

2. La trasformazione delle università in fondazioni di diritto privato¹

La fondazione è divenuta negli ultimi anni un istituto a cui sempre più spesso il legