

Territori e Università: l'incontro di due autonomie

Carla Barbati

Abstract

L'articolo analizza i rapporti che si sono sin qui sviluppati tra Regioni e istituzioni universitarie, nella prospettiva della rispettiva autonomia e si propone di verificare quali potrebbero esserne gli sviluppi, alla luce delle riforme che stanno interessando il sistema universitario. Ed è proprio il ruolo centrale che la riforma assegna al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al quale è ricondotta la definizione e l'amministrazione delle nuove regole alle quali dovrà attenersi l'autonomia universitaria, in tutti i suoi contenuti, che complica gli scenari possibili, limitando le potenzialità delle relazioni tra le due autonomie. L'Autore evidenzia che, perché ai governi regionali sia riconosciuto il ruolo di attori e interlocutori del sistema universitario, occorre ridefinire le soluzioni organizzative e funzionali che compongono il quadro normativo e il modello di amministrazione del sistema universitario presso il centro statale.

1. Incontri, rapporti, relazioni: un percorso da compiere

Forse, è ancora presto per parlare di un sistema di relazioni fra Territori e Università. Nondimeno le due autonomie da tempo si cercano, s'incontrano e intrattengono rapporti.

A taluni delimitati effetti dispongono di sedi organizzative deputate ad assicurare confronti continuativi, funzionali all'assunzione di determinazioni concertate. Il più delle volte, il rapporto è affidato a strumenti solo procedurali, di natura pattizia.

Non sempre sono lasciati soli in questo incontro. In alcuni casi, le Università sono soltanto uno dei soggetti coinvolti in piani e in programmi regionali aperti a tutti i centri di ricerca, pubblici e privati, e ad altri attori, *profit* o *non-profit*, del territorio. In altri, l'incontro tra Università e Territori è dedotto a oggetto d'intese stipulate fra Regio-

ni e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (da ora, MIUR). In altri ancora, le Università sono direttamente parti di accordi con le Regioni, talvolta allargati al MIUR.

All'eterogeneità dei contesti, dei soggetti e delle forme di questi rapporti si accompagna quella dei loro contenuti e, perciò, delle loro potenzialità.

Un tratto accomuna queste pur variegata esperienze: le autonomie territoriali, con le loro azioni, si aggiungono ad assetti e a politiche che trovano il proprio baricentro nella relazione, per molti aspetti chiusa, tra apparato ministeriale e singoli atenei.

Nella mera complementarità degli interventi regionali vi è, d'altro canto, il riflesso di un assetto di settore lontano dall'aver accolto le istanze del decentramento istituzionale se non per quelle necessità e finalità qual è, fra tutte, il diritto allo studio, oggetto di competenze assegnate alle Regioni, e con l'eccezione dei casi in cui alle autonomie territoriali sono state attribuite specifiche funzioni in materia.

Oltre la questione della legittimazione a intervenire da parte dei governi substatali e, soprattutto, del livello regionale quale attore del sistema universitario ancora alla ricerca di un proprio ruolo, le sorti delle interazioni fra Università e Territori dipendono tuttavia anche da altro. Segnatamente, dagli spazi che la disciplina e l'amministrazione statale del settore lasciano nella disponibilità degli incontri fra autonomie territoriali e autonomie universitarie.

Ed è a questo punto, ossia a questi effetti, che le prospettive del rapporto fra le due autonomie intersecano l'altro rapporto, quello che gli atenei intrattengono con il centro statale, assoggettato a profonde ridefinizioni correlate all'estesa riforma che sta interessando il sistema universitario, chiamato dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 a ricevere nuove *regole* che vanno a toccarne tutte le componenti e tutti i contenuti dell'autonomia.

Anche da queste regole, dalle rigidità e dalle flessibilità che le connotano e ne accompagnano l'applicazione, da come e da chi saranno amministrate dipendono le possibilità consegnate agli incontri fra Università e Territori e, soprattutto, dipende la capacità di trasformarle in relazioni di sistema, fra sistemi.

Le necessità e le opportunità del rapporto fra Università e Territori di-

ventano, pertanto, non solo conseguenze da verificare delle nuove regole, ma anche finalità e obiettivi alla cui stregua orientare e guidare l'attuazione e l'amministrazione di una riforma che attende di essere applicata e verificata nel proprio impatto e nel proprio rendimento. Da qui, l'utilità di guardare alle esperienze in atto dei rapporti fra Territori e Università, anche anteriori alle nuove regole organizzative e funzionali cui sono sottoposte le autonomie universitarie, in quanto è da esse che possono trarsi indicazioni capaci di rappresentare non solo quale sia lo stato dei rapporti, ma anche quali ne siano i punti di forza e di debolezza, quali i bisogni cui rispondono, quali le possibilità che restano inesprese, quali le condizioni di sistema che occorrono allo sviluppo e alla valorizzazione dei rapporti fra le due autonomie.

2. Le esperienze in atto

Considerare le esperienze dei rapporti sin qui intervenuti tra Università e Territori significa confrontarsi con soluzioni tanto eterogenee, nei contenuti e negli effetti, da ridurre la necessità di un'analisi estesa di fattispecie comunque inidonee a descrivere dei modelli.

Più congruente con l'economia e con le finalità di queste note appare richiamare alcuni casi capaci di documentare i diversi scenari entro i quali tali rapporti si collocano e dai quali traggono, anche in ragione dei soggetti coinvolti, i contenuti che concorrono a definirne i punti di forza e di debolezza e a raccontarne, perciò, le differenti potenzialità.

2.1. Le Università nel sistema regionale della ricerca

Una considerazione a sé meritano preliminarmente le situazioni in cui gli atenei sono solo una delle parti con le quali le Regioni s'impegnano a interagire nell'ambito di politiche che hanno riguardo più alle attività che ai soggetti, in quanto volte essenzialmente a definire il quadro entro il quale può affermarsi e svilupparsi anche il rapporto con le Università.

Questi contenuti caratterizzano le leggi che le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente assegnata dall'art. 117, comma 3, Cost., hanno approvato in materia di ricerca scientifica e tecno-

logica. Benché lo strumento legislativo, specie in ambiti di elevata complessità organizzativa e funzionale, rilevi soprattutto come espressione d'intenti ed enunciazione d'indirizzi destinati a essere attuati con provvedimenti successivi, di natura amministrativa, nondimeno documenta come le Regioni declinino il proprio ruolo e come le Università possano collocarsi nel sistema regionale della ricerca.

Da queste leggi emerge il proposito delle Regioni di agire quale (altro) centro, complementare a quello statale, capace di favorire l'incontro e le interazioni fra l'offerta e la domanda di ricerca espressa dal territorio e, in particolare, dalle sue realtà economiche e produttive. Da qui, l'impegno delle Regioni a promuovere politiche e a intraprendere azioni dirette a incentivare progetti e attività di ricerca e formazione capaci di rispondere alle esigenze e sostenere le potenzialità dei loro contesti culturali, sociali, economici e produttivi. Un impegno che si traduce, anche, nella previsione di sistemi di selezione e valutazione obbedienti a criteri propri, definiti in relazione agli obiettivi che s'intendono perseguire.

In questi casi, le Università sono soltanto alcuni dei soggetti destinatari degli interventi. Delle Università si riconosce la centralità quali luoghi di ricerca e formazione ma non si configura con esse alcuna relazione privilegiata né tantomeno esclusiva. Si potrebbe dire, pur nella consapevolezza di una sintesi non appropriata, che gli atenei sono chiamati a competere anche all'interno del sistema regionale e ai fini del rapporto e, ancor più, delle relazioni che vogliono intrattenere con i governi territoriali.

Leggi molto simili fra loro anche quanto ad attenzione dedicata all'internazionalizzazione delle attività, dei progetti e dei soggetti della ricerca, cui non corrisponde un'analoga attenzione all'avvio di rapporti con altre Regioni e con i centri di ricerca a esse territorialmente riferibili.

Rivolti al contesto e perciò al sistema regionale sono inoltre altri strumenti, di natura amministrativa. È il caso soprattutto degli accordi che le Regioni stipulano direttamente con il MIUR, volti anch'essi a delineare il ruolo che le Regioni s'impegnano ad assolvere a favore delle attività di ricerca e formazione, sia pure nell'ambito di azioni concertate con l'amministrazione ministeriale. Anche in queste ipotesi, gli atenei

sono solo alcuni dei destinatari di azioni e di iniziative aperte ad altri soggetti e centri di ricerca.

Ne è esempio, fra gli altri, il Protocollo d'intesa tra MIUR e Lombardia del 19 luglio 2010 cui ha fatto seguito l'Accordo di programma del 20 dicembre 2010. Le iniziative previste s'inseriscono nel solco di un più ampio disegno volto al rafforzamento del ruolo delle Regioni, in materia di sistema universitario e della ricerca, da realizzare secondo le linee del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.

Ministero e Regione si prefiggono perciò di porsi come "interlocutore unico rispetto alle Università e al Sistema della Ricerca [...] e s'impegnano ad attivare azioni di sostegno congiunto [...] favorendo la partecipazione di soggetti pubblici, privati, misti e *no profit* e ricercando la disponibilità di risorse del settore privato".

L'intesa si propone di coinvolgere le Università lombarde e gli altri soggetti del sistema di ricerca regionale. Per l'Università, in particolare, si contemplano interventi concernenti le attribuzioni di borse di studio, la creazione e istituzione di corsi "di diretto interesse territoriale", secondo criteri volti a valorizzare il tessuto imprenditoriale.

Per la ricerca si prevedono azioni per un utilizzo sinergico delle fonti di finanziamento statale e regionale, anche tramite modelli sperimentali d'investimenti. L'Accordo di programma tra Lombardia e MIUR applica e rende operative queste misure con riferimento ad alcuni settori identificati, considerati d'interesse strategico per il sistema industriale della Regione.

Un altro esempio è offerto dal Protocollo d'intesa stipulato, nel luglio 2011, tra Regione Piemonte e MIUR per il potenziamento dell'offerta formativa universitaria e post-universitaria e della ricerca.

Le Università sono fra i potenziali beneficiari di azioni, anche di sostegno finanziario, concordate fra Regione e Ministero, dirette a rafforzare la programmazione di sedi e corsi universitari d'interesse regionale e a favorire i trasferimenti di conoscenze tra Università e imprese. Fra gli altri obiettivi ricorre, ancora una volta, l'internazionalizzazione del sistema universitario regionale che si propone di perseguire tramite programmi di mobilità, in entrata e in uscita, del personale accademico.

2.2. Le Università nell'incontro con le Regioni

Quando il rapporto intercorre solo tra Regioni e atenei esso si risolve, generalmente, nella previsione di misure finanziarie tramite le quali i governi territoriali s'impegnano a sostenere le attività di ricerca e formazione svolte presso le Università dell'area.

Talvolta, questi interventi sono previsti, e trovano le proprie linee di disciplina, all'interno di leggi regionali dedicate al solo sistema universitario del territorio. Più di frequente, sono dedotti a oggetto di accordi, ossia di atti negoziali, stipulati in attuazione delle più ampie disposizioni legislative concernenti il sistema regionale della ricerca. In questi casi, gli incentivi finanziari diventano anche strumenti per orientare le attività di ricerca e formazione degli atenei in relazione alle necessità dei Territori e specialmente delle loro realtà culturali, economiche e produttive, delle quali ci si propone di favorire lo sviluppo e l'internazionalizzazione.

Ne sono esempi, fra gli altri, l'accordo del 27 luglio 2007 stipulato dal Piemonte, in attuazione della l.r. 4/2006, con le Università della Regione per il potenziamento del sistema di ricerca e formazione e la promozione della mobilità internazionale, in entrata e in uscita, di ricercatori e docenti.

Del pari, può ricordarsi l'accordo quadriennale del 20 ottobre 2009 "per lo sviluppo del capitale umano", stipulato dalla Lombardia con le Università della Regione, orientato principalmente al sostegno dei percorsi di alta formazione e di mobilità di ricercatori e studenti, per incrementare "l'attrattività del territorio lombardo con la finalità di contribuire più efficacemente a intensificare le reti di collaborazione internazionale della ricerca" nonché i rapporti tra le Università e le imprese.

Di tenore analogo è l'accordo stipulato, nel marzo 2011, dall'Abruzzo con le Università della Regione per la formazione di professionalità atte a sostenere lo sviluppo delle piccole e medie imprese del territorio, favorendo il trasferimento tecnologico.

Vi sono poi accordi che si risolvono nel prevedere erogazioni finanziarie a favore di progetti identificati. In proposito, può ricordarsi il cd. piano d'intervento dell'ottobre 2011 approvato dalla Liguria per il finanziamento di progetti di alta formazione, oltre che l'accordo

di collaborazione concluso, nel luglio 2011, dalla Lombardia con il Consorzio interuniversitario nazionale per la scienza e per la tecnologia dei materiali (INSTM), volto a sostenere la capacità di attrazione e integrazione nazionale e internazionale del territorio, con riguardo ad alcuni ambiti d'intervento selezionati.

A questi esempi, si può aggiungere quello offerto dal Protocollo d'intesa tra la Toscana e le otto Università del territorio, concluso nell'ottobre 2011 e destinato a coinvolgere anche altri centri di ricerca come il CNR, l'ENEA, l'Istituto nazionale di fisica nucleare, il cui obiettivo principale è favorire il collegamento fra le attività di ricerca regionali e il sistema europeo dei finanziamenti nonché sostenere l'internazionalizzazione dei percorsi formativi.

2.3. e con il Ministero

A questi rapporti e accordi fra Regioni e Università, si aggiungono quelli che vedono anche la presenza del MIUR. Un rapporto trilatero, capace più degli altri di intervenire sugli spazi disponibili all'incontro tra Regioni e Università, perché coinvolge il soggetto titolare delle competenze necessarie a definirli o a ridefinirli.

Esperienze e pratiche di rapporti che si confrontano oggi con la previsione, contenuta nell'art. 1, comma 6, della legge 240/2010, della possibilità che singole Università o aggregazioni delle stesse stipulino con il Ministero accordi di programma "al fine di favorire la competitività delle Università, migliorandone la qualità dei risultati, tenuto conto degli indicatori di contesto relativi alle condizioni di sviluppo regionale".

Disposizione scarsamente innovativa se non per il fatto di procurare un espresso riconoscimento legislativo all'utilizzo, nel sistema universitario, degli strumenti consensuali previsti sia da normative generali sia da normative di settore, come tali, già sperimentati nel rapporto fra atenei e Ministero.

Certo, non è disposizione che apra altri scenari, quanto al rapporto con le Regioni, non potendosi ritenere sufficiente il riferimento alla necessità di tenere conto delle condizioni di sviluppo regionale. Anzi, la formulazione della norma conferma la scarsa attenzione che il legislatore della riforma universitaria ha prestato al ruolo delle autonomie

territoriali, quali parti dei rapporti con le Università oltre che con il Ministero, pur a fronte della possibilità di immaginarne comunque il coinvolgimento, come la prassi conferma e come altre normative esplicitamente prevedono.

Ed è appunto la prassi, anche successiva all'entrata in vigore della legge 240/2010, a documentare la stipula, il 24 febbraio 2011, di un Accordo di programma tra MIUR, Regione Campania e i sette atenei del territorio che, pur non collocandosi nel solco aperto dall'art. 1, comma 6, della legge, dichiara di voler realizzare le finalità e gli obiettivi della riforma.

