

## UNIVERSITÀ DIVERSAMENTE PUBBLICA

### SEMPLIFICAZIONE DELLA NORMATIVA UNIVERSITARIA PER COMPETERE NEL MONDO

---

Efficienza e semplificazione della ‘macchina’ amministrativa appaiono come un connubio difficilmente scindibile. Con il trascorrere del tempo e con l’avvicinarsi di governi tra loro anche molto diversi, le difficoltà di manovra per questi ultimi sono date da un insieme di fattori molteplici, tra i quali possono essere segnalati, seppure a mero titolo esemplificativo, alcuni principali sottoinsiemi che richiedono approfondimento.

#### *Questioni aperte*

- La prima è legata alla progressiva burocratizzazione di tutte le attività, all’eccesso di produzione normativa, alla moltiplicazione degli organi, con accavallamento delle competenze e prevalenza di uno sull’altro, non già secondo le prerogative dettate dalla legge, ma dal momento storico o dalla sua vicinanza al potere centrale.

- La seconda è rappresentata dalla progressiva riduzione degli spazi di autonomia dei singoli atenei a favore delle politiche dell'amministrazione centrale dello Stato e dalla tendenza a considerare l'università alla stregua di una qualunque azienda, anziché all'Istituzione deputata a diffondere il sapere al costo che ciò comporta. A ciò si accompagna l'incapacità di distinguere le esigenze dei diversi atenei in base alla dimensione, alla collocazione geografica e alle esigenze delle diverse area di ricerca, a seconda delle peculiarità e delle specificità di ognuna, finendo così per rinunciare progressivamente alla caratteristica propria dell'*Universitas*.
- In questo contesto, quali suggerimenti può dare il mondo accademico a quello della politica per rendere l'università italiana vieppiù 'competitiva', senza che ciò finisca con lo snaturarne l'essenza?

## RIDUZIONE DELLA NORMATIVA UNIVERSITARIA PER UNA REALE AUTONOMIA DEGLI ATENEI: ESEMPI INTERNAZIONALI

---

È divenuta quasi un luogo comune la constatazione della ipertrofia legislativa e regolamentare nell'ordinamento italiano e il settore dell'istruzione e della ricerca universitaria non è certo estraneo al fenomeno. Il quadro è complicato da una pluralità di discipline che incidono anche sull'organizzazione interna degli atenei a un livello che non è circoscritto alla fonte legislativa, ma interessa anche e soprattutto la normativa secondaria in ragione di una lettura dell'art. 33 della Costituzione, ultimo comma, volta a considerare come relativa e non assoluta la riserva di legge ivi prevista.

Come gli altri settori dell'organizzazione amministrativa dello Stato il sistema universitario è, ad esempio, assoggettato a vincoli non solo quantitativi o finanziari, ma procedurali in tema di reclutamento del personale docente e non docente, di costituzione di strutture societarie, di acquisizione di ser-

vizi e forniture. Per converso nei pochi spazi oggi concessi all'autonomia normativa universitaria gli atenei hanno saputo dare prova di buona tecnica redazionale di semplificazione e di efficienza.

### *Questioni aperte*

- È possibile, oltre che auspicabile, una riduzione al minimo dei vincoli normativi statali e l'avvio di un percorso volto a contenere l'intervento dello Stato nella misura strettamente necessaria alla tutela dei principi che esigano una uniformità di disciplina per tutto il sistema universitario?
- In che misura questa riduzione può essere determinante qualità della ricerca e della didattica allineandola alle *best practice* europee e nella consapevolezza che l'autonomia se non è (anche) normativa non è veramente tale?

### SINTESI DELLA DISCUSSIONE

---

Il titolo prescelto, *Università diversamente pubblica*, muove dalla constatazione che

il sistema delle università italiane è inserito nella pubblica amministrazione, con una osmosi maggiore – tra atenei e altre pubbliche amministrazioni – di quanto richiederebbe il rispetto del principio di autonomia, consacrato dall'art. 33 della Costituzione.

Ciò ha determinato, e talora è causa (di), una estensione, tendenzialmente generalizzata, agli atenei di una serie di discipline legislative e regolamentari concepite per le amministrazioni centrali dello Stato, o al limite per le amministrazioni degli enti territoriali e locali. Anche in conseguenza di questo processo, l'università italiana ha sofferto una ipertrofia legislativa, in forza della quale l'eccesso di regolamentazione ha cagionato, altresì, difficoltà interpretative spesso insormontabili, a detrimento della efficienza dell'azione amministrativa.

