

Riforma della governance (15 gennaio 2008)

Il seguente documento è stato presentato alla Conferenza dei Rettori il 13 dicembre 2007 ed è ormai circolato con ampiezza, anche pubblicato in alcuni siti. In attesa dell'articolato, riteniamo opportuno diffondere questo testo, in modo da essere pienamente informati e poter riflettere sulla migliore forma di governance. Indipendentemente dalle vicende parlamentari, esso è indicativo di un dibattito e di soluzioni possibili alla crisi delle università.

I contenuti del disegno di legge in via di presentazione di riforma della *governance* degli atenei

Premessa

Si tratta di un complesso di norme che intendono rilanciare l'autonomia, eliminando alcuni vincoli, per favorire la stabilizzazione di un modello di governance più avanzato, consentendo in ciascun ateneo la partenza di sperimentazioni in sintonia con le migliori pratiche a livello europeo. Nello stesso tempo, mentre si intende sviluppare, rispetto alla disciplina attuale, **una più estesa e decisa autonomia** nella definizione delle strutture organizzative di ciascun ateneo e nelle modalità di costituzione degli organi di governo, è imprescindibile operare uno sforzo in direzione di una **migliore capacità di gestione**, e in generale di uno **snellimento amministrativo**.

Occorre in particolare operare una decisa **distinzione tra le competenze di politica e strategia accademica e quelle amministrative e di pianificazione finanziaria e controllo**. E' inoltre opportuno ridurre, ove necessario, il numero dei componenti degli organi. Ed è necessario ridurre la numerosità delle strutture responsabili di didattica e ricerca, evitare ogni sovrapposizione inutile e facilitare l'integrazione tra le due attività. L'eliminazione delle sovrapposizioni oggi obbligate per legge delle **strutture di coordinamento della didattica e della ricerca** (consigli di facoltà, di dipartimento, corsi di laurea, ecc., con la relativa partecipazione formale di ogni docente ad almeno 4-5 organi) potrà favorire un ripensamento delle rigidità attuali e degli steccati tra facoltà e tra dipartimenti, e può avviare a sciogliere in chiave autonomistica l'irrazionale compresenza di facoltà e dipartimenti, con una maggiore flessibilità e dinamicità interna delle collaborazioni tra gruppi di ricerca e nelle attività formative.

La materia della elezione degli organi va lasciata all'autonomia. Tuttavia si ritiene vadano introdotti **alcuni vincoli che hanno carattere di garanzia** rispetto a interessi di ordine generale e strategico per la qualità della gestione, quali ad esempio l'attenuazione del peso relativo delle diverse aree scientifiche nelle dinamiche elettive. E' noto a tutti che questo problema si pone in Italia in modo abnorme rispetto a tutti gli altri sistemi europei, con particolare riferimento alla medicina. Un altro vincolo di ordine generale deve riguardare la durata dei mandati, che è principio generale non derogabile a regime.

Vi sono inoltre **norme sulle sedi decentrate e sui processi di tipo federativo**. Le prime sono intese a determinare maggiore efficienza della spesa, un possibile risparmio e una migliore qualità complessiva del sistema, attraverso la chiusura di sedi decentrate non sufficientemente sostenute dagli enti locali. Le seconde offrono un supporto alla razionalizzazione delle situazioni di megatenei (e sul versante opposto alle piccole

università ove esse non raggiungano dimensioni adeguate); e incentivano la collaborazione tra università, per quelle esigenze di nuove strutture a cui si può rispondere senza istituire nuovi atenei. Razionalizzare il rapporto con gli enti locali e riavviare importanti processi di aggregazione è fondamentale come inversione di tendenza rispetto alla disseminazione eccessiva e a volte disastrosa del tessuto universitario.

I contenuti del provvedimento in via di definizione

1. Le università sono chiamate a provvedere entro il termine di un anno alla revisione della struttura dei loro organi di governo, *separando le competenze di politica e strategia accademica (attribuite al senato accademico) da quelle amministrative e di pianificazione finanziaria e controllo (attribuite al consiglio d'amministrazione), riducendo, ove necessario, il numero degli organi medesimi e dei loro componenti, riducendo la numerosità delle strutture responsabili di didattica e ricerca, e facilitando l'integrazione tra le due attività.* Le funzioni, la composizione, la costituzione, le modalità di nomina e di elezione e il funzionamento degli organi di governo sono regolati esclusivamente dagli statuti delle università, deliberati secondo le procedure vigenti, nel rispetto dei principi generali sotto elencati. Di conseguenza sono abrogate le norme finora vigenti in materia di autonomia organizzativa e di strutture obbligatorie delle università.