Le Università s'impegnano, avvalendosi di un apposito Comitato paritetico Università-Regione, a qualificare e razionalizzare, con iniziative congiunte, l'offerta formativa, compresa quella dell'Alta formazione e a integrare i servizi agli studenti. Da parte del Ministero s'interviene per consentire deroghe alle normative esistenti, al fine di favorire processi di mobilità interregionale anche tramite l'erogazione di appositi incentivi finanziari a carico del fondo di finanziamento ordinario.

Compare qui quell'attitudine dell'Accordo di programma, quando ne sia parte il Ministero, a operare come strumento per deroghe alle regole generali, confermata, quasi rafforzata, dall'Accordo di programma del 3 agosto 2011 tra MIUR, Regione Basilicata e Università della Basilicata.

Con questo accordo si è di fronte alla prima esplicita applicazione dell'art. 1, comma 6, della legge 240/2010. Della disposizione, tuttavia, offre quell'interpretazione ampia, per non dire elastica, insita nello stesso strumento. Innanzi tutto, fra le parti, è inclusa la Regione, in quanto accordo che si vuole stipulato in applicazione anche della l.r. 24 luglio 2006, n. 12 per il "Sostegno all'Università degli Studi della Basilicata per la promozione di uno sviluppo regionale di qualità". Inoltre, si prevedono deroghe alle norme in materia di requisiti necessari dei corsi di studio, fissati con d.m. 22 settembre 2010, n. 17, così da consentire la sopravvivenza dei corsi già istituiti, in vista di una riorganizzazione cui l'Università s'impegna per gli anni successivi. Deroghe, da valere anche ai fini delle valutazioni cui l'Università sarà assoggettata ai sensi della legge 240/2010.

3. La forza e la debolezza di un rapporto

Se indicazioni possono trarsi da questi casi, sinteticamente richiamati, è di immediata evidenza che le esperienze di rapporto fra Università e Territori muovono da una comune premessa, qual è riconoscere la ricerca scientifica e tecnologica come fattore di sviluppo sociale, culturale, economico atta a valorizzare il capitale umano e le attività produttive dell'area, in una prospettiva che vuole essere anche di loro internazionalizzazione.

Ambito perciò da promuovere con misure sia dirette sia indirette da parte delle stesse autonomie territoriali. L'efficacia di questi interventi e, in particolare, gli obiettivi che astrattamente li connotano sono tanto più ampi quante più sono le parti e le competenze coinvolte e quanto più le iniziative dei Territori sono espressioni di politiche che hanno riguardo a tutti i centri di ricerca, non soltanto universitari, del contesto.

Di converso, quando l'incontro è limitato a Regione e Università, l'esclusività del rapporto non ne accresce i contenuti né la portata, generalmente limitati da quanto si risolve in un'attività di mera erogazione di finanziamenti.

Vi è tuttavia un soggetto il cui coinvolgimento conferisce possibilità diverse all'incontro fra Università e Territori ed è il Ministero. Le competenze delle quali dispone, tanto più incidenti quanto più numerose sono le regole di disciplina del sistema universitario definite e amministrate presso il centro statale, fanno sì che il suo intervento sia fra i più idonei ad ampliare le potenzialità del rapporto fra Università e Regioni, in quanto capace di ridefinire i termini dell'altro rapporto, quello che il Ministero intrattiene con gli atenei.

A questo risponde, e a questo è funzionale, il ricorso agli strumenti consensuali e in particolare alla figura dell'accordo, tipicamente utilizzabili per l'introduzione di misure destinate a operare solo nei confronti di alcuni soggetti, nel caso atenei o realtà accademiche di determinati Territori, senza che ciò richieda alcun intervento sul contesto né alcun ripensamento di ruolo alle parti interessate. Anzi, la circostanza che il loro utilizzo sia compatibile con qualsiasi assetto ne fa soluzioni adeguate a quel rapporto chiuso tra Ministero e Università cui la legge di riforma del sistema universitario non sembra negare spazi.

Strumenti, dunque, per rapporti il cui punto di forza risiede nella capacità di tenere conto delle specificità e delle eterogeneità degli atenei e dei rispettivi contesti anche territoriali, ma il cui utilizzo può in realtà trasformarsi nel punto di debolezza del sistema.

Soprattutto quando, come avviene per il settore universitario, il ricorso a queste soluzioni si misura con regole la cui natura e la cui estensione generano una disciplina di sistema uniforme, per certi aspetti rigida o comunque priva di meccanismi interni che ne consentano l'adattamento a situazioni diverse, ogni trattamento differenziato diventa un adeguamento in deroga, esterno al disegno. Diventa, in sostanza, "via di fuga" da un sistema che in ciò trova una propria ragione di debolezza.

In questi casi, ai limiti intrinseci agli strumenti consensuali, e al modello di rapporto verticale cui danno vita, si aggiungono quelli dei contesti, anche normativi, entro i quali si collocano e che diventano perciò i limiti degli utilizzi che se ne fanno. Gli stessi che si annunciano per gli accordi di programma tra Università e Ministero cui l'art. 1, comma 6, della legge 240/2010 ha offerto un'esplicita copertura normativa.

Per quanto si è visto, le prime applicazioni, per il momento limitate, come vuole la fase di avvio della riforma, mostrano l'attitudine della disposizione a essere impiegata per consentire a taluni atenei e Territori allontanamenti o deroghe dal disegno d'insieme, sulla base di valutazioni interne alle parti del rapporto, senza predeterminazione di criteri, senza necessità di verifiche successive e, perciò stesso, sottratti a consapevolezze di sistema e del sistema.

Adeguamenti distanti dagli altri, parte del disegno, consentiti dall'art. 1, comma 2, della legge 240/2010 ove si riconosce la possibilità alle Università che abbiano conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio nonché risultati elevati nel campo della didattica e della ricerca di sperimentare, alle condizioni definite con decreto ministeriale, propri modelli organizzativi e funzionali sulla base di accordi di programma con il Ministero.

Al di fuori di queste ipotesi, rispondenti ad altre logiche e ad altre esigenze, resta pertanto la pratica di rapporti capaci di rispondere alle necessità di singole realtà, ma che in ciò risolvono le proprie po-

tenzialità. Rapporti ancora lontani dal configurarsi come tappe di un processo che, muovendo dal basso, possa riflettersi sull'intero sistema universitario.

4. Una relazione da costruire: sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali

Perché gli effetti di queste politiche o comunque di queste pratiche, di fatto, differenziate si estendano all'intero sistema universitario, contribuendo a incentivarne qualità ed efficienza, occorre altro. Segnatamente, occorre non sfuggano a una consapevolezza d'insieme che consenta di porle in connessione fra loro oltre che con un centro atto a governarle ed è a questo fine che sono necessarie soluzioni di sistema che consentano al rapporto fra Università e Territori di esprimersi anche ad un altro livello, trasformandosi in relazioni fra sistema delle autonomie territoriali e sistema universitario.

A introdurre questa necessità, d'altro canto, sono le stesse esigenze degli interessi sottesi. Quando, com'è per gli interessi del settore universitario e perciò della ricerca e della formazione, essi siano di natura e dimensione tali da non poter essere consegnati a soggetti che agiscano senza raccordi con i contesti di riferimento né promossi entro ambiti coincidenti con i confini geografico-amministrativi dei governi territoriali, ci si può persino interrogare su quale sia il territorio che rileva, su come debba essere identificato e coinvolto.

Lo sviluppo, la valorizzazione e la possibilità di questi interessi di diventare "risorse capaci di generare e attrarre risorse" vogliono altri spazi e perciò richiedono raccordi e coordinamenti, ossia richiedono che a entrare in relazione siano il sistema universitario e il sistema delle autonomie territoriali.

Ed è per conseguire questo esito che occorre qualche cosa di ulteriore e diverso dai modelli di rapporto sin qui sperimentati.

Ogni relazione di sistema, d'altro canto, domanda ai soggetti coinvolti di ripensare il proprio ruolo, declinandolo in termini atti a farsi interlocutori di altri attori. Esige, pertanto, condizioni organizzative e funzionali a ciò adeguate.

Quando ad esserne interessati siano i Territori e le Università, tutto ciò si traduce nella necessità di accedere a un modello di governo del

sistema universitario, presso il centro statale, e a un quadro di riferimento normativo compatibile con il riconoscimento di spazi, anch'essi di sistema, da porre nella disponibilità delle relazioni fra autonomie territoriali e autonomie universitarie.

Ed è a questo punto che le potenzialità e le prospettive dei rapporti fra i due sistemi incontrano gli interrogativi proposti dalla riforma. Quali sono gli spazi che le due autonomie, universitarie e territoriali, possono utilizzare e valorizzare e quali quelli che il centro statale deve riconoscere per le esigenze di queste relazioni? Quali flessibilità occorrono? Quali condizioni funzionali e organizzative si rendono necessarie?

Interrogativi per rispondere ai quali occorre entrare all'interno del disegno delineato per il sistema universitario dal legislatore della riforma e all'interno dell'amministrazione del settore.

4.1. Il contesto funzionale: "vuoti" e "pieni" di autonomia nella legge di riforma del sistema universitario

Accostarsi alla legge 240/2010 con la quale si è chiesto alle istituzioni universitarie e alle comunità scientifiche e accademiche di conseguire nuovi obiettivi e soddisfare nuove esigenze, volte a incentivare la qualità e l'efficienza del sistema, significa misurarsi con un insieme di nuove regole in parte esplicitate, in parte solo annunciate.

Il disegno di riforma rimette infatti il proprio completamento a una serie cospicua di provvedimenti attuativi oltre che a determinazioni successive esito di processi decisionali anch'essi profondamente modificati.

Molte delle regole alle quali sarà assoggettata l'autonomia universitaria in tutti i suoi contenuti, di autonomia organizzativa, contabile, finanziaria, didattica e di ricerca si lasciano pertanto contare ma non ancora pesare. Il loro stesso impatto dipende da contenuti e da modalità applicative che attendono di essere definite e soprattutto sperimentate.

Quella consentita al momento da una riforma estesa, destinata a calare su una realtà complessa è, dunque, un'analisi di potenzialità che se non consente di valutarne appieno le ricadute permette di riconoscere nella trama della riforma un alternarsi di vuoti e di pieni

di autonomia, ai quali corrispondono altrettante rigidità e flessibilità. Un dato fra gli altri nondimeno si afferma, anche guardando alla sola lettera della legge, ed è il ruolo centrale assegnato all'apparato ministeriale e alle sue scelte. Non soltanto le rigidità della legge, dalle quali traspare l'uniformità degli assetti organizzativi e funzionali pensati per Università la cui autonomia sostanziale conosce significative contrazioni, sono amministrate dal centro statale, ma lo sono anche le flessibilità, comprese quelle più rilevanti agli effetti degli spazi disponibili ai rapporti tra Università e Territori e, ancor più, tra sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali.

Così è per le flessibilità che interessano i modelli organizzativi e, pertanto, anche relazionali dei quali le Università possono essere parti e che più di altre permettono di misurare la facoltà di accedere a soluzioni compatibili con le necessità di queste relazioni di sistema e fra sistemi.

Tanto la possibilità, prevista per le Università che abbiano conseguito "la stabilità e sostenibilità del bilancio nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca", di sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi (art. 1, comma 2, legge 240/2010), quanto le altre misure, anch'esse di eventuale differenziazione, adottabili al fine di favorire la "competitività" delle Università (art. 1, comma 6, legge 240/2010) sono, pur sempre, consegnate a scelte del Ministero. In entrambe le ipotesi, sarà questo, sulla base, nel primo caso, anche di criteri definiti con proprio decreto e, comunque, di accordi di programma, ad autorizzare condizioni di organizzazione e di funzionamento, atte a consentire variazioni e finanche allontanamenti dal disegno verso direzioni che si possono solo ipotizzare.

Così è per un'altra flessibilità altrettanto rilevante, agli effetti che interessano, ossia quella prevista dall'art. 3 della legge 240/2010, ove si contempla la possibilità di federazioni e fusioni tra due o più Università e tra Università ed enti o istituzioni operanti nei settori della ricerca e dell'alta formazione, quando ciò serva a migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività didattica, di ricerca e gestionale oltre che a razionalizzare la distribuzione delle sedi universitarie e ottimizzare l'utilizzazione delle strutture e delle risorse.

Soluzione, fra tutte, che più si presta a essere attivata dal basso, su

iniziativa delle istituzioni universitarie oltre che su sollecitazione dei contesti di riferimento oltre che idonea a reagire sugli stessi Territori, favorendo quella ridefinizione dei loro ambiti funzionale agli interessi della ricerca.

Anche questa è tuttavia una flessibilità amministrata dal centro statale, la cui ammissibilità è subordinata all'approvazione del Ministero, previa valutazione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (da ora, ANVUR) e dei rispettivi comitati regionali di coordinamento. Anzi, la sua capacità di porsi come soluzione attivabile dalle autonomie universitarie per dare avvio a nuove relazioni con e fra i Territori di riferimento sembra proporsi con caratteri di residualità, a fronte dell'utilizzo che già ne immaginano i provvedimenti di attuazione della riforma.

Con il d.lgs. 27 ottobre 2011, n. 199, recante la disciplina sul dissesto finanziario delle Università e sul commissariamento degli atenei, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lett. *b*) della legge 240/2010, la federazione o fusione diventa infatti oggetto di una proposta formulata dall'ANVUR ma che il Ministero è tenuto a eseguire, a seguito delle verifiche condotte dalla stessa Agenzia sul grado di funzionalità dell'ateneo, una volta esaurito il commissariamento.

Allo stesso modo, il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19 la configura come soluzione che può essere proposta dall'ANVUR, in caso di esito negativo delle procedure di accreditamento iniziale e periodico delle sedi universitarie.

Senza entrare nel merito di queste scelte, è indubbio che le prime applicazioni previste dai provvedimenti attuativi della legge 240/2010 ne accentuano il carattere di flessibilità relazionale amministrata e decisa dal centro statale e per finalità che lungi dall'essere espressione di un'autonomia di scelta degli atenei si configurano come sanzioni o se si vuole come rimedi a un'autonomia male esercitata e che trova, in ciò, compressioni atte a sopprimerne molti dei contenuti qualificanti. Quanto alle scelte organizzative che sono nella disponibilità delle Università, poche sono quelle che si annunciano significative ai fini che interessano. Tale, d'altro canto, non può considerarsi neppure la possibilità, implicitamente ammessa dalla legge 240/2010, di attrarre rappresentanze degli enti territoriali negli organi di governo dell'ate-

neo e in particolare nel consiglio di amministrazione, capace al più di favorire un incontro, del quale è incerta l'effettiva portata, tra il singolo ateneo e il territorio di riferimento.

Anche l'assolvimento dei compiti didattici e di ricerca è oggetto di nuove regole definite e soprattutto amministrate, nelle loro rigidità e flessibilità, dal centro statale. L'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema universitario è, infatti, consegnata a norme e, più ampiamente, a interventi regolatori che sottraggono molte scelte alle comunità scientifiche e accademiche per assegnarle al centro o meglio agli apparati costituiti presso di esso e in primo luogo all'ANVUR, chiamata a guidare, quasi limitare, *ex ante* ed *ex post*, le modalità con cui gli atenei devono esercitare le proprie funzioni.

Altre regole si annunciano per le attività di formazione rese nell'ambito dei dottorati di ricerca, oggetto di nuove discipline sia ai sensi della legge di riforma del sistema universitario (art. 21) sia ai sensi delle disposizioni dettate in materia di apprendistato (d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167).