Come affrontare questi problemi, vale a dire l'eccesso di normativa e la complicazione che ne consegue? Anzitutto con un rapporto diverso tra Stato e atenei: meno burocratizzato, più orientato sui risultati.

Nel concreto, un primo e principale aspet-

to riguarda il superamento di una gestione ancorata ai principi della contabilità pubblica che spesso bloccano le novità; avere enti dotati di copertura costituzionale, quali le università, ha poco senso se le regole di contabilità sono le stesse delle altre amministrazioni pubbliche; servono discipline derogatorie, non in via eccezionale, ma in via permanente, stabilizzate in armonia con il principio della certezza del diritto.

Non tutti gli obiettivi sono rapidamente raggiungibili: si pensi al tema dei punti organico, per il quale un modello accentrato deve essere superato, andando verso una impostazione a budget dei trasferimenti a favore delle università, con un percorso graduale, che probabilmente richiederà anni per la sua implementazione. Certamente più agevole e urgente sarebbe un provvedimento più puntuale e specifico, ad esempio in tema di applicazione della normativa sui contratti pubblici e sul contenimento della spesa.

Il tema di fondo, sotto questo profilo, più volte ripreso nel corso delle citate tavole rotonde, è la predisposizione e l'approvazione di

un testo unico, inquadrato in una generale prospettiva di fondo, volta al ripensamento della normativa concernente gli atenei, ma nel solco di lavori già impostati (ad esempio con il Ministro Ortensio Zecchino) e fino ad ora non portati a compimento.

Il testo unico, mutuando l'esempio delle dighe erette nei Paesi Bassi contro l'acqua alta, dovrebbe rappresentare un argine contro la complicazione e la sovrapposizione in riferimento alla disciplina degli atenei, naturalmente a condizione che la riduzione normativa sia effettiva, e che il testo sia 'unico' nel senso letterale del termine, evitando cioè il rischio – che frequentemente trova concreta attuazione in altri settori dell'ordinamento – che l'approvazione del testo unico lasci in vigore disposizioni normative magari risalenti nel tempo, e non coerenti con l'intervento di sistemazione e razionalizzazione intrapreso. In aggiunta al richiamo all'autonomia universitaria costituzionalmente tutelata, che già da solo giustificerebbe una disciplina ad hoc per gli atenei, è da sottolineare che l'università italiana è già, di fatto, peculiare

rispetto alla nozione tradizionale di un'amministrazione pubblica, almeno sotto tre profili. Il primo è dato dal mandato unico del Rettore; il secondo è determinato dalla disciplina dei costi standard; il terzo deriva dal sistema della valutazione affidato all'ANVUR.

Nel contempo, presenta aspetti peculiari anche il sistema 'a rete' nel quale le università sono inserite, e al quale la vigente legislazione impone di ricorrere sempre più spesso, pur non riuscendo ad evitare, ancora una volta, rilevanti e fastidiose problematiche applicative.

Nel testo unico, fra i temi guida potrebbero rientrare il reclutamento e la già menzionata attività contrattuale, con ciò rimettendo l'università (diversamente pubblica) al centro dell'azione governativa, e concedendo fiducia agli operatori del sistema. È noto e riconosciuto che l'università è uno dei settori più avanzati della pubblica amministrazione, dunque si può partire da essa affinché sia un *driver* per l'intera pubblica amministrazione. Non è poca la strada da percorrere, prestando naturalmente attenzione non solo alla



ipertrofia legislativa, ma anche alla qualità della normazione. Studi recenti e attendibili collocano l'Italia nella parte medio bassa del ranking che misura il grado di autonomia degli atenei: la valutazione è insoddisfacente sia in tema di organizzazione, sia in tema di reclutamento, sia in tema di risultati, con un modello di riferimento rappresentato dalle università britanniche, prime in quasi tutti gli indicatori.

Il tema della valutazione, come quello dei formalismi, implica un cambiamento culturale: non è facile accettare la cultura della valutazione, ma l'obiettivo sarebbe più semplice da raggiungere se ai docenti non venisse imposta la reiterazione di adempimenti pressoché identici, determinata da modifiche normative o semplicemente dall'avvicinamento fra gestori dei medesimi dati.