2. Gli *organi* e le *strutture* sono definiti dallo statuto, fermo restando l'obbligo di costituzione degli organi centrali (rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione, e un organismo rappresentativo del territorio che svolge funzioni di consulenza del rettore e del senato accademico), e l'obbligo di stabilire secondo principi di economicità e sussidiarietà la denominazione e i compiti delle strutture di coordinamento per aree scientifiche e didattiche, e inoltre le strutture amministrative.

3. Il *rettore* rappresenta l'università a tutti gli effetti e ha i poteri stabiliti dallo statuto; l'elezione del rettore avviene secondo norme che prevedono modalità di partecipazione al voto del personale docente e ricercatore per raggruppamenti di aree scientifiche, in numero di norma pari a tre, quattro, cinque o sei, in relazione alle specifiche caratteristiche di afferenza disciplinare del personale docente e ricercatore medesimo; a nessuno dei raggruppamenti può essere attribuito, rispettivamente, più di un terzo, un quarto, un quinto o un sesto del peso elettorale complessivo del personale docente e ricercatore; compongono il corpo elettorale e partecipano al voto anche il personale tecnico, amministrativo e ausiliario e gli studenti, previa definizione del peso elettorale rispettivo delle due componenti; l'elettorato passivo è riservato ai professori ordinari di ruolo della stessa o di altra università o a professori in posizione comparabile di università straniera.

4. Il *senato accademico* approva lo statuto e tutti i regolamenti universitari, formula gli indirizzi strategici dell'università, valuta e controlla i risultati dell'amministrazione; i suoi componenti sono eletti o designati secondo criteri definiti nello statuto, in numero complessivo comunque non inferiore a quindici per le università con meno di 15.000 studenti iscritti e a trenta per le università con più di 15.000 studenti iscritti, e comprendono obbligatoriamente rappresentanti eletti dal personale tecnico amministrativo e ausiliario e dagli studenti.

5. Il *consiglio di amministrazione* ha tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione dell'università, salvo quelli attribuiti dallo statuto al rettore; i suoi componenti sono nominati dal rettore, su proposta del senato accademico, in numero complessivo non superiore a sette; su ciascun candidato, in possesso di comprovata esperienza e competenza in

materia di gestione di strutture o enti pubblici o privati, è richiesto un voto favorevole a maggioranza qualificata; i componenti non possono appartenere in maggioranza al personale docente e tecnico, amministrativo o ausiliario della stessa università.

6. Lo statuto individua la composizione e i criteri di nomina di un *organismo rappresentativo del territorio* che svolge funzioni di consulenza del Rettore e del Senato Accademico.

7. Le *strutture di coordinamento*, comunque denominate, sono dirette da un unico responsabile eletto o nominato tra i professori e i ricercatori secondo norme definite nello statuto, che ne individua le funzioni e la durata del mandato; lo statuto indica le strutture di coordinamento per le quali si prevede un organo elettivo o consiliare; i corsi di studio di ogni livello sono diretti da un coordinatore o presidente nominato dagli organi delle strutture di coordinamento tra i professori di ruolo ad esse afferenti.

8. Il rettore e i componenti di tutti gli organi centrali durano nel loro *mandato* per un periodo massimo di sei anni dalla data di decorrenza della nomina e non sono rieleggibili per la stessa carica negli ulteriori sei anni; gli statuti possono prevedere modalità di conferma alla scadenza della metà del periodo del mandato; i responsabili delle strutture di coordinamento decadono comunque dal mandato dopo otto anni dall'entrata nella carica, e non sono nominabili o eleggibili per la stessa carica durante i successivi quattro anni. I rettori in carica alla data di pubblicazione della legge restano in carica fino al termine del loro mandato, salvo quanto venisse diversamente disposto dagli statuti, e non possono essere rieletti; in caso di scadenza del mandato entro due anni dalla approvazione della legge, essi possono essere rieletti per un solo mandato della durata di tre anni, terminato il quale non possono essere rieletti.