L'intersezione di queste normative, con le quali si autorizza l'attivazione di corsi di dottorato da parte di consorzi fra Università o tra Università ed enti di ricerca pubblici e privati di alta qualificazione (art. 21 legge 240/2010) e si prevedono contratti di apprendistato per attività di ricerca funzionali al conseguimento anche di un dottorato, sulla base di regolamentazioni regionali o, in loro assenza, di convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università oltre che con gli altri soggetti abilitati (art. 5 d.lgs. 167/2011), fa di quest'area di attività didattiche e formative lo spazio che più si rende disponibile a interazioni fra sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali. I contenuti e le reali prospettive delle relazioni attivabili, anche con il coinvolgimento di altri attori del territorio, dipenderanno pur sempre dal grado di dettaglio e prescrittività delle regole con le quali si darà attuazione a questo disegno. Qualche indicazione, tuttavia, già si ricava sia dalle norme approvate sia da quelle proposte.

Quanto al decreto legislativo sull'apprendistato, se la formulazione della norma lascia dubbi interpretativi, in merito alle connessioni con le previsioni attese in materia di dottorato, queste ultime, almeno nelle prime formulazioni proposte, annunciano rigidità e flessibilità,

ancora una volta, non solo definite ma amministrate da apparati del centro statale, in particolare dall'ANVUR.

Lo spazio per soluzioni o iniziative che possano farsi rientrare nella disponibilità delle autonomie universitarie e delle loro relazioni con le autonomie territoriali, oltre che con altri soggetti, sembra pertanto comprimersi per ampliarsi solo in presenza di differenti determinazioni assunte, caso per caso, presso il centro statale e segnatamente dall'ANVUR.

Anche le attività di ricerca sono soggette, specie per la loro valutazione, a nuove regole per molta parte determinate e amministrate dal centro statale. Soprattutto, agli effetti che qui interessano, è il loro finanziamento pubblico a essere guidato da nuove regole, affidato a nuovi soggetti e a nuove procedure di selezione.

Ambito funzionale questo che, per quanto dimostrano gli accordi sino ad ora intervenuti tra Università e Regioni, può ben considerarsi tra quelli maggiormente interessati dalle potenzialità e insieme dalle necessità del raccordo con le politiche regionali di sostegno finanziario alla ricerca.

Se si vuole è questo l'ambito per il quale più si misura la necessità di condizioni organizzative all'interno delle quali i diversi soggetti, a partire dal centro statale, ridefiniscano il modo in cui declinano il proprio ruolo. Ciò che ad oggi manca, d'altro canto, è il raccordo per un coordinamento di sistema fra politiche statali e politiche regionali di sostegno ai cui fini servono relazioni, esse stesse, di sistema fra le amministrazioni regionali e fra queste e il centro statale.

4.2. Il contesto organizzativo: il centro per incominciare

Guardare al centro non significa dunque portare lo sguardo al di fuori delle relazioni fra sistema delle autonomie territoriali e sistema universitario, bensì volgersi verso il luogo dove se ne determinano potenzialità e prospettive.

È presso il centro statale, infatti, che si definiscono e si amministrano, nelle rigidità e nelle flessibilità, le nuove regole alle quali sono sottoposte le istituzioni universitarie e con le quali si confrontano le loro interazioni con altri attori.

A questi effetti, ben si può dire che la riforma del sistema universitario, in quanto porta o riporta molto in capo al centro statale, inve-

ste anche, per non dire innanzi tutto, il Ministero di settore. Molta parte della sua tenuta, del suo rendimento e dei suoi effetti dipende dall'amministrazione che esso ne assicurerà.

Ed è quando si volge lo sguardo al centro statale che si definisce l'incontro con un apparato ministeriale che nelle attribuzioni e negli assetti è ancora distante dal declinare il proprio ruolo in termini relazionali e, perciò, dal configurarsi come luogo di governo, inteso come indirizzo e coordinamento, di un sistema complesso e plurale qual è quello universitario.

Il rafforzamento funzionale del centro, perseguito dalla legge di riforma, trova, infatti, riscontro in un Ministero che continua a pensarsi e ad attrezzarsi come sede di amministrazione attiva, propenso a instaurare rapporti chiusi con singoli atenei o con singoli Territori, in quanto sintonici con il suo essere il luogo presso il quale si definiscono e si amministrano le regole, ma debole quanto a capacità di farsi interlocutore del sistema universitario e delle sue necessità d'interazione con altri sistemi o con altri soggetti.

Anche le innovazioni organizzative che la riforma ha portato con sé, presso l'amministrazione statale del settore, hanno obbedito alla logica delle modifiche per aggiunta di strutture pensate per un centro che attrae a sé i processi decisionali volti a stabilire le regole e ad accompagnarne l'applicazione.

Una tendenza che non trova correttivi neppure negli apparati consultivi e propositivi deputati a rappresentare, presso il Ministero, i diversi interessi del sistema universitario. La loro numerosità, le sovrapposizioni organizzative e funzionali conseguenti a mancate razionalizzazioni ne fanno dei fragili interpreti di istanze il cui riconoscimento resta affidato a sintesi tanto più distanti quanto più gli organi che le esprimono vedono i loro interventi duplicarsi o sommarsi, al di fuori di qualsiasi coordinamento interno e distinzione di competenze, e quanto più chi decide si trova, perciò stesso, avvolto in una rete di pareri dei quali non è definito il significato né il maggiore o minore rilievo.

