

MARCO DUGATO

Io sono molto felice di parlare di governance e di scenari di governance. Soprattutto, sono felice dopo che ho sentito illustrare gli scenari della ricerca e delle azioni già intraprese dalla ricerca, unite da un filo conduttore che condivido totalmente. Ritengo che il futuro che ci è stato oggi prospettato e le linee di azione descritte siano quelle che ci si dovevano attendere.

Questo mi dà lo spunto per una precisazione che per un giurista non è così scontata come potrebbe apparire a prima vista. Molto spesso, noi ci occupiamo di schemi e di governance come se fosse il fine della nostra azione. La realtà è che il fine è un altro; un fine che non deve mai essere perso di vista. Sono la ricerca e la didattica, il vero nostro fine. Quel che ne consegue è che noi non stiamo facendo altro che occuparci dello strumento per il raggiungimento dell'unica meta che ci è dato porci. Ciò dà ragione di due considerazioni niente affatto banali.

La prima è che non bisogna innamorarsi di tipi di governance, di schemi e di modelli. La seconda è che, fermi il fine e i valori immutabili, non bisogna ritenere che esistano delle invarianti, delle articolazioni ontologicamente immutabili o intangibili da cui si parte, che non possono essere messe in discussione e che rappresentano un imprescindibile punto di partenza. La realtà è che le invarianti esistono; che i principi irrinunciabili esistono. Non stanno, tuttavia, nella governance, ma nella definizione delle mete, grandi e piccole. Le grandi mete sono rappresentate dai fini, dagli obiettivi, dai valori che il sistema generale delle università deve onorare. Le piccole attengono invece alla missione che *questa* università è chiamata a svolgere nel sistema generale.

Parafrasando una frase molto bella, non è mia ma di un grande giurista del diritto amministrativo, l'università non esiste per organizzarsi, ma si organizza per esistere. Ed esistere per garantire la realizzazione degli interessi che la collettività ritiene primari. Se questo è vero, mi pare che esistano due questioni da affrontare. Sembreranno forse dogmatiche. Così non è, come vedremo dopo.

Il primo problema riguarda il "chi" deve scegliere non le invarianti *della* governance, ma le invarianti *sulla* governance. Il secondo tema è quello delle ricadute di quelle invarianti sia sulla governance cosiddetta "alta", sia sulla governance "bassa".

La risposta non è una risposta ideologicamente neutra; non può esserlo mai. Nessuna risposta può essere presentata come una risposta meramente tecnica e giuridica, perché non può che essere una risposta politica. L'articolo 33 della Costituzione ci dice che l'autonomia è riconosciuta alle autonomie funzionali, a quelle che esistono prima dello Stato e indipendentemente dallo Stato. Vi è chi, presentando l'autonomia come una sorta di piccola sovranità, ritiene che la Costituzione non consenta allo Stato di prefissare le mete dell'università, ma riservi a quest'ultima la scelta.

C'è poi una seconda posizione (ed è quella a cui aderisco, riconoscendo la differenza fra autonomia e sovranità come è stata tracciata dalla dottrina classica), che descrive l'autonomia come un ampio margine di scelta, incapace, tuttavia, di definire la propria ragione d'essere. È dunque lo Stato a dover decidere che cosa intende per università (al plurale e al singolare) e che cosa da quel sistema vuole. È

così compiuta una rappresentazione di fini che trae origine dal dato che le autonomie, pur nel loro ambito riservato, si muovono all'interno di un sistema in cui le decisioni fondative devono essere prese in modo rappresentativo, con la partecipazione delle collettività stanziare in quel territorio e che di quel territorio rappresentano l'evoluzione.

Il nostro modello attuale, il modello attuale italiano, rappresenta un vero paradosso, imbarazzante sia per chi accetti la prima idea di autonomia universitaria sia per chi accolga invece la seconda. I primi non tardano a rendersi conto che lo Stato, pur non definendo i fini, pur non definendo i principi, si preoccupa invece di definire minuziosamente i dettagli relativi all'organizzazione, al funzionamento ed al finanziamento delle università. Non si occupa, quindi, dei principi fondamentali e dei fini del sistema, ma si immette costantemente nella micro-organizzazione.

La condizione è poi umiliante e paradossale anche rispetto alla seconda impostazione e lo è per la stessa ragione. Infatti, è proprio nell'ambito di decisioni non prese su che cosa si vuole e che cosa si intende per università che si mortifica l'autonomia giuridicamente riconosciuta.

L'assetto della governance, che qui rappresenta il tema specifico, è in realtà inscindibilmente legato al quadro generale descritto e su esso si riflette il paradosso di cui si è detto, che dà origine all'incapacità di ciascuna università di definire il proprio ruolo e, al contempo, la pretesa di arrogarsi un ruolo che non le è proprio.

Noi stiamo percorrendo una via di trasformazione statutaria e di rimeditazione della governance, come stanno facendo molti altri atenei d'Italia. Tutti coloro che sono impegnati in un siffatto processo hanno coscienza di muoversi in un quadro caratterizzato dall'assenza di definizione di fini e di principi generali e dall'incombente presenza di infinite prescrizioni di dettaglio, giuridicamente vincolanti con riferimento ad ogni atto di trasformazione che si vuole intraprendere. Le circolari ministeriali, che la stessa legge n. 168 del 1989 aveva sostanzialmente proibito, non si contano per numero e non hanno confini per oggetto ed argomento. Le classi sono definite nel più piccolo dei dettagli. I settori scientifico-disciplinari appaiono sostanzialmente ministerializzati, se mi è consentita l'inelegante espressione. Con infelice scelta bipartisan, da tempo non vi è neppure più un ministro dedicato all'università, ma siamo tornati ad un ministro che, occupandosi di istruzione ed essendo l'istruzione un tema politicamente trainante, si occupa di università come si occupa di istruzione. Nessuno se ne lamenta, anche se si sa che sulla separazione delle due competenze si fondava l'intero ordinamento dell'autonomia universitaria.

La governance alta è la prima su cui si riflette il problema di una relazione Stato-università illogica, anche se subito gli effetti si estendono alla governance bassa. Poiché non c'è percezione delle strategie, la ricerca e la didattica si atteggiavano in modo diverso nelle singole università e ciò non perché questo l'effetto di scelte dell'ordinamento. È invece un accidente senza logica di sistema; cosa che mi pare la più pericolosa che possa avvenire.

Non solo manca un disegno, ma non c'è nemmeno una bozza di disegno. Occupandomi concretamente della riforma dello statuto ed approfondendo la mia ricerca, mi sono accorto che non esiste alcun documento ministeriale degno di questo nome sui temi dello sviluppo e degli obiettivi della ricerca e delle relazioni Stato-università. Manca persino la presa d'atto che non tutte le università hanno la stessa vocazione (in parte su questo tornerò parlando di modelli di governance) e le

stesse potenzialità. Potrà forse sembrare banale (e certo la vocazione è concetto nobile, mentre le potenzialità sono un riferimento ignobile), ma tra vocazione e potenzialità c'è una relazione molto stretta. Il presupposto accettato di un'università uguale nei modelli organizzativi mi pare equivalga al riconoscimento del fatto che si creano sistemi teoricamente plausibili ma praticamente destinati al fallimento.

Ho detto che esiste un controllo statale assoluto sui meccanismi interni di organizzazione, di funzionamento e sul sistema di finanziamento. Spesso si avanza l'idea che questa invasione dipenda dalla scelta dell'ordinamento in favore del valore legale del titolo di studio. L'idea è però tanto ricorrente quanto falsa. Non è mio compito affrontare la questione del valore del titolo, che pure ritengo sarebbe bene affrontare in modo non dogmatico e avendo riguardo ad un'idea sostanziale e non formale di uguaglianza. Quel che so bene, tuttavia, è che quando si è disegnato il sistema attuativo dell'autonomia universitaria alla fine degli anni 80, nessuno metteva in discussione il valore legale del titolo, ma nessuno metteva neppure in discussione che il valore legale del titolo potesse coesistere con un sistema di autonomia reale, profonda ed effettiva. Ed in effetti, basta definire gli obiettivi e i criteri selettivi fra i quali ampio è lo spettro di iniziativa e il valore legale del titolo può convivere benissimo con l'autonomia, senza alcun bisogno dei micro-settori ministeriali.

Si badi, poi, che l'omogeneizzazione non attiene solo ai requisiti, agli obiettivi delle classi ed alla fissazione di quelli che qualcuno oggi chiamerebbe i livelli essenziali delle prestazioni, ma investe anche i modelli organizzativi e procedurali. In questo, le autonome università sono molto meno autonome delle aziende sanitarie locali che gli amministratori classificano come enti strumentali per eccellenza. Chiunque conduca un raffronto giuridico e lo faccia con onestà non può che riconoscerlo.

