

## Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia

*Enrico Carloni*

### *Abstract*

*Il rafforzamento del rapporto tra istituzioni accademiche e territorio è stato spesso posto in risalto nel dibattito pubblico che ha preceduto ed accompagnato l'approvazione della legge 240/2010, di riforma del sistema universitario. In questo contesto, il saggio si pone l'obiettivo di verificare, prendendo a riferimento i nuovi statuti di autonomia approvati in attuazione della riforma, se davvero questo rapporto sia un dato significativo, che contraddistingue le finalità, l'organizzazione e la complessiva governance delle Università. Il quadro che ne risulta è, a ben vedere, non privo di ombre e la riforma "Gelmini" non pare aver realmente proiettato sul territorio (né, tantomeno, aperto agli interessi locali) le istituzioni accademiche.*

### **1. Premessa: un rapporto a più dimensioni**

Nel complessivo sconvolgimento che sta interessando il sistema universitario italiano<sup>1</sup>, assistiamo al mutamento del ruolo delle istituzioni accademiche, cui si chiede sempre più di essere fattore di sviluppo, realtà "permeabile" nei confronti della società e del tessuto economico.

---

(1) Per un inquadramento delle problematiche connesse alla legge di riforma 240/2010, si veda in particolare E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, ESI, 2011; nonché i commenti nel *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4 del 2011, di F. MERLONI, *La nuova governance*, p. 353 ss.; C. MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie: ma sufficienti?*, p. 360 ss.; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, p. 366 ss.; A. BRANCASI, *La finanza*, p. 371 ss. e A. NATALINI, *La valutazione*, p. 376 ss.; in merito cfr. E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto in attuazione della legge 30.12.2010, n. 240*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), p. 1 ss.; C. BOLOGNA, G. ENDRICI (a cura di), *Governare le Università. Il centro del sistema*, Bologna, Il Mulino, 2011.

La questione, suggestiva ma complessa, che possiamo sintetizzare nell'endiadi "Università e territorio" viene sempre più spesso evocata, e si presta ad essere colta sotto più angolazioni: ci troviamo di fronte, in effetti, ad un nodo di problematiche tra loro intrecciate, ma suscettibili (e meritevoli) di essere scisse a fini di analisi.

Senza pretesa di completezza, secondo coordinate che vanno dall'esterno all'interno delle istituzioni accademiche, la problematica può essere vista, in primo luogo, come possibilità di una "regionalizzazione" delle Università, attraverso discipline differenziate su base regionale. Dentro quest'approccio stanno tanto le riforme di ordine costituzionale che hanno complessivamente ridisegnato i rapporti tra fonti regionali e fonti statali<sup>2</sup>, anche (sia pure a ben vedere marginalmente) con riferimento alla disciplina delle Università<sup>3</sup>, quanto ipotesi più eccentriche ma non meno interessanti di atenei a più forte regionalizzazione in coerenza con regimi di autonomia speciale<sup>4</sup>.

Una seconda prospettiva, non meno interessante, è quella data dall'analisi del rapporto tra le autonomie di Università ed enti territoriali<sup>5</sup>. L'immagine che si ricava dal proliferare di relazioni "locali" è quella di atenei che vivono (e sopravvivono) nella loro quotidianità dentro un sistema di rapporti nel quale il ruolo dello Stato non solo non è esclusivo, ma in via di lenta, ma graduale (ed a ben vedere voluta) riduzione.

Un'ultima chiave di lettura è quella "interna": le Università non solo sono calate in un sistema di regole e rapporti "locali", ma sono esse

---

(2) Sul punto, ci sia consentito rinviare a E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, Giappichelli, 2004.

(3) In dottrina, sul punto, si veda in particolare F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia ed indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in questa *Rivista*, 2002, p. 797 ss.

(4) È il caso, in particolare, degli atenei di Trento e Bolzano e di quello della Valle d'Aosta.

(5) Si veda nello specifico, in questa *Rivista*, il contributo di Carla Barbatì. Un profilo specifico, che si lega però a questo, è quello del rapporto tra Università ed amministrazioni pubbliche (non necessariamente territoriali), sul quale v. G. GARDINI, *La collaborazione tra Università e amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 546 ss.

stesse, in qualche modo, con sfumature deboli ma variabili, enti per i quali la dimensione territoriale (relativamente ad uno specifico territorio) è rilevante? Il tentativo di dare risposta a questa domanda costituisce il nostro oggetto di studio e delimita il nostro campo di analisi. Uno studio, ed un'analisi, che trovano la loro ambientazione (ai nostri fini) essenzialmente nella nuova disciplina statutaria degli atenei: l'ipotesi di lavoro è, infatti, quella di verificare se, ed in che modo, la nuova stagione statutaria (peraltro tuttora in via di completamento in numerosi atenei) sia stata l'occasione per l'ingresso, nella disciplina fondamentale dell'organizzazione-Università, di elementi che segnano l'accresciuta "apertura al territorio" degli atenei.

Le spinte ad Università più "imprenditoriali" (basti pensare alla diffusione di esperienze di *spin off* universitari<sup>6</sup> che ora vengono in alcuni casi esplicitati nelle stesse previsioni statutarie<sup>7</sup>) ed aperte alle relazioni con le imprese e le istituzioni costituiscono una tendenza più risalente, ma la questione che qui ci interessa approfondire è come queste esigenze e, più complessivamente, la prospettiva del "territorio", nelle sue diverse angolazioni, costituisca (o meno) uno dei nuovi paradigmi nella trasformazione, per via statutaria, delle istituzioni accademiche.

## 2. La autoreferenzialità, le riforme e la "terza missione" delle Università

La questione del rapporto con il territorio chiama in causa le finalità, la *mission*, delle istituzioni accademiche, spesso viste come restie a confrontarsi con il mondo circostante, e, più ancora, a rendere conto

---

(6) "L'apertura delle Università al mercato si è realizzata anzitutto con la crescita delle attività di brevettazione, la creazione di *spin off* e di parchi scientifici che hanno avuto un ruolo rilevante nell'evoluzione concreta delle Università, prima americane poi europee. [...] Il ruolo del *network*, assieme a quello di vicinanza tra imprese e istituzioni di ricerca, appare fondamentale nel plasmare diverse tipologie di sistemi innovativi": S. CAPELLARI, *Università, mercato e imprese: una rassegna critica della letteratura recente*, DEAMS, University of Trieste, Working Paper Series, 1, 2011.

(7) È il caso dello statuto dell'Università di Chieti Pescara (art. 2, comma 3): "L'Università promuove il trasferimento del sapere scientifico per favorire il progresso culturale, civile ed economico della società, anche nella prospettiva dell'interazione tra le culture e della generazione di *spin-off*".

del proprio operato alla società nel suo complesso (anziché alla sola “comunità accademica”)<sup>8</sup>. Gli interventi critici nei confronti di un’accademia che, nonostante le innovazioni introdotte, continua ad essere gestita secondo “lo storico ed orgoglioso modello di autoreferenzialità dei dotti, senza dover rendere realmente conto ai portatori di interessi diversi dagli stessi docenti”<sup>9</sup>, si susseguono nel dibattito pubblico: per quanto spesso espressione di un disegno, più ampio ed ideologico, di messa in discussione dei caratteri stessi (tradizionali) del servizio di istruzione superiore, queste critiche mostrano bene l’esigenza di mettere in discussione (e superare) l’isolamento della “torre d’avorio” universitaria.

Il “nodo” dell’autoreferenzialità è una delle questioni fondamentali su cui si incentra, dunque, il dibattito “a margine” dell’approvazione della legge 240/2010: “un’Università autoreferenziale non serve ai giovani e non serve al paese”, riprendendo le parole dello stesso Ministro a sostegno della legge di riforma<sup>10</sup>.

Un’autoreferenzialità che, a ben vedere, cela almeno due questioni diverse: la scarsa efficienza rispetto all’utilizzo delle risorse e, quindi, l’assenza di adeguata *accountability* nei confronti del sistema, ma anche la presenza di potenziali o reali conflitti di interesse nell’assunzione di decisioni rilevanti per la collettività.

Un’autoreferenzialità che, a sua volta, è ragione (o, più semplicemente, argomento) per numerosi interventi del legislatore statale: la modifica dei meccanismi di reclutamento, l’introduzione di valutazioni affidate a soggetti esterni, la complessiva riforma della *governance* di ateneo<sup>11</sup>. Interventi che, nel complesso, mirano ad intaccare due

---

(8) Le Università sono percepite come istituzioni autoreferenziali, incapaci di governarsi e di allocare in modo efficiente le risorse che hanno a disposizione (cfr. tra gli altri G. CAPANO, *Università, ma con più soldi cosa ci fate?*, articolo apparso sul quotidiano *Europa* del 27 aprile 2007).

(9) Lo ha sostenuto l’ex Ministro per la funzione pubblica, Luigi Nicolais, nel suo intervento alla cerimonia di inaugurazione del nuovo anno accademico della Lumsa, 12 marzo 2012, riportato dagli organi di stampa.

(10) M.S. Gelmini, intervista a *Il Messaggero*, del 20 ottobre 2010 (*Università, Gelmini avverte: “Qualche ateneo potrebbe chiudersi”*).

(11) Sulle tematiche qui in commento, cfr. inoltre S. BATTINI, *La nuova governance delle*

paradigmi dell'Università humboldtiana (o di ciò che ne resta): la co-ottimizzazione e l'autogoverno.

Ma se “il Governo ha l'intenzione di rendere l'Università non autoreferenziale, non chiusa, ma aprirla al territorio, al contributo di tutti”<sup>12</sup>, l'impianto di una legge (come sarà forse più chiaro al termine della nostra ricognizione) tesa ad indirizzare e circoscrivere l'autonomia statutaria delle istituzioni accademiche non sempre finisce per risultare coerente rispetto a queste esigenze<sup>13</sup>.

Questa spinta alla trasformazione del ruolo delle istituzioni accademiche<sup>14</sup> si collega ad una problematica più ampia, data dalla stessa riflessione (diffusamente presente nel dibattito politico, ma anche scientifico) sulle “missioni” proprie delle Università.

Credo sia necessario, in questo senso, prendere atto del fatto che rispetto al nucleo delle funzioni tipiche dell'Università (didattica e ricerca, strettamente integrate), nello scenario contemporaneo si assiste ormai da tempo all'affidamento al sistema universitario di compiti ulteriori, che non devono pregiudicare le tradizionali funzioni ma che si aggiungono (una “terza missione”) e delineano uno scenario molto più sfaccettato, nel quale la “solitudine” dell'accademia rischia di apparire (sia pure parzialmente) disfunzionale. Se poniamo attenzione allo scenario comparato<sup>15</sup>, possiamo leggere le riforme (promosse,

---

*Università*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 359, nonché, per alcuni profili specifici, F. MERLONI, *Il Rettore nell'assetto di governo delle Università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Diritto pubblico*, 2010, p. 703 ss.; sulla legge di riforma, cfr. inoltre F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Luci e ombre della riforma universitaria. Governance, meritocrazie e baronie*, Bari, Cacucci, 2011; A. ARCARI, G. GRASSO, *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

(12) Intervento del Ministro Gelmini, a margine dell'approvazione della legge (10 gennaio 2011).

(13) Si rinvia, sul punto, alle notazioni conclusive.

(14) Sulla mutata struttura del sistema universitario, cfr. già G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 197 ss.; sulle esigenze di riforma, cfr. ad es. G. CAPANO, *Looking for serendipity: the problematical reform of government within Italy's Universities*, in *Higher education*, 2008, 55, p. 481 ss.

(15) In merito, cfr. ad es. G. CAPANO, *Autonomia e governance: miti e realtà in prospet-*

approvate ed in via di attuazione) italiane come il tentativo di modificare i caratteri del nostro modello di governo accademico<sup>16</sup>, assecondando una tendenza che attraversa numerosi sistemi<sup>17</sup>.

Assistiamo, dunque, all'emergere di una "terza missione" delle Università, di diffusione, al di fuori delle sue mura, delle conoscenze prodotte al suo interno: la costruzione di reti di relazioni con il mondo "esterno" (politico, economico, civile), chiama in causa, tra l'altro (ma non necessariamente, né esclusivamente), un diverso rapporto con il territorio, inteso qui soprattutto come tessuto economico locale. Trasferimento della conoscenza, Università "imprenditrici", vicinanza tra imprese ed istituzioni accademiche: sono, queste, le principali declinazioni della "terza missione" che si è progressivamente affiancata, nello scenario comparato<sup>18</sup>, alle tradizionali funzioni di didattica e ricerca.

---

*tiva comparata*, in *Concorrenza e merito nelle Università*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 120 ss.

(16) In generale, sull'evoluzione del sistema accademico, si veda tra gli altri A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro Italiano*, 1993, V, p. 105; D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Diritto pubblico*, 1996, p. 143; W. GASPARRI, *Università degli studi (ad vocem)*, in *Digesto disc. pubbl.*, agg., Torino, 2000, pp. 627-628; O. SEPE, *Università degli Studi I diritto pubblico (ad vocem)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994, p. 11; R. FINOCCHI, *Le Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo speciale*, II, 2000, p. 1010 ss.; sulle esigenze di riforma del sistema, cfr. M. CAMELLI e F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, Il Mulino, 2006.

(17) Una rassegna dei sistemi di *governance* universitaria nei principali paesi europei, esaminati in un'ottica di scienze dell'organizzazione d'impresa, in C. FINOCCHIETTI (a cura di), *La governance delle Università. Italia, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna*, Universitas Quaderni, 24, Roma, 2009.

(18) Negli Stati Uniti troviamo leggi, come il *Bayh-Dole Act* del 12 dicembre 1980, che stimolano l'Università non solo a trasferire conoscenze alle imprese, ma (anche mediante una valorizzazione e protezione della proprietà intellettuale, consentendo in particolare di sfruttare a fini commerciali il risultato delle ricerche condotte dai loro scienziati con l'utilizzo di fondi federali o pubblici) a svolgere un ruolo diretto nello sviluppo economico del territorio, come *entrepreneurial university* (in merito, cfr. ad es. S. SLAUGHTER, L.L. LESLIE, *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore, 1997).

### ***3. I nuovi statuti di autonomia come campo di analisi***

Il “momento della scrittura” consente di confrontarci con un panorama sufficientemente ampio e stabile, dal momento che risultano definitivamente approvati e pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* 48 statuti<sup>19</sup>, dei quali 35, riferiti ad atenei statali<sup>20</sup>, costituiscono il nostro orizzonte di indagine.

Per quanto non completo, il novero degli statuti approvati consente, come vedremo, di prefigurare alcune evidenti caratteristiche del sistema, che a titolo introduttivo possono essere ricondotte a tre aspetti: la diffusa presenza di una “terza missione” a declinazione territoriale, sia pure con alcune rilevanti varianti; la (meno ricorrente) presenza di meccanismi formalizzati di relazione e collaborazione con le realtà territoriali, attraverso sedi istituzionalizzate di rappresentanza delle istanze del territorio; un sistema di *governance* di ateneo nel quale, per il tramite delle caratteristiche e dei meccanismi di nomina dei membri del consiglio di amministrazione, i “territori” trovano in alcuni casi rilievo e modo di emersione.

#### ***3.1. La “terza missione” delle Università e i rapporti con il territorio***

Dalla lettura degli statuti approvati emerge con evidenza un’articolazione delle missioni e finalità delle Università, che vanno chiaramente nella direzione di una apertura all’esterno dell’accademia: nella varietà di formulazioni, dove questa proiezione “al di fuori” si traduce spesso nell’affermazione del principio del libero accesso alla conoscenza prodotta nelle Università, la terza missione trova spesso una traduzione che solo latamente suggerisce un rapporto con il territorio. Nella definizione della *mission* di ateneo è dunque diffusa la previsione di una terza missione al fianco delle tradizionali funzioni didatti-

---

(19) Alla data del 30 marzo 2012: per l’elenco dei testi approvati si veda in particolare in [www.cruil.it](http://www.cruil.it). Di seguito si farà riferimento ai nuovi testi statutari, rinvenibili (con gli estremi di approvazione e pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*) sempre nel sito della CRUI.

(20) Oltre alle Università non statali e telematiche, nell’analisi non rientrano, per ragioni di omogeneità, le “Alte Scuole” (quali l’Imt di Lucca, la Sissa, la Scuola S. Anna di Pisa).

che e di ricerca: in vari casi, però, questo dovere di divulgazione della conoscenza (l'Università "promuove l'accessibilità, la circolazione e la divulgazione al pubblico"<sup>21</sup>; garantisce "l'elaborazione, l'innovazione, il trasferimento e la valorizzazione delle conoscenze a vantaggio dei singoli e della società"<sup>22</sup>), non si traduce in una specifica vocazione territoriale<sup>23</sup>. È un'Università che si apre al mondo, alla società, ma che non necessariamente si rivolge in modo esplicito, e preferenziale, al contesto territoriale nel quale è insediata<sup>24</sup>.

Non sono assenti, però, espliciti riferimenti al territorio: la missione dell'Università non è (solo) "generica", ma specifica, riferita ad un contesto che, anche se non individuato, è determinabile: l'Università, dunque, riprendendo la formulazione, esemplare, contenuta nello statuto dell'Università di Padova, è una istituzione che oltre alle altre tradizionali funzioni assume anche quella di promuovere ed organizzare "il trasferimento delle conoscenze sul territorio"<sup>25</sup>. Trasferimento di conoscenza, dunque, ma anche "sostegno allo sviluppo locale"<sup>26</sup>, promozione dello sviluppo "in una logica di apertura, confronto e collaborazione con gli altri attori sociali"<sup>27</sup> entrando "in relazione con il tessuto produttivo e sociale del territorio mettendo a disposizione

---

(21) Così Trieste, art. 2, comma 5; Siena, art. 2, comma 4, esplicita la finalità del "trasferimento tecnologico e delle conoscenze".

(22) Bologna, art. 1, comma 4.

(23) Cfr., in questo senso, art. 1, comma 2, Pavia; art. 2 Napoli l'Orientale; art. 1, comma 1, Parma; art. 1 Napoli Parthenope; art. 1 Salento; art. 1, spec. commi 5 e 12, Catania. Parla, ad esempio, di "finalità di elaborazione critica e di diffusione delle conoscenze, di interazione tra le culture, di sviluppo delle competenze, di educazione e formazione della persona, di arricchimento culturale della società", Milano, art. 1, comma 2.

(24) In altri casi, peraltro, quanto non è esplicitato a livello di finalità o principi riemerge in altre parti dello statuto: è il caso dello statuto dell'Università di Verona. Se l'art. 1 è sfumato, l'art. 46, comma 2 (che regola i "rapporti con l'esterno") esplicita chiaramente che "L'Università fa proprio l'impegno di contribuire allo sviluppo della cultura dell'innovazione e a promuoverne la concreta diffusione con particolare attenzione al territorio di riferimento".

(25) Padova, art. 1, comma 1.

(26) Foggia, art. 1, comma 5.

(27) Cassino e Lazio meridionale, art. 1, comma 1, lett. c).

le proprie competenze e infrastrutture al fine di promuoverne lo sviluppo e la competitività<sup>28</sup>: ci troviamo di fronte, dunque, all'evidenziarsi della vocazione territoriale delle Università ed all'assunzione di consapevolezza del loro ruolo come fattore di sviluppo nel contesto locale in cui operano. L'Università, allora, utilizzando l'espressione contenuta nello statuto dell'ateneo del Piemonte orientale, non raramente "si propone di contribuire alla qualificazione e allo sviluppo del territorio di riferimento"<sup>29</sup>.

In alcuni casi il rapporto "con il territorio di riferimento" risulta particolarmente stretto: interessante in questo senso il caso dell'Università de L'Aquila, che "opera in sinergia con il territorio di riferimento, contribuendo allo sviluppo dello stesso mediante la realizzazione di progetti a carattere culturale, formativo, scientifico, tecnologico e socio-sanitario"<sup>30</sup> ed inoltre nella definizione della propria offerta didattica presta specifica attenzione alle "istanze del territorio"<sup>31</sup>. Significativa, al pari, la disciplina di principio contenuta nello statuto delle Univer-

---

(28) *Ivi*, lett. *m*). Cfr. Bergamo, art. 1, comma 4: "Con riferimento alle tematiche attinenti alle proprie finalità istituzionali, l'Università favorisce sia il confronto ed il rapporto con le realtà istituzionali, sociali, culturali e produttive locali, nazionali ed internazionali, sia progetti di sviluppo interuniversitario nell'ambito delle politiche della cooperazione internazionale". Tor Vergata, art. 2, comma 1, lett. *f*): "concorre allo sviluppo culturale, sociale, economico e produttivo del paese, anche attivando forme di collaborazione con soggetti nazionali e internazionali, pubblici e privati, che promuovono attività culturali e di ricerca".

(29) Piemonte orientale, art. 1, comma 7. Si veda anche l'ateneo di Venezia Ca' Foscari (art. 2, comma 11) che assume il compito di favorire "i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, con le imprese e le altre forze produttive, partecipando attivamente alla definizione delle politiche che riguardano lo sviluppo della ricerca e del territorio e promuovendo l'inserimento dei propri studenti nella società e nel mondo del lavoro"; cfr. lo statuto dell'Università Magna Graecia di Catanzaro, art. 7: "L'Università è attenta ai bisogni della comunità, alla quale, nel rispetto della propria autonomia istituzionale, assicura la collaborazione nei campi della formazione e dello sviluppo, e promuove l'integrazione tra ricerca scientifica e sistema produttivo".

(30) E questo (cfr. art. 2, comma 5), anche attraverso la costituzione e la partecipazione ad enti di natura pubblica o privata. L'ateneo abruzzese, dunque (art. 2, comma 4) "Favorisce i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, con le imprese, le forze produttive e sociali, allo scopo di diffondere, valorizzare e promuovere i risultati della ricerca scientifica".

(31) Cfr. artt. 2 e 3 dello statuto dell'Università de L'Aquila.

sità di Modena e Reggio Emilia<sup>32</sup>, di Brescia (l'Università contribuisce allo sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento [...] con l'obiettivo di valorizzare le componenti distintive del territorio stesso"<sup>33</sup>). Il ruolo, di servizio allo sviluppo del territorio, è particolarmente evidente nella disciplina statutaria dell'IUAV, dove l'ente partecipa "attivamente alla definizione delle politiche che riguardano lo sviluppo [...] del territorio"<sup>34</sup>, ed in quella dell'Università di Sassari<sup>35</sup>. Questa connessione, così intima e stretta, non a caso è presente negli statuti dei Politecnici di Milano e Torino: il "rapporto con il territorio in cui opera", col fine di promuoverne lo sviluppo, è definito come "parte integrante della propria missione" per l'ateneo lombardo<sup>36</sup>, mentre l'istituzione piemontese persegue "il proprio ruolo nel processo di sviluppo della società, anche attraverso il trasferimento tecnologico e i servizi al territorio"<sup>37</sup>.

In altri statuti, la *mission* territoriale è riferita ad un contesto non solo individuabile, ma specificamente individuato: le Università ammettono, in sostanza, uno specifico (e circoscritto) radicamento in un territorio delimitato, di dimensione regionale (il Molise<sup>38</sup>, la Cala-

---

(32) Art. 2, comma 6: "l'Università sviluppa l'alta formazione scientifica anche ai fini dell'avanzamento culturale, scientifico e tecnologico dei territori su cui insiste".

(33) Art. 2, comma 13.

(34) Art. 2, comma 1, lett. *m*) dello statuto dell'ateneo veneto, che nello specifico "favorisce i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, con le imprese e le altre forze produttive, partecipando attivamente alla definizione delle politiche che riguardano lo sviluppo della ricerca e del territorio e promuovendo l'inserimento dei propri studenti nella società e nel mondo del lavoro".

(35) Secondo lo statuto dell'Università di Sassari (art. 12, comma 3), questo "in particolare, può partecipare alla definizione delle politiche pubbliche e delle scelte fondamentali relative allo sviluppo territoriale e può agire in accordo con gli operatori economici, il mondo produttivo, gli ordini professionali, i sindacati e le altre espressioni del mondo della cooperazione, del volontariato e del terzo settore".

(36) Art. 2, comma 3, dello statuto dell'ateneo milanese: "Il Politecnico considera parte integrante della propria missione il rapporto con il territorio in cui opera e, attraverso le proprie attività istituzionali e la diffusione delle conoscenze e delle innovazioni, ne promuove lo sviluppo e la competitività internazionale".

(37) Così lo statuto del Politecnico di Torino, art. 2, comma 1.

(38) Università del Molise, art. 7 dello statuto (Rapporti con il territorio): "l'Università contribuisce alla crescita culturale, sociale ed economica del Molise e dei territori in cui

bria<sup>39</sup>, la Sardegna<sup>40</sup>, il Friuli<sup>41</sup>) o provinciale (il territorio insubre<sup>42</sup>, o senese<sup>43</sup>).

La vocazione territoriale, diffusamente presente, come visto, nella definizione delle finalità degli atenei, si ripresenta attraverso la previsione, in appositi articoli dello statuto, di “rapporti con il territorio”<sup>44</sup>: l’obiettivo di queste disposizioni, variamente rubricate<sup>45</sup>, è quello di incentivare forme di collaborazione con istituzioni pubbliche e private, nonché imprese<sup>46</sup> (o, detto diversamente, con il “tessuto

---

opera, nello spirito di appartenenza alle matrici culturali europee. L’Università concorre allo sviluppo della competitività dei sistemi territoriali favorendo, in particolare, il trasferimento delle conoscenze, dei prodotti della ricerca e dell’innovazione”.

(39) L’Università della Calabria (art. 2, comma 1, dello statuto), non solo cura il trasferimento tecnologico, ma “promuove forme di collaborazione con la Regione Calabria e gli altri enti locali”.

(40) L’Università di Sassari (Preambolo) “si impegna a promuovere, d’intesa con le altre istituzioni autonomistiche, lo sviluppo sostenibile della Sardegna e a trasferire le conoscenze nel territorio, operando per il progresso culturale, civile, economico e sociale”

(41) È il caso dell’ateneo di Udine (art. 1): “L’Università degli studi di Udine [...] promuove lo sviluppo e il progresso della cultura e delle scienze attraverso la ricerca, la formazione, la collaborazione scientifica e culturale con istituzioni italiane ed estere, contribuendo con ciò allo sviluppo civile, culturale, sociale ed economico del Friuli”.

(42) L’Università dell’Insubria, infatti (art. 3, comma 3) “concorre a valorizzare l’identità culturale, economico-sociale, ambientale, storica e artistica del territorio insubre, promuovendo il dialogo con la società locale”.

(43) L’Università di Siena (in base all’art. 2, comma 4, che ne definisce la missione) “cura la divulgazione scientifica, valorizzando anche le istanze provenienti dal territorio senese”.

(44) Esempio, e particolarmente ricca, in questo senso, la disciplina contenuta nello statuto dell’Università del Molise (art. 7, Rapporti con il territorio): “L’Università, nel quadro di accordi programmatici, contribuisce al rafforzamento della *governance* territoriale e al potenziamento delle relative politiche di sviluppo, ispirandosi al principio della leale collaborazione e della sussidiarietà. L’Università promuove la collaborazione con gli enti pubblici, in particolare con quelli territoriali, che perseguono finalità di interesse strategico per l’ateneo”.

(45) Oltre alla rubricazione come “rapporti con il territorio” (es. Molise), troviamo altre espressioni: rapporti con l’esterno (es. Verona, art. 46, ma cfr. l’art. 8), con le altre formazioni sociali (così Parma).

(46) Cfr. Genova, Preambolo: “L’ateneo partecipa alla promozione, organizzazione e realizzazione di servizi culturali e formativi sul territorio regionale, nazionale e internazionale, anche sviluppando rapporti con istituzioni pubbliche e private, nonché

produttivo”<sup>47</sup>) o, più latamente, “formazioni sociali”<sup>48</sup>.

Troviamo, in quest’ambito, sia modelli più strutturati di relazione con singole istituzioni (come è il caso dell’Università di Sassari, che dedica un articolo dello statuto alle “Relazioni con la Regione Sardegna”<sup>49</sup>), o specifici territori, sia modelli nei quali la disciplina statutaria rimane ad un livello programmatico e di principio<sup>50</sup>.

---

con imprese italiane ed estere, nel campo della ricerca e della formazione, attraverso contratti, convenzioni, consorzi ed ogni altra forma utile”.

(47) Seconda Università di Napoli 2, art. 2, comma 8: “L’ateneo favorisce lo sviluppo del territorio su cui insiste attraverso rapporti e collaborazioni con istituzioni pubbliche e private e con il sistema produttivo”.

(48) È, appunto, il caso di Parma, secondo quanto previsto dall’art. 37 dello statuto (Rapporti con altre Formazioni Sociali): “1. L’Università, in conformità ai principi generali del presente Statuto, considera fra i propri compiti lo sviluppo delle relazioni con le altre Università e istituzioni di cultura e di ricerca nazionali e internazionali e favorisce i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, con le imprese e le altre forze produttive, in quanto strumenti di diffusione, valorizzazione e verifica dei risultati della ricerca scientifica e della propria attività didattica”.

(49) Statuto dell’Università di Sassari, art. 58 (Relazioni con la Regione Sardegna): “1. L’ateneo è aperto al confronto con la Regione Sardegna allo scopo di inserire l’attività universitaria nei processi di sviluppo, operando per il progresso culturale, civile, economico e sociale della Regione e per diffondere nel territorio le conoscenze scientifiche e le esperienze didattiche più avanzate a livello internazionale. Stipula con la Regione un’intesa triennale che consenta di interagire positivamente con le politiche regionali e di indirizzare gli investimenti sugli obiettivi strategici di medio e lungo termine nel campo dell’alta formazione, della ricerca, del trasferimento tecnologico, dell’assistenza, con definizione di meccanismi competitivi e di forme di premialità”.

(50) Ad es. Verona, art. 8 (Rapporti con il territorio): “1. L’Università favorisce il coinvolgimento, nelle proprie scelte strategiche, delle comunità nelle quali si trova ad operare, anche attraverso incontri aperti a tutta la cittadinanza. Partecipa ad accordi di programma con gli enti istituzionalmente competenti per la realizzazione di azioni di interesse comune. L’Università riconosce l’esigenza di una collaborazione con la Regione, gli enti e le istituzioni locali, nell’osservanza delle rispettive autonomie e finalità, per lo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio”. In senso analogo, cfr. il caso di Pavia (art. 6, comma 1). Secondo quanto previsto dallo statuto dell’Università di Bergamo, art. 6, comma 6, “L’Università riconosce e promuove la collaborazione con gli enti e le istituzioni locali, nel rispetto delle specifiche autonomie e finalità, per lo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio”. Nel caso di Pisa (art. 1, comma 6) si prevede che “per il raggiungimento dei suoi fini istituzionali promuove e attiva forme di collaborazione con altre Università, centri di ricerca, enti pubblici territoriali, nazionali e internazionali, istituzioni scientifiche, culturali ed economiche, di natura sia pubblica sia privata. Ai medesimi fini l’Università partecipa al Comitato regionale di coordinamento della Toscana”.

In queste previsioni è possibile rinvenire, in alcuni casi, la fissazione di finalità specifiche (da realizzare, appunto, con rapporti convenzionali e collaborazioni), che vanno dalla previsione di provvidenze per gli studenti<sup>51</sup> alla promozione della cultura di specifici territori<sup>52</sup>, nonché, sempre in relazione all'attivazione di questi rapporti, alla definizione di specifici strumenti di *accountability* nei confronti del territorio di riferimento (come è il caso dell'Università di Padova, che prevede la redazione di un bilancio sociale)<sup>53</sup>.

### 3.2. *Le sedi istituzionali di raccordo*

Pure in un quadro nel quale, complessivamente, la vigenza di un generale criterio di semplificazione organizzativa ha evidentemente ridotto lo slancio degli atenei alla previsione di organi "eventuali", nelle discipline statutarie possono rinvenirsi interessanti disposizioni, volte alla istituzionalizzazione della relazione con il territorio: "consulte" (più frequentemente) o "comitati", di norma composti da rappresentanti dei principali enti territoriali di riferimento.

Previste da un numero limitato, ma significativo, di statuti, queste strutture paiono riconducibili a modelli (parzialmente) distinti, che possiamo distinguere in base a diversi criteri. Il primo è quello della diversa gradazione del carattere "territoriale" di questi organismi: si va, in questo senso, da consulte in cui la connotazione territoriale è esclusiva (è il caso di Padova, Insubria, Foggia), largamente preva-

---

(51) Politecnico di Milano (art. 2, comma 6): "Il Politecnico promuove iniziative dirette a valorizzare le capacità degli studenti meritevoli e garantisce il diritto allo studio attraverso borse di studio, prestiti d'onore, servizi culturali e residenziali ed altri interventi di sostegno, anche sulla base di accordi e convenzioni con gli enti territoriali competenti".

(52) Questo, in particolare, attraverso intese triennali, con specifiche attenzioni alla promozione dell'identità, della cultura e della lingua locale, nel caso dello statuto dell'ateneo di Sassari (art. 58, comma 2): "L'ateneo promuove la tutela e la conoscenza dei beni e delle fonti dell'identità locale, con particolare riferimento alle lingue delle minoranze e alla lingua sarda nelle sue articolazioni territoriali, alle risorse naturali, ai beni storici, culturali, ambientali, paesaggistici e architettonici, ai saperi e alle tradizioni locali".

(53) Padova, art. 1, comma 5: "L'ateneo valorizza rapporti di collaborazione con le realtà associative, istituzionali e culturali del territorio medesimo, e predispone, anche a tal fine, il proprio bilancio sociale".

lente (come nel caso della Consulta senese)<sup>54</sup>, “mista”<sup>55</sup>, od altrimenti, meno frequentemente, “secondaria” ed in un certo senso “eventuale” (è il caso, ad esempio, della Consulta dei sostenitori dell’Alma Mater bolognese<sup>56</sup>).

Quanto ai criteri di composizione, il quadro è abbastanza variegato: anche nelle consulte propriamente territoriali troviamo sia soluzioni prettamente “istituzionali” (sono membri di diritto rappresentanti<sup>57</sup> degli enti territoriali di riferimento, della Camera di commercio e delle principali associazioni di categoria<sup>58</sup>), sia ipotesi nelle quali lo statuto si limita a definire criteri (l’essere rappresentanti, ad esempio, di enti “sostenitori” o di enti che hanno intrattenuto rapporti “non occasionali” con l’ateneo<sup>59</sup>) per la successiva individuazione dei membri

(54) Siena, art. 39 (Conferenza territoriale e dei sostenitori): “Al fine di favorire e rafforzare le relazioni con soggetti istituzionali, culturali, professionali, produttivi e sociali che operano nel territorio di riferimento, o comunque in ambiti attinenti ai propri fini istituzionali, l’Università promuove ogni anno la convocazione di una Conferenza territoriale e dei sostenitori con il compito di dibattere e proporre azioni e iniziative di comune interesse volte a favorire la circolazione di idee, conoscenze ed esperienze, anche in relazione alle esigenze e prospettive di sviluppo del sistema territoriale e socio-produttivo”.

(55) È il caso della Consulta di ateneo dell’Università di Milano (art. 31 dello statuto).

(56) Prevista, dallo statuto dell’Università di Bologna, all’art. 13: “La Consulta dei sostenitori è l’organismo costituito dai soggetti e dalle istituzioni che concorrono a promuovere e sviluppare le attività scientifiche, formative e di trasferimento delle conoscenze nei diversi ambiti culturali, sociali ed economici e nei territori in cui l’ateneo opera”.

(57) Nel caso, ad esempio, della Conferenza prevista dallo statuto dell’Università di Siena (art. 39, comma 2). Alla conferenza partecipano, in particolare, oltre al Rettore, i vertici istituzionali degli enti territoriali di riferimento (Regione Toscana, Provincia e Comune di Siena), delle aziende sanitarie ed ospedaliere senesi, della Camera di commercio, oltre ai vertici della Banca e della Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

(58) Si veda ad esempio il caso dell’Università di Padova e, in particolare, dell’Insubria (Consulta Ateneo-Territorio, articolo 30: “La Consulta Ateneo-Territorio è sede di interlocuzione tra i rappresentanti dell’Università e le realtà istituzionali, professionali e associative dei territori di riferimento”).

(59) Si veda Milano, art. 31: “È costituita la Consulta d’ateneo, composta da una delegazione dell’Università, da delegati delle istituzioni rappresentative del sistema territoriale e socio-produttivo con le quali l’Università intrattiene rapporti e da rappresentanti degli enti pubblici e privati che nel precedente triennio, in maniera non occasionale e al di fuori di finalità dirette, abbiano conferito all’ateneo risorse per lo svolgimento di attività di ricerca e di formazione”.

della consulta, che non risultano però definiti *a priori*. Anche sotto il versante della “rigidità” dell’organismo, andiamo, parimenti, da una composizione totalmente predefinita di membri di diritto<sup>60</sup> a soluzioni (più frequenti) “miste” (alcuni componenti sono individuati nello statuto, mentre per altri si rimette la decisione a successive delibere), a soluzioni più aperte, che rimettono a delibere del senato accademico o del consiglio di amministrazione la sua definizione.

Quanto alle funzioni, alle consulte viene affidato ora unicamente un potere di proposta, come è nel caso senese che affida alla Consulta territoriale e dei sostenitori “il compito di dibattere e proporre azioni e iniziative di comune interesse volte a favorire la circolazione di idee, conoscenze ed esperienze, anche in relazione alle esigenze e prospettive di sviluppo del sistema territoriale e socio-produttivo”<sup>61</sup>, ora compiti di tipo istruttorio e di approfondimento come nel caso della Consulta milanese, che opera “quale organo di approfondimento e di confronto in relazione alle attività scientifiche, didattiche e culturali dell’Università e al loro raccordo con le esigenze e le prospettive di sviluppo del sistema territoriale e socio-produttivo di riferimento per l’ateneo, affrontando ogni altro problema di comune interesse”<sup>62</sup>.

Sempre in un quadro a debole tasso di formalizzazione, più spesso, però, la funzione è limitata al raccordo e collegamento tra gli atenei ed il territorio di riferimento: così è nel caso insubre, dove la Consulta è “sede di interlocuzione” e di confronto delle rispettive priorità “tra

---

(60) Così nel caso di Padova, secondo quanto disposto dall’art. 23 dello statuto (Consulta del territorio. Composizione e funzionamento): “La Consulta del territorio è costituita da un rappresentante dei seguenti enti: *a*) Regione del Veneto; *b*) Provincia di Padova; *c*) Comune di Padova; *d*) Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Padova; *e*) Direzione scolastica regionale; *f*) enti convenzionati con l’ateneo per il funzionamento delle sedi decentrate; *g*) associazioni imprenditoriali di categoria del Veneto; *h*) ordini professionali del Veneto; *i*) organizzazioni sindacali dei lavoratori del Veneto; *j*) enti culturali del Veneto di riconosciuta rappresentatività e rilevanza; *k*) un rappresentante per ciascuno degli enti che finanziano le attività dell’ateneo con un contributo annuo superiore a un minimo fissato dal Consiglio di amministrazione”.

(61) La Conferenza chiude i lavori approvando un documento che reca la sintesi dei dibattiti e le specifiche proposte per gli organi di governo (v. l’art. 39, comma 4, dello statuto).

(62) Statuto dell’Università di Milano, art. 31, comma 1.

i rappresentanti dell'Università e le realtà istituzionali, professionali e associative dei territori di riferimento"<sup>63</sup>, ma non dissimile il caso di Ferrara, il cui Comitato dei sostenitori "ha lo scopo di promuovere un efficace collegamento con le realtà culturali, sociali e produttive"<sup>64</sup>.

Nel caso della Consulta di ateneo foggiana, lo statuto è scarno sia nel definire la composizione (limitandosi ad indicare due membri "necessari", in rappresentanza del Comune e della Provincia di Foggia), che i compiti, la cui individuazione è rimessa al senato accademico, ferma restando la finalità dell'organismo (che è quella "di incrementare i momenti formali di confronto tra l'Università e i principali attori istituzionali, culturali, sociali, economici di riferimento del territorio")<sup>65</sup>.

Il caso più interessante appare, però, quello di Padova: qui la Consulta del territorio, oltre a disporre di poteri di proposta<sup>66</sup>, ha un rilevante ruolo consultivo ("è organo di riferimento e di consultazione per la definizione delle strategie complessive, del bilancio dell'ateneo, dei piani di sviluppo delle strutture e della gestione dell'ateneo") e ad essa compete il rilascio di pareri obbligatori<sup>67</sup>. Il ruolo, centrale, del "territorio" è un dato che caratterizza, come vedremo, nel suo complesso la *governance* dell'ateneo.

I politecnici di Milano e Torino mostrano, anche su questo fronte, una particolare attenzione al loro ruolo per lo sviluppo del territorio (inteso spesso come contesto economico) di riferimento: questo avviene, però, nel quadro di previsioni che si discostano in modo significativo dagli altri modelli esaminati. Lo statuto dell'ateneo piemontese prevede un Comitato di ateneo per la Ricerca, Trasferimento tecnologico

---

(63) Università dell'Insubria, art. 30.

(64) Ferrara, art. 19 (Comitato dei sostenitori).

(65) Foggia, art. 24 (Consulta di ateneo).

(66) Art. 22, comma 3: "La Consulta del territorio formula proposte agli organi di governo dell'ateneo per favorire le risposte più opportune alle esigenze di ricerca, innovazione e formazione della società, nonché di trasferimento dei saperi e delle conoscenze sul territorio".

(67) La Consulta del territorio dell'ateneo di Padova "è organo di riferimento e di consultazione" ed "esprime parere obbligatorio sulle deliberazioni del Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 15, comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*)", e sul piano triennale degli investimenti edilizi" (art. 22 dello statuto).

e Servizi al territorio, che è una struttura interna al Politecnico<sup>68</sup>, una struttura chiamata a svolgere “funzioni di coordinamento e razionalizzazione tra i dipartimenti e le altre strutture per le attività di ricerca, trasferimento tecnologico e servizi al territorio”. In questo disegno compete a questo comitato, in particolare, coordinare “le iniziative nel campo del trasferimento tecnologico e dei servizi al territorio”, promuovere e favorire “le iniziative rivolte alla diffusione della conoscenza scientifica e tecnica, al trasferimento tecnologico e alla creazione di impresa”<sup>69</sup>. Nel caso del Politecnico di Milano, lo statuto prevede la possibilità di istituire poli territoriali al di fuori della Provincia di Milano: il Polo territoriale “è istituito sulla base di un progetto di sviluppo a lungo termine che integra attività didattiche, di ricerca e di rapporto con il territorio”<sup>70</sup>.

#### ***4. La nuova governance di ateneo nella legge 240/2010 ed il “posto” delle istanze territoriali***

L'ultimo (ma non certo il meno significativo) versante che merita di essere analizzato è quello dell'eventuale peso delle istanze territoriali nella costruzione della *governance* di ateneo: una problematica che si ricollega a più questioni fondamentali nell'ottica di una rilettura, di cui da più parti si ravvisa l'esigenza, dei caratteri stessi dell'autogoverno universitario.

Nel dibattito, di cui troviamo ampia traccia nello scenario comparato, sui modelli di governo delle istituzioni accademiche, è infatti ricorrente l'evidenziazione dell'esigenza di allineare l'organizzazione degli atenei rispetto alle finalità che li caratterizzano e, quindi, di rileggere gli stessi tratti organizzativi degli atenei nel momento in cui le loro funzioni si arricchiscono.

---

(68) 2. Il Comitato di ateneo per la ricerca, trasferimento tecnologico e servizi al territorio è composto da: il vice Rettore per la ricerca, che lo presiede; il vice Rettore per la qualità; il direttore della Scuola di dottorato; il direttore della Scuola di master e formazione permanente; i direttori di Dipartimento o loro delegati.

(69) Art. 26, comma 1, lett. a) e c).

(70) In questo caso, Politecnico di Milano, art. 29.1. Il Politecnico può istituire uno o più Poli al di fuori del territorio della Provincia di Milano, al fine di promuovere e sostenere le attività ivi svolte dalle Scuole e dai Dipartimenti dell'ateneo.

In termini generali, questa problematica può essere affrontata cogliendo i tratti comuni di processi di riforma che attraversano i sistemi universitari contemporanei: assistiamo, frequentemente, ad uno “slittamento” dei modelli di organizzazione degli atenei verso il modello nordamericano, sia pure con variabili dosaggi.

Questi processi si legano a numerosi fattori, che solo in parte possono ricondursi all’esigenza di una crescente valorizzazione delle istanze provenienti dal tessuto istituzionale, economico e sociale del territorio di riferimento: è marcata, in particolare, la critica ad un approccio che concentra i poteri decisionali univocamente in capo ai docenti dell’ateneo (ed in misura minore ad altri soggetti comunque interni), sulla base soprattutto della ricordata percezione dei limiti di un sistema “autoreferenziale” e quindi della duplice critica connessa alla scarsa preparazione su questioni di tipo aziendalistico-gestionale e dei possibili conflitti di interesse. In questo senso, quindi, le riforme della *governance* tendono diffusamente verso modelli nei quali il peso decisionale dei consigli di amministrazione a composizione largamente “esterna” diviene prevalente, mentre il senato accademico acquista un peso ridotto, di tipo consultivo o legato a decisioni con più diretta incidenza sulla didattica e la ricerca.

Con specifico riferimento all’esperienza italiana, si tratta di questioni che devono essere esaminate alla luce delle previsioni contenute nella legge 240/2010. La presenza obbligata di membri esterni nei consigli di amministrazione, in una misura “minima” e significativa, appare in questo senso uno snodo di particolare rilievo: per quanto la legge abbia scelto di sposare il criterio della “competenza”<sup>71</sup>, anche a scapito della rappresentatività, nella composizione del consiglio di amministrazione

---

(71) Ad un senato accademico, pienamente espressione dell’autogoverno che va configurandosi come sede prevalentemente consultiva, si contrappone dunque la centralità del consiglio, i cui membri sono individuati, secondo modalità definite dallo statuto, tra personalità “in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un’esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale”. Queste competenze ed esperienze sono richieste anche per i (non meno di tre o due, a seconda che il consiglio sia di undici membri o meno) componenti “esterni”.

ne<sup>72</sup>, l'ingresso di membri "esterni" rispetto alla comunità accademica segna, in ogni caso, un'apertura delle istituzioni universitarie all'esterno. Un'apertura, però, che sembra, stante il tenore della legge, rispondere all'idea di un consiglio di amministrazione maggiormente competente sulle scelte manageriali e strategiche<sup>73</sup> che è chiamato a porre in essere, non altrettanto all'apertura a interessi "esterni" come è invece prevalentemente presente nell'esperienza comparata (dove è piuttosto il Rettore ad essere scelto dal Consiglio in base a criteri di competenza ed esperienza nel governo di strutture didattiche e di ricerca).