9. Le funzioni di *valutazione* di cui all'art. 1, comma 1, della legge 19 ottobre, n. 370 sono svolte da un nucleo di valutazione di ateneo, composto da un minimo di tre a un massimo di sette membri, nominati tra studiosi ed esperti nel campo della valutazione, anche in ambito non accademico, la maggioranza dei quali non appartenga al personale in servizio o in quiescenza dell'università interessata. Sulla base dei risultati delle attività di valutazione interna, inclusa la valutazione annuale delle opinioni degli studenti frequentanti sulle attività didattiche, ai quali è garantito l'anonimato, i nuclei redigono il Rapporto di autovalutazione dell'ateneo, nel rispetto della periodicità e delle indicazioni stabilite dalla Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca, e lo trasmettono al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e all'Agenzia medesima. Ulteriori informazioni, dati, e relazioni di valutazione su tematiche specifiche possono essere richiesti ai nuclei dal Ministero e dall'Agenzia. Il collegio dei revisori dei conti è formato da cinque componenti, tre effettivi e due supplenti, nessuno dei quali può essere in servizio presso l'università.

10. Al fine di favorire la diffusione delle migliori pratiche in materia di autogoverno, di organizzazione scientifica e didattica, di supporto agli studenti e di relazione tra università e contesti territoriali, e al fine di predisporre adeguati strumenti per incentivare la convergenza del sistema universitario italiano con i sistemi universitari degli altri paesi dell'Unione Europea, il Ministro dell'Università, acquisito un rapporto di valutazione predisposto dall'ANVUR, convoca annualmente, sentiti il CUN, la Crui e il CNSU, una *conferenza nazionale* sul processo autonomistico delle università. I risultati dei lavori della conferenza sono resi pubblici.

11. Le università possono localizzare *strutture in sedi diverse da quelle amministrative*, previa stipula di convenzioni almeno decennali e rinnovabili tra l'università e gli Enti locali, che prevedano un contributo di entità pari ad almeno la metà del costo del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo delle strutture didattiche o scientifiche

decentrate. Al decadere della convenzione, le strutture decentrate sono disattivate dalle università entro il termine di due anni. Le strutture decentrate già esistenti, nel caso non sia stipulata la relativa convenzione entro un anno, sono disattivate entro due ulteriori anni, salvo autorizzazione del ministro, che può essere concessa in presenza di convenzioni che garantiscano comunque alle università benefici di entità analoga a quanto di norma previsto.

12. Il Ministro provvede con propri decreti, nel termine di sei mesi e acquisito il consenso delle università interessate, sentite le competenti commissioni parlamentari, alla trasformazione delle università in *università a struttura federativa*, costituiti da più atenei federati. I decreti sono adottati in conformità ad alcuni principi:

- a) negli atenei con più di 50.000 studenti iscritti la trasformazione è deliberata tenendo conto delle esigenze dell'università interessata e delle specifiche situazioni ed esigenze dei comuni ed enti territoriali interessati e della Regione;
- b) i decreti prevedono le finalità, le modalità e le procedure per la graduale separazione di ciascuna università in più atenei autonomi, con un numero di studenti iscritti non superiore a 40.000, componenti una università a struttura federativa; essi prevedono inoltre i principi ai quali gli statuti degli atenei medesimi componenti una università a struttura federativa si devono attenere relativamente alla cooperazione, alla interazione, e al coordinamento; e determinano infine le modalità di costituzione e funzionamento e le competenze dell'organo di coordinamento dell'università a struttura federativa, titolare della nomina del rettore dell'università a struttura federativa, al quale sono attribuite le funzioni di presidente dell'organo di coordinamento e di rappresentanza generale dell'università medesima;
- c) gli atenei con meno di 40.000 studenti iscritti possono liberamente aggregarsi mediante proprie autonome deliberazioni e adeguamenti statutari in università a struttura federativa;

13. Gli atenei che intendono stabilire fra loro forme di particolare *collaborazione* a livello regionale, interregionale o nazionale possono liberamente aggregarsi relativamente ad aree scientifiche e strutture da esse individuate, al fine di raggiungere sul piano quantitativo e qualitativo una dimensione delle strutture disponibili e degli investimenti in ricerca adeguata a rispondere alla domanda del territorio per quanto riguarda lo sviluppo tecnologico e scientifico. A tal fine gli atenei interessati presentano al Ministro un piano di durata quinquennale, che indica le finalità, le modalità di funzionamento, le strutture di governo e il piano di finanziamento, inclusi i contributi delle Regioni e di altri enti pubblici e privati, della struttura federativa abilitata a gestire il finanziamento medesimo. Tale struttura non costituisce in ogni caso un nuovo ateneo.