È qui che viene naturale il collegamento con la governance bassa, tema che a noi interessa ex professo, così che lo scenario descritto rappresenta uno sfondo di cui non si può non tenere conto. Perché, se ci si vuole muovere nel mondo concreto anziché nell'empireo, è necessario sapere che le nostre scelte sulla governance della nostra università non sono scelte libere e possono essere scelte produttive di risultati solo se qualcuno, fuori di qui, è d'accordo con noi. Occorre rassegnarsi al fatto che se non si incontra il favore di chi ci comanda pur non potendolo in astratto fare, dovremo rassegnarci a fare scelte non buone e limitarci ad aspirare alle meno cattive.

È così definito l'elemento più negativo del quadro normativo della governance universitaria: la tipizzazione dei modelli di gestione. Che cosa significa? Significa che i modelli di scelta in questo sistema autonomo più in teoria che in realtà, non sono modelli liberamente definibili. Per quanto contraddittorio possa apparire l'ente autonomo non è libero di scegliere il proprio modello di organizzazione. Quel che è ancora più grave è che, nell'ambito dell'autonomia universitaria, la legge non si limita a disegnare tipi tra i quali scegliere, ma impone un unico tipo, rigidamente obbligatorio per tutti gli atenei. Non abbiamo tipi tra i quali scegliere. Noi abbiamo un modello legale unico.

Il riferimento è già stato fatto da Luciano Vettorello. La verità è che non serve essere

un giurista o uno studioso del diritto amministrativo o della scienza dell'organizzazione per capire che la Sapienza e lo Iuav non possono avere lo stesso modello organizzativo. Non è soltanto questione di dimensioni o di delocalizzazione delle sedi. È invece la sostanziale differenza tra università generaliste e università di specie, se così vogliamo chiamarle, ad essere mortificata dall'assetto attuale. Ancora, è questione di assetti territoriali tra istituzioni, perché le dimensioni, la vocazione, ma anche la collocazione territoriale costituiscono elementi che non possono essere interpretati come meri accidenti di una scelta organizzativa. Incidono, invece. E non poco. Quale relazione ha un'università grande inserita in un contesto territoriale piccolo? Tutti comprendono che non è la stessa che un'università altrettanto grande può avere in un contesto territoriale grande. In quel contesto territoriale l'università non può neppure vivere se nei suoi modelli organizzativi non è data la possibilità di avere integrazione organizzativa con la realtà territoriale in cui si colloca.

Può darsi che sia un caso, ma resta il fatto che sono proprio le università come la nostra a preoccuparsi di cambiare e di cambiare in fretta. Politecnico di Milano, Iuav, Politecnico di Torino. Non siamo uguali, per dimensioni e vastità di corsi di laurea, sebbene le classifiche ci collochino negli stessi ambiti operativi, ma siamo caratterizzati dal rifiuto di modelli tipizzati che non sono pensati per noi.

La soluzione ottimale sarebbe la fissazione di principi e obiettivi da parte di chi lo dovrebbe fare (lo Stato) l'atipicità delle formule organizzative in capo a chi, ricevuti quei principi e quegli obiettivi, deve operare per il loro raggiungimento. Solo così sono attivabili i meccanismi propri di una vera responsabilità.

Vi è poi un secondo tema che mi pare centrale. Le relazioni di questa mattina hanno tutte testimoniato che la distinzione tra didattica e ricerca non si atteggia come si atteggiava una volta. Nel nostro caso più ancora che in altri. Il che induce riflessi estremamente condizionanti rispetto al percorso che dobbiamo compiere, poiché, riconoscendo che non c'è un muro tra le due funzioni, è importante non costruire quel muro nel rapporto tra le strutture.

Ho molto apprezzato le considerazioni di Luciano Vettorello sulla dinamicità e sulla duttilità dell'aggregazione di ricerca. Mi permetto di aggiungere che non solo è vero ciò che ha detto Luciano, vale a dire che solo così si permette alla ricerca di essere tale, ma è anche vero che si deve permettere il dialogo fra ciò che deve essere strutturato (la didattica), e la ricerca. Chiunque abbia esperienza di strutture complesse sa bene che se si costruiscono rigidamente due organi, si devono poi creare modelli di dialogo fra l'uno e l'altro. Il che si traduce in lunghi tempi d'azione, in difficoltà organizzative e in complessi problemi di incertezza nella ripartizione delle competenze.

