finalità che si suppongono prevalentemente applicative o subordinate a esigenze che prescindono da quelle della ricerca pura e dell'elaborazione culturale di base.

In dimensione diversa ma altrettanto sintomatico l'emendamento al secondo comma dell'art.1, laddove Valditara, all'assunto: "In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 33 e al Titolo V della Parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità, anche sperimentando modelli organizzativi e funzionali sulla base di specifici accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato: «Ministero»", integra "In virtù di tali accordi le università che raggiungano risultati di particolare rilievo



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

nel campo della didattica e della ricerca e conseguano parametri di equilibrio finanziario definiti con decreto di natura non regolamentare dal Ministro, sentita l'ANVUR, possono essere autorizzate a derogare dalle norme previste in tema di riorganizzazione, reclutamento e stato giuridico". Ma allora l'intero disegno di legge si configura soltanto come 'punitivo' verso i non virtuosi mentre i virtuosi ne possono prescindere anche in quelli che risultano esserne gli aspetti più determinanti e connotanti (riorganizzazione, reclutamento e stato giuridico)? E la virtuosità, misurata in funzione di "parametri di equilibrio finanziario definiti con decreto di natura non regolamentare dal Ministro" con la consulenza di un'ANVUR, di cui peraltro non vi è ancora traccia sensibile, non si presta a essere valutata su basi dubbie e scarsamente oggettive? E più in generale come si può proporre una riforma così radicale nello ribaltamento di un millenario modello di Università e poi, dall'interno della stessa maggioranza politica che l'ha proposta, suggerire un emendamento che per alcune Università ne certifica di fatto l'inutilità e la non cogenza?

E' una domanda a cui è difficile dare risposta e che inquieta dal punto di vista della filosofia con cui la riforma viene condotta nel suo *iter* di discussione e approvazione più ancora forse dei preoccupanti contenuti a cui abbiamo in breve fatto riferimento.

Sulla legittimità costituzionale del ddl Gelmini sull'organizzazione delle Università *di Cesare Pinelli*

Secondo l'art. 2, secondo comma, lettere e) e g), del d.d.l. di riforma dell'ordinamento universitario, "Le università statali, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

presente legge, a modificare i propri statuti in materia di organi, nel rispetto dell'articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell'art. 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, secondo principi di semplificazione, efficienza ed efficacia, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:.....

e) costituzione del senato accademico su base elettiva composto per almeno due terzi da docenti di ruolo dell'università e, comunque, da un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo e non superiore a trentacinque unità, compresi il rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti;.....

g) composizione del consiglio di amministrazione nel numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti; designazione o scelta degli altri componenti secondo modalità previste dallo statuto, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale e di un'esperienza professionale di alto livello; non appartenenza di almeno il quaranta per cento dei consiglieri al ruolo dell'ateneo a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico; elezione del presidente del consiglio di amministrazione tra i componenti dello stesso; nomina del presidente designato con decreto del Presidente della Repubblica”.

Le disposizioni citate risultano accomunate dalla fissazione di un numero massimo di componenti dei due organi (rispettivamente, non oltre trentacinque per il Senato accademico e non oltre undici per il Consiglio di amministrazione) e dalla riserva di una percentuale minima di componenti a determinate categorie di soggetti (rispettivamente, almeno due terzi di docenti di ruolo dell'università per il senato accademico e almeno il quaranta per cento di consiglieri esterni al ruolo dell'ateneo per il consiglio di amministrazione).

Si tratta di innovazioni molto significative all'art. 6 l.n. 168 del 1989, che in esplicita attuazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione (“Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”), riservano alle Università piena autonomia organizzativa relativamente agli organi predetti al punto da non nominarli nemmeno, salva la previsione di un controllo del Ministro sugli statuti e sui regolamenti di ateneo nella forma della richiesta motivata di riesame, superabile con le speciali maggioranze ivi previste.

Mentre la previsione di un numero massimo di componenti ben può rientrare nell'ambito della discrezionalità accordata al legislatore dall'art. 33 u.c., Cost., tanto più alla luce della finalità di porre un limite alla pletoricità degli organi di governo dell'Università suscettibile di menomarne il buon andamento (art. 97 Cost.), la riserva di una percentuale minima di



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

componenti a determinate categorie di soggetti incide sull'autonomia statutaria delle Università al punto da porre dubbi di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 33, u.c.