Né l'apparato ministeriale dispone di sedi o momenti di raccordo e rapporto organizzativo, o anche solo procedimentale, con altri sistemi compreso quello delle autonomie territoriali.

Se ogni relazione richiede a chi intenda esserne parte di ripensare il proprio ruolo, si comprende perciò come questa necessità investa, in primo luogo, il centro statale, anche agli effetti delle prospettive e delle potenzialità da riconoscere alle relazioni fra sistema universitario e sistema delle autonomie.

Queste relazioni, d'altro canto, hanno bisogno di un centro, come di un centro ha bisogno, in primo luogo, il sistema universitario quale sistema di autonomie e differenze accolte e integrate in un disegno che le riconosca, dotandosi delle flessibilità senza le quali non resta che la fuga da un sistema che vede perciò indebolirsi la propria possibilità di svilupparsi e potenziarsi tanto all'interno quanto all'esterno. Tuttavia, questo centro deve essere ripensato. Il centro diventa perciò il luogo dal quale procedere e presso il quale intervenire perché si costituiscano le condizioni funzionali e organizzative idonee a riconoscere al sistema universitario spazi indispensabili alla sua affermazione, da porre nella propria disponibilità e in quella delle relazioni con altri sistemi.

Se è, dunque, presso l'amministrazione statale del settore che qualche cosa deve cambiare perché qualche cosa accada, non tutto dipende solo dal centro.

Il percorso per l'avvio di relazioni tra il sistema universitario e il sistema delle autonomie territoriali può e deve essere avviato anche "dal basso". Anche i Territori sono chiamati a esprimere la propria capacità di operare come sistema, superando quella concezione difensiva o identificativa dei propri spazi che impedisce loro di acquisire una soggettività relazionale e perciò di sviluppare quei raccordi e quei coordinamenti tra Territori che servono agli stessi interessi della ricerca e del settore universitario.

Alcune prove di raccordo già ci sono. Protocolli d'intesa e Accordi sono stati stipulati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni sia con il Consiglio universitario nazionale sia con la Conferenza dei Rettori delle Università italiane. Primi, significativi, passi compiuti nella consapevolezza delle necessità di relazioni di sistema, fra sistemi. Passi mossi, appunto, dal basso o, meglio, al di fuori dell'apparato ministeriale.

5. Dei possibili adeguamenti: brevi note per concludere

Parlare, come più volte si è fatto, nel corso di queste pagine, degli adeguamenti funzionali e organizzativi che possono rendersi necessari per favorire lo sviluppo di relazioni fra i due sistemi, delle autonomie universitarie e delle autonomie territoriali, non significa evocare altre riforme. Significa soltanto richiamare la necessità insita in ogni riforma, estesa e destinata a produrre effetti dilazionati nel tempo, di essere governata e perciò stesso adeguata alle nuove consapevolezze e alle esigenze che la prova delle prime attuazioni e il confronto con i contesti fanno emergere.

Alcuni correttivi potranno interessare il “se” di talune regole, altri potranno riguardare il loro “come”, ossia i modelli organizzativi e i processi decisionali ai quali ne è affidata l'amministrazione, per aprirli a soluzioni capaci di rispondere alle istanze delle interazioni che il sistema universitario intenda o sia chiamato a intrattenere con altri sistemi e con altri attori, pubblici e privati.

Quanto alle relazioni tra Università e Territori, è indubbio che diverse e più ampie sono le prospettive che potrebbero aprirsi quando ad essere ripensato fosse lo stesso ruolo che i governi territoriali sono legittimati ad assolvere in materia di Università e ricerca.

A questo fine, molte soluzioni sono già da ora disponibili, in quanto compatibili con lo stesso quadro costituzionale che, oltre a contemplare la possibilità di riconoscere alle Regioni un'autonomia rafforzata, per non dire speciale, in molte materie rilevanti per il sistema universitario, quale fra tutte la ricerca scientifica, attende siano attivate altre competenze dei Territori in ambiti solo in apparenza estranei agli interessi del sistema universitario, ma in realtà capaci di incidere sulle condizioni necessarie alla loro affermazione e al loro sviluppo. Ma perché ciò avvenga, perché ai governi regionali sia riconosciuto il ruolo di attori e interlocutori del sistema universitario occorre, ancora una volta, che ad essere ridefinite siano le soluzioni organizzative e funzionali che compongono il quadro di riferimento normativo e il modello di amministrazione del sistema universitario presso il centro statale.

La regionalizzazione intesa come percorso per il riconoscimento di differenziazioni che non si traducano solo in “diritti all'eccezione” o

alla costruzione di “vie di fuga” postula il contenimento delle uniformità di là da quelle necessarie, ma anche limitate, richieste in materia dalla Carta costituzionale e postula, come testimonia la difficile esperienza del nostro decentramento, un ripensamento del ruolo e perciò del peso degli apparati statali.

Quanto le Università e quanto i Territori siano pronti a governare maggiori spazi di autonomia, in questo come in altri settori, è, se si vuole, altra questione che in tutta probabilità non può ancora ricevere una risposta unica né unitaria ma appunto, ancora e soltanto, differenziata a seconda delle realtà. Ma, intanto, si possono creare le condizioni perché questo percorso possa avere inizio o quantomeno si possono correggere e superare le condizioni che sembrano ostacolarne l'avvio.