Il modello dell'autogoverno risulta dunque confermato, anche dopo la riforma, per il Rettore ed il senato, mentre è attenuato<sup>74</sup> per quanto attiene al consiglio di amministrazione: qui la riforma opera nel senso di individuare al contrario un numero minimo (e non massimo) di componenti necessariamente esterni all'ateneo<sup>75</sup> e sembra orientarsi verso meccanismi di designazione diversi dall'elezione da parte del corpo accademico<sup>76</sup>. Pur rimettendo, in sostanza, agli statuti le moda-

---

(72) Questo, ancora di più, nel momento in cui non è a tutti chiara la *ratio* di una simile previsione, che nella relazione illustrativa del d.d.l. veniva indicata come misura "di trasparenza e indipendenza dell'organo", mentre nelle "Considerazioni e proposte per la revisione della *governance* delle Università" della CRUI del 19 febbraio 2009, una proposta analoga era ricondotta all'esigenza di "designazioni impiegate sulla competenza". Sul punto, cfr. C. PINELLI, *Sulla legittimità costituzionale del decreto Gelmini sull'organizzazione delle Università*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

(73) L'importanza della presenza di una componente esterna nei consigli di amministrazione è enfatizzata dalla centralità del collegio nella complessiva *governance* di ateneo: la legge 240/2010 individua, infatti, nel Consiglio la sede cui demandare, tra l'altro, le funzioni di indirizzo strategico, programmazione, di decisione rispetto all'attivazione o soppressione di corsi. Si veda l'art. 2, comma 1, lett. b).

(74) Ritene che la preoccupazione per questa "minaccia" per il modello dell'autogoverno abbia "fondamento in astratto, ma non in concreto" S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, cit., pp. 376-377, specie in ragione del fatto che "specularmente" rispetto alla disciplina del 1933 (scelta politica esterna di un Rettore tra i membri della comunità accademica) la legge 240/2010 conserva in capo alla comunità accademica la scelta dei componenti esterni, per quanto non facenti parti di questa.

(75) Sul punto cfr. ad es. S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, cit., p. 376.

(76) L'art. 2, comma 1, lett. i), mentre parla di "elezione" per i rappresentanti degli studenti (e parla di "modalità elettiva" anche per la formazione del senato: cfr. art. 2, comma 1, lett. f), prevede la "designazione o scelta degli altri componenti, secondo

lità di “designazione”, resta ferma l’esigenza che la procedura individuata sia in grado di assicurare che i membri del Consiglio siano dotati di adeguate competenze di tipo gestionale o comunque provvisti di esperienze professionali di alto livello.

#### 4.1. *Le previsioni statutarie: quale spazio per una governance “espressione del territorio”*

In questo contesto, le scelte statutarie, per quanto “costrette” dal legislatore a dare prevalenza alla competenza sulla rappresentatività nella scelta dei componenti esterni dei consigli di amministrazione, hanno in alcuni casi cercato di introdurre elementi di attenzione al territorio, e questo mediante un coinvolgimento di sedi rappresentative delle istanze locali nel processo di scelta. In varie esperienze, infatti, nella definizione delle procedure di scelta dei membri del consiglio di amministrazione, si è operato nel senso di valorizzarne il rapporto con il territorio e, per questo tramite, introdurre, attraverso la costruzione di uno specifico modello di *governance* di ateneo, un rilievo degli interessi “locali” nel circuito decisionale accademico.

In questo senso le soluzioni scelte sono però diverse, salvo essere accomunate dalla valorizzazione, in questa fase, delle consulte territoriali (o dei sostenitori) laddove istituite. Così avviene nel caso di Bologna (dove però questo ruolo è ridotto, ed è al pari riconosciuto anche alla Consulta del personale tecnico amministrativo)<sup>77</sup>, Foggia<sup>78</sup>,

---

modalità previste dallo statuto, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un’esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale”.

(77) Nominati dal senato accademico in una rosa almeno doppia rispetto al numero dei membri da designare individuata dal Comitato di selezione. All’interno di tale rosa Rettore, Consulta del personale tecnico e amministrativo e Consulta dei sostenitori individuano ciascuno un candidato da proporre al senato accademico (cfr. l’art. 7, comma 5, spec. lett. *c*) e *d*) dello statuto dell’ateneo bolognese).

(78) Lo statuto dell’ateneo pugliese affida al senato accademico la definizione di una *short list* di quattro candidati (tra i quali il Rettore sceglierà i due membri esterni del consiglio di amministrazione), previo parere favorevole della Consulta di ateneo.

Modena e Reggio Emilia<sup>79</sup>, ma soprattutto nelle esperienze di Ferrara e Padova.

Nell'ateneo ferrarese, il Comitato dei sostenitori (in larga parte composto, come visto, da membri rappresentativi delle principali istituzioni territoriali<sup>80</sup>) si vede affidato il compito di designare, all'unanimità, i (due) membri esterni, tra candidature individuate mediante avvisi pubblici. Nel caso dell'ateneo patavino, al pari, la designazione dei membri interni del consiglio di amministrazione compete alla Consulta del Territorio (all'interno di un elenco di nominativi individuati dal Rettore sulla base di candidature presentate a seguito di avvisi pubblici).

Diversamente, in altre ipotesi, viene previsto un coinvolgimento di rappresentanti del territorio nel processo che porta all'individuazione dei membri del consiglio di amministrazione. Lo statuto dell'ateneo di Bergamo ha previsto che nella valutazione dei candidati il Rettore si avvalga di un apposito Comitato consultivo, rappresentativo delle principali istanze locali<sup>81</sup>, al fine di pervenire alla definizione di una rosa di candidati pari al doppio dei componenti da nominare: la scelta, nell'ambito della rosa, è operata però dal solo Rettore, sentito il senato accademico. L'ateneo di Ca' Foscari prevede, analogamente, un apposito Comitato di selezione, nominato dal Rettore (sentito il senato accademico), composto da un presidente, tre membri interni

---

(79) In base all'art. 13 dello statuto dell'ateneo emiliano, il consiglio di amministrazione è composto, tra l'altro, da "tre componenti, non appartenenti ai ruoli dell'ateneo dai cinque anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico, designati dal Rettore nell'ambito di una lista di almeno nove nomi proposti dal Comitato dei sostenitori [...] individuati mediante avvisi pubblici tra candidati in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello, con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica e culturale".

(80) Si veda, infatti, l'art. 12, comma 4, lett. c) dello statuto, in base al quale il consiglio di amministrazione è composto, tra l'altro, da "due componenti non appartenenti ai ruoli dell'ateneo da almeno tre anni, designati all'unanimità dal Comitato dei sostenitori".

(81) Composto da Sindaco di Bergamo, Presidente della Provincia di Bergamo e Presidente della Camera di commercio, industria e artigianato di Bergamo: si veda l'art. 23 dello statuto dell'ateneo bergamasco.

e tre membri esterni, rappresentativi del tessuto economico, sociale e culturale del territorio<sup>82</sup>.

Peculiare la disciplina dell'ateneo di Udine, che rimette a rappresentanti delle istituzioni locali l'indicazione di una parte della *short list* dei candidati a ricoprire il ruolo di membri esterni del consiglio di amministrazione<sup>83</sup>, e prevede inoltre un coinvolgimento delle istituzioni locali ("nella loro qualità di portatori di un interesse qualificato al buon andamento e alla migliore gestione dell'ateneo") anche nella fase di scelta che è però rimessa ad un apposito Comitato di valutazione<sup>84</sup>.

Nell'ateneo senese, infine, uno dei membri esterni è designato dal Rettore, sentiti il Sindaco di Siena ed il Presidente della Provincia di Siena, e questo al fine di individuare un componente in grado di garantire "una valida espressione del territorio"<sup>85</sup>.

### 5. *Alla ricerca di modelli e tendenze*

Giunti al termine di questa ricognizione delle esperienze statutarie, il

---

(82) Si noti, peraltro, che nella composizione del consiglio di amministrazione, l'ateneo veneto prevede una componente esterna (quattro su nove) che va ben al di là del "minimo" di legge (si veda l'art. 16, comma 1).