Non si sceglie in relazione alle possibilità economiche. Sarebbe ontologicamente sbagliato. Ma è altrettanto sbagliato scegliere *indipendentemente* dalle possibilità economiche. Chi si è occupato di sanità, chi si è occupato di diritto all'assistenza, conosce il concetto di diritto finanziariamente condizionato. Questo significa che la scelta non può non tenere conto che oggi la ricerca costa molto. La considerazione è banale e viene ripetuta come un noioso refrain. La percezione che tutti noi abbiamo, tuttavia, è che il dato di fatto sia antico e che venga richiamato come litania di comodo. Se siamo onesti, riconosciamo però che oggi costa di più e che oggi

abbiamo di meno. È finita l'era delle 13 emissioni obbligazionarie da parte dello Stato a copertura dei bilanci degli enti pubblici. Non c'è più e non per scelta nostra, ma per scelta europea. Chiedere di più allo Stato oggi è via difficilmente percorribile, anche perché i diritti e gli interessi che le università rappresentano sono fatalmente in competizione con altri diritti e interessi di eguale rilievo e sensibilità (salute, assistenza, previdenza). Questo significa che i due canali di finanziamento effettivamente percorribili saranno l'Europa e il capitale, come oggi è stato definito, che non è necessariamente il capitale privato, ma che certo non è più lo Stato. Spesso ci dimentichiamo delle regioni, come ho constatato analizzando i dati significativi della richiesta di finanziamenti delle università emiliane alla regione, irrisoria rispetto alle istanze che provengono da altri enti di altri settori.

Quanti progetti comunitari presenta la nostra università? Quanti progetti europei? Quante relazioni di progetti industriali di rilevanti dimensioni sono state attivate? Il dato è forse dovuto ad un deficit di capacità e di qualità? No, siamo come gli altri e forse anche più qualificati e non è affatto scontato che gli altri atenei abbiano più iniziative. Ma per farlo, chi ha provato lo sa bene, sono necessarie competenze e professionalità tecniche di supporto, anche di tipo procedimentale, a queste attività ricerca, che le rendano effettivamente possibili. La contabilità per budget è indefettibile ed è da qui che è necessario passare; da un sistema che deve sapere che chi sta spendendo ha la disponibilità di spendere nel preciso momento in cui pensa di farlo. Non si progetta per poi negoziare successivamente la possibilità di progettare.

Mi pare considerazione elementare che un sistema di governance non può tenere conto soltanto dei grandi principi, ma deve avere riguardo per le possibilità da costruire. La governance andrà costruita tenendo conto non di un modello che in astratto ci piace, ma anche delle variabili che renderanno quel modello praticabile.

Altre brevi riflessioni mi consentono di avviarmi alla conclusione.

In primo luogo, bisogna essere riconoscibili dagli interlocutori. Diamo per scontato che le università, e la nostra in particolare, siano riconoscibile non solo come marchio, ma anche come processi decisionali. Non è così. Le università sono tante, gli investitori sono sempre meno italiani nei nostri contesti. Non conoscono e non riconoscono un sistema che non decide. Un sistema in cui l'interlocutore con cui si parla, il rettore, non ha sostanziale potere di decidere o non ha l'investitura a decidere rende irriconoscibile, per realtà differenti dall'università, l'interlocutore.

Non credo che si possa rinunciare alla definizione di meccanismi decisionali interni che mettano rapidamente e con certezza chi rappresenta l'università nelle condizioni di dialogare e concludere.

La revisione dei procedimenti. Qualunque sia il modello verso il quale andiamo, non è pensabile che si viviamo di procedimenti duplicati ed inutilmente mortificanti. Massimo Severo Giannini ci ha insegnato che il procedimento deve essere proporzionale all'entità della cosa di cui sta discutendo. Siamo certi che noi abbiamo procedimenti giusti e proporzionali? Questa università si è mossa prima delle altre. Sono anni che si muove sul terreno della revisione dei procedimenti e ha eroso fino all'osso ciò che poteva erodere a quadro normativo vivente. Modificare lo statuto significa anche poter andare oltre nella revisione procedimentale.

Vi sono poi due elementi che mi portano alla conclusione e che riguardano noi in specifico. Nella nostra specificità, abbiamo bisogno di integrare e di mettere in comune. Non abbiamo bisogno di duplicare. Il che non ubbidisce solo ad una logica di economia amministrativa. È vero perché comprende che vi sono alti profili di ricerca e alti profili formativi. Abbiamo vocazioni diverse, ci sono vocazioni diverse, che nessuno nega. Ma è culturalmente necessario che evitiamo meccanismi di duplicazione procedimentale, per rimuovere le barriere dell'integrazione dei nostri saperi non solo della ricerca, ma anche della didattica.