Occorre premettere che la natura degli organi di cui si tratta è e non può non essere di tipo rappresentativo. Tanto il Senato accademico quanto il Consiglio di amministrazione, al di là delle rispettive competenze, esprimono infatti il cuore dell'autogoverno delle Università, a sua volta strumentale alla piena garanzia della libertà della scienza e del suo insegnamento riconosciuta dall'art. 33, primo comma. E' vero che il principio di autogoverno non va assolutizzato al punto da impedire apporti esterni e quindi una composizione mista dei due organi, che anzi favorisce gli apprendimenti delle stesse comunità scientifiche e scongiura dai rischi di chiusure corporative.

Nell'ambito della discrezionalità costituzionalmente riconosciuta, la legge ben potrebbe dunque richiedere la presenza di membri esterni. Ma simili requisiti dovrebbero ritenersi misura non solo necessaria ma anche sufficiente alle finalità ora indicate. La previsione comunque congegnata di limiti minimi alla partecipazione di soggetti estranei agli organi di governo degli atenei va invece oltre il soddisfacimento di quelle finalità, e non trova pertanto giustificazione costituzionale.

I limiti della discrezionalità legislativa prefigurati dall'art. 33 Cost. risultano a più forte ragione superati nel caso della disciplina della composizione dei consigli di amministrazione. In questo caso, la fissazione ad un minimo del 40% di membri esterni su un totale di 11 componenti, uno dei quali scelti fra i rappresentanti degli studenti e un secondo, il Rettore, quale membro di diritto, fa sì che la quota dei docenti dell'ateneo non possa comunque superare la metà dei membri, e induce ad ipotizzare un *favor* per una loro rappresentanza minoritaria.

Occorre interrogarsi sulla *ratio* di tale previsione. Se nella Relazione illustrativa del d.d.l. essa viene qualificata misura "*di trasparenza e indipendenza dell'organo*", nelle "Considerazioni e proposte per la revisione della governance delle Università" della CRUI del 19 febbraio 2009, una proposta del tutto simile viene viceversa motivata con l'esigenza che i membri del Consiglio di amministrazione avrebbero dovuto "scegliersi non più su basi elettive e con riferimento vincolato a specifiche categorie di personale, ma *secondo designazioni imperniate sulla competenza*".

Ora, l'obbligatoria previsione di una così elevata percentuale di esterni appare del tutto incongrua, sia che si voglia una maggior trasparenza dell'organo, sia che vi si intendano valorizzare competenze gestionali, sia se si tratti invece, come si dice nel documento della CRUI, non semplicemente di valorizzare tali competenze, bensì di sostituire il criterio della



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

rappresentanza con quello della competenza. Possono addursi in proposito le seguenti ragioni:

a) la legge richiede che tutti i componenti del Cda siano “in possesso di comprovata competenza in campo gestionale e di un’esperienza professionale di alto livello”, senza distinguere fra componenti eletti nell’ambito del corpo docente ed esterni, così facendo mancare il discrimine fra criterio della rappresentanza e criterio della competenza;

b) la formulazione dei requisiti indicati appare troppo vaga per impedire l’ingresso nel Cda di esterni caratterizzati per appartenenze o filiazioni che nulla hanno a che fare con soggettive competenze gestionali o esperienze professionali;

c) la soluzione non sostituisce il criterio della competenza a quello della rappresentanza ma giustappone contraddittoriamente l’uno all’altro, determinando un cattivo compromesso fra le esigenze rispettivamente sottese ai due criteri;

d) la previsione di una percentuale così elevata di esterni rischia di introdurre elementi di conflittualità con i componenti designati dal corpo docente, con pregiudizio del buon andamento dell’amministrazione universitaria in violazione dell’art. 97 Cost.;

e) alla luce di tutti i punti precedenti, e tenuto conto dei poteri spettanti ai Consigli di amministrazione, la previsione appare direttamente lesiva del principio costituzionale di libertà della ricerca scientifica.

La disposizione in esame esorbita pertanto da quel limite della razionalità oltre il quale una legislazione rispettosa dell’autonomia universitaria riconosciuta dall’art. 33 Cost. non può spingersi (Corte cost., sentt.nn. 1017 del 1988 e 145 del 1985), lede il principio costituzionale del buon andamento, risulta affetta da manifesta incongruità degli strumenti predisposti rispetto agli obiettivi perseguiti.