Pensando alla questione degli appalti, il testo unico potrebbe avvicinare le università a quelli che oggi, secondo la disciplina comunitaria, sono settori 'speciali', per i quali è prevista una maggiore autonomia regolamentare interna e una possibilità di derogare

alla normazione degli appalti nei settori ordinari; parimenti, dovrebbero formare oggetto di rivisitazione le disposizioni in tema di trasparenza, contraddistinte, almeno agli esordi, da indebite equiparazioni tra gli organi di governo degli atenei e gli organi di indirizzo politico degli enti territoriali o locali.

Va da sé che ogni intervento di semplificazione e/o riduzione si concreta anzitutto in tagli che possono riguardare regole, ma anche ruoli e competenze. Nel fare ciò, non deve essere considerata stravagante un'attenzione ai profili di differenziazione tra atenei, potendosi prevedere situazioni diverse, connotate da capacità e risorse parimenti diverse per far fronte a determinati adempimenti, che non necessariamente devono essere imposti in modo uniforme per tutte le università, ma che potrebbero contemplare gradi differenti di autonomia e responsabilità.

Da ultimo, è opportuno tenere presente che, nel contesto della semplificazione, una visione puramente aziendalistica dell'università appare preoccupante, in quanto essa è per natura incline a discriminare tra settori scien-

tifici, premiando quelli che garantiscono un ritorno economico e penalizzando quelli che tale esito non assicurano, ma che nondimeno ‘producono’ cultura.

*Hanno partecipato:*

**Alberto Ferlenga**, Magnifico Rettore, Università IUAV di Venezia, professore di Composizione architettonica e urbana

**Antonio Felice Uricchio**, Magnifico Rettore, Università degli Studi di Bari, professore di Diritto tributario

**Cesare Emanuel**, Magnifico Rettore, Università del Piemonte Orientale, professore di Geografia economico-politica

**Francesco Adornato**, Magnifico Rettore Eletto, Università di Macerata, professore di Diritto agrario

**Gaetano Manfredi**, Magnifico Rettore, Università degli Studi Napoli Federico II, professore di Tecnica delle Costruzioni

**Gianmaria Palmieri**, Magnifico Rettore, Università degli Studi del Molise, professore di Diritto commerciale

**Giovanni Paciullo**, Magnifico Rettore, Università per Stranieri di Perugia, professore di Diritto privato

**Giovanni Puglisi**, Magnifico Rettore, Università degli Studi di Enna Kore, professore di Letterature comparate

**Lucio d’Alessandro**, Magnifico Rettore, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, professore di Sociologia del Diritto

**Mario Negri**, Magnifico Rettore, IULM - Libera Università di Lingue e Comunicazione, professore di Glottologia

**Maurizio Ricci**, Magnifico Rettore, Università degli Studi di Foggia, professore di Diritto del Lavoro

**Michele Bugliesi**, Magnifico Rettore, Università Ca' Foscari di Venezia, professore di Informatica

**Pasquale Catanoso**, Magnifico Rettore, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, professore di Scienza delle Finanze

**Stefano Ruffo**, Direttore, SISSA - Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati, professore di Struttura della Materia

*Hanno contribuito:*

**Enrico Seta**, Direttore scientifico di Italiadecide, Associazione di Ricerca per la Qualità delle Politiche pubbliche

**Franco Gallo**, Presidente emerito della Corte Costituzionale, professore di Diritto tributario, Presidente della Enciclopedia Italiana Treccani

**Luigi Fiorentino**, Vicesegretario generale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Marco Mancini**, Capo Dipartimento per la Formazione Superiore e per la Ricerca del MIUR, già Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane

*Hanno moderato:*

**Gianmaria Ajani**, Magnifico Rettore, Università degli Studi di Torino, professore di Diritto privato comparato

**Remo Morzenti Pellegrini**, Magnifico Rettore, Università degli Studi di Bergamo, professore di Diritto amministrativo

*Hanno relazionato:*

**Dimitri Giroto**, Università degli Studi di Udine,  
Segretario della Commissione Affari Istituzionali di  
Ateneo, professore di Diritto costituzionale

**Ludovico Mazzaroli**, Università degli Studi di Udine,  
già Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche,  
professore di Istituzioni di Diritto pubblico