Quali i meccanismi di rappresentanza o quali meccanismi di governance? Non ho soluzioni. Meglio, li ho ma la funzione che qui rappresento non è quella del decisore politico, bensì quella del tecnico. Quando, al termine del percorso di riflessione intrapreso, si avranno dei risultati e saranno prese le decisioni da parte degli organi sovrani di questo ateneo, se in quelle decisioni mi riconoscerò, mi limiterò a scrivere, a tradurre in termini giuridici quelle decisioni.

Osservo solo che ci sono solo due tendenze. Da un lato, vi è una tendenza di riproduzione dei modelli tradizionalmente intesi (consiglio di amministrazione, senato accademico, rettore), con limitate espunzioni di funzioni o trasferimenti modesti di funzioni dall'uno all'altro organo; dall'altro, esiste una spinta per il riconoscimento di un ruolo più attivo del rettore. Il panorama è costante, comune a tutti gli atenei che stanno riflettendo sulla modificazione delle proprie regole di organizzazione. È facile individuare la tendenza a perseguire un modello fondazionale, caratterizzato da un ampio organo di rappresentanza che definisce le linee programmatiche e ne controlla il rispetto ed un organo esecutivo, al cui vertice è posto il rettore, che ha non solo l'onere di presentare un programma al momento dell'insediamento, ma di rispondere dell'esecuzione del suo programma nell'ambito del controllo delle linee programmatiche.

Non esprimo un parere. Non lo faccio qui, nell'esercizio delle funzioni di mandatario agli affari legali, ma lo farò altrove, parlando non più da giurista ma da collega. Credo però che soprattutto per l'esigenza nostra sia necessario andare verso un sistema di rappresentanza *dei componenti*, non *delle componenti*.

Ancora, credo che l'organo generale, qualunque competenze abbia ed anche quando abbia competenze di gestione oltre che competenze programmatiche, non possa essere la rappresentanza delle componenti, delle fasce o delle "corporazioni", delle strutture, ma debba essere una rappresentanza dei componenti di questo ateneo. In modo tale che gli incontri e gli scontri siano gli incontri e gli scontri dei rappresentanti e non gli incontri e gli scontri di strutture o interessi rappresentati.

Allo stesso tempo, è bene tenere a mente un altro insegnamento dei maestri della scienza amministrativa: il controllo si fa tanto più forte quanto più è separato dalla gestione. Più il controllo segue la tendenza, pur naturale, ad intromettersi nella gestione, più diviene un falso amico, rivelandosi debole e rendendo al contempo debole la gestione. La ricaduta sulla governance è chiara: le funzioni di controllo programmatico e le funzioni di gestione devono essere separate se si vuole certo che la gestione sia forte, ma soprattutto se si vuole che il controllo sia forte.

La conclusione è atecnica. Io credo che siamo di fronte a un'occasione imperdibile di riforma della nostra governance che lo sia non per un contesto politico particolarmente favorevole, non per una particolare attenzione che riceveremo se faremo accordi territoriali per la riforma della nostra governance, ottenendo più libertà

di quella che abbiamo. E' impedibile semplicemente perché se la perdiamo siamo noi stesso ad essere perduti. Possiamo rifiutarlo e possiamo nel frattempo combattere perché non accada, ma il prossimo passo sull'università terrà conto della capacità delle università di copertura dei propri costi con proprie risorse. Dal che è facile far discendere la necessità di un processo di aggregazione. Chi ha seguito le vicende della sanità e degli ospedali lo sa bene. Sa bene che la prima risposta alle difficoltà economiche reali, non quelle paventate quando vivevamo dei debiti dello Stato padre, ma quelle in cui il padre non può più far debiti per soddisfare le nostre esigenze e i nostri obiettivi, è stata quella dell'aggregazione e della razionalizzazione delle strutture.

Noi siamo ad un bivio. O lottiamo per la nostra specificità, giustificando la ragione per la quale esiste e dimostrando che è ben meritata o il nostro futuro sarà quello di perdere la nostra autonomia. Potrebbe non essere un male. Potrebbe. Se noi avessimo fiducia sulle capacità di aggregazione e sulla razionalità dell'aggregante. Ma da un aggregante che non ha nemmeno chiaro che cosa vuole dal sistema universitario, delle virtù dell'aggregazione io non mi fiderei un granché.