(83) Secondo le previsioni contenute nello statuto dell'Università di Udine (art. 17, commi 2 e 3), il Rettore propone al Comitato di valutazione, previo avviso pubblico, tre nominativi a seguito di consultazione di rappresentanti del mondo economico, sociale e culturale; tre nominativi sono proposti da un collegio, espressione degli enti territoriali (composto da un unico rappresentante per le tre Province di Udine, Gorizia e Pordenone; uno per il Comune di Udine e uno per la Regione Friuli-Venezia Giulia).

(84) I tre componenti esterni, infatti, vengono designati dal Comitato di valutazione, integrato dal presidente della commissione di garanzia di cui al codice etico dell'Università e da un componente designato dal Rettore, "sentiti i vertici degli enti non territoriali e delle istituzioni che, radicati sul territorio, abbiano individuato quali maggiormente significativi, nella loro qualità di portatori di un interesse qualificato al buon andamento e alla migliore gestione dell'ateneo" (art. 18, comma 2).

(85) Secondo le previsioni dello statuto dell'ateneo senese, dei membri esterni del consiglio di amministrazione, due sono designati dal Rettore entro una rosa di almeno quattro candidati, definita da una Commissione nominata dal senato accademico (art. 32, comma 1, lett. *d*) dello statuto); mentre uno è scelto tra candidati individuati anche mediante avvisi pubblici, designato dal Rettore, sentiti il Sindaco di Siena e il Presidente della Provincia, al fine di individuare un componente che, appunto, "possa garantire una valida espressione del territorio".

quadro della “dimensione territoriale” degli atenei risulta più chiaro, sia pure in uno scenario nel quale l’attenzione alle istanze locali si articola con rilevanti gradi di differenziazione, disegnando un quadro a macchie di leopardo.

Gli atenei statali, costretti nelle maglie, strette ed uniformanti, della legge 240/2010, articolano (variamente) la loro proiezione territoriale attraverso una pluralità di previsioni: la definizione di una chiara *mission* di promozione dello sviluppo del territorio, la disciplina di organismi, di norma di tipo consultivo o con poteri di proposta, rappresentativi delle istituzioni e del sistema economico locale, la fissazione di un ruolo di istanze rappresentative del territorio nella *governance* locale, mediante un loro coinvolgimento nelle procedure di scelta dei membri esterni del consiglio di amministrazione.

Da questo scenario complessivo emergono atenei dalla chiara vocazione territoriale (Padova, per tutti, ma anche Siena, Insubria, Ferrara, Foggia, Modena e Reggio Emilia, oltre ai Politecnici di Torino e Milano, solo per citare le esperienze più significative), sia pure con gradazioni diverse. Emergono, al pari, atenei che scelgono, al contrario, di sviluppare il loro ruolo in una dimensione internazionale o comunque volutamente non locale, il che è chiaro già nella formulazione di una “terza missione” che non ha il territorio come suo orizzonte di riferimento, ma che si rivolge alla società nel suo complesso.

L’effetto della riforma appare in ogni caso (ed in attesa del completamento del panorama dei nuovi statuti) ambivalente. Nella griglia uniformante prevista dalla legge 240/2010, la spinta ad un diverso e più intenso rapporto con gli interessi del territorio, che pure emerge in una serie di interventi ed atti che hanno preceduto ed accompagnato la riforma<sup>86</sup>, si stempera e, inevitabilmente, si ridimensiona. L’Uni-

---

(86) Si vedano, ad esempio, i documenti della CRUI che avevano evidenziato tra l’altro come la riforma della *governance* di ateneo dovesse muovere “in una prospettiva che richiede in ogni caso una più larga apertura agli *stakeholders* esterni” (*Considerazioni e proposte per la revisione della governance delle università*, approvato il 19 febbraio 2009, in [www.cru.it](http://www.cru.it)) e “prevedendone un assetto che eviti ogni accusa di autoreferenzialità della componente accademica” (*Le linee di intervento della Crui alla vigilia del nuovo anno accademico*, documento approvato il 25 settembre 2008, in [www.cru.it](http://www.cru.it)).

versità italiana tende frequentemente, nelle finalità che auto-assume come proprie, verso un ruolo “territoriale”, ma gli interessi locali (siano essi “istituzionali”, economici, sociali) trovano limitati canali di ingresso nell’organizzazione accademica, trovandosi costretti in un modello di *governance* non solo largamente predefinito dal legislatore, ma soprattutto scarsamente attento a queste esigenze.

La ricerca di un modello di governo maggiormente aperto alla “rappresentanza dei portatori di interesse esterni nei cui confronti l’istituzione deve essere *accountable*”<sup>87</sup> non ha trovato, come visto, nella legge 240/2010 un chiaro sviluppo, dal momento che l’ingresso di soggetti esterni nella composizione del consiglio di amministrazione è orientato dal legislatore nella direzione dell’efficienza piuttosto che in quella *dell’accountability*, in conseguenza della scelta di inserire nella *governance* di ateneo componenti “esterni” portatori di competenze gestionali<sup>88</sup> piuttosto che di interessi (locali, ma non solo).

Se ci poniamo in una prospettiva diacronica, il confronto tra i nuovi ed i vecchi statuti sembra confortare, al riguardo, l’idea di una certa “indifferenza” della riforma rispetto alla proiezione locale degli atenei ed in particolare per quanto attiene alla declinazione organizzativa del rapporto tra Università e territorio: in merito, seppure si sia trattato (frequentemente, e per lungo tempo) di un rapporto debole, non può infatti sottovalutarsi una certa tendenza, che si era sviluppata negli anni più recenti, a trasformazioni nella *governance* di ateneo attraverso la sperimentazione di formule organizzative nelle quali le istanze territoriali avevano assunto un rilievo significativo, anche se non decisivo. Un processo, questo, che da un lato ha preceduto e quasi accompagnato l’approvazione della legge 240/2010, ma dall’altro ha mostrato come questo approdo dell’autonomia e dell’autogoverno

---

(87) Si veda in questo senso *Università italiana, Università europea? Dati, proposte e questioni aperte*, Quaderni dell’Associazione TreeLLLe, 2003, in [www.treelle.org](http://www.treelle.org), che individua in particolare i riferimenti esterni dell’*accountability* universitaria in “governo nazionale e regionale, comunità territoriali, forze imprenditoriali e sociali” (*ivi*, p. 163).

(88) Val la pena di ricordare nuovamente l’art. 2, comma 1, lett. *i*) della legge 240/2010, che prevede l’apertura all’esterno dei consigli di amministrazione, attraverso l’ingresso di personalità (in particolare) “in possesso di comprovata competenza in campo gestionale”.

(all'attenuazione della lamentata autoreferenzialità accademica attraverso l'introduzione di elementi di apertura a *stakeholders* portatori di interessi esterni, ed in particolare del territorio) fosse perseguibile già nel precedente impianto della potestà statutaria<sup>89</sup>.

In conclusione, leggendo i nuovi statuti delle Università che talora, come visto, perseguono ed affermano una evidente vocazione territoriale, affiora il dubbio che la proiezione "nel territorio" di questi atenei sia realizzata non grazie alla riforma ma, piuttosto, malgrado questa, e certo a prescindere dalle indicazioni, sul punto deboli e contraddittorie, contenute nella legge 240/2010.

---

(89) Esempio, in questo senso, l'esperienza dell'Università di Camerino, e in particolare la disciplina del Consiglio di amministrazione e del Comitato dei sostenitori (art. 21: "costituito da rappresentanti del mondo dell'impresa e del lavoro, della cultura e delle professioni, di enti, istituzioni ed associazioni, di fondazioni bancarie ed istituti di credito, di aziende di servizi pubblici, di associazioni di categoria, dei consumatori, delle associazioni dei marchigiani nel mondo, dei laureati dell'ateneo" che assumono impegni al sostegno economico dell'ateneo) contenuta nel testo statutario approvato con d.r. 25 febbraio 2009, n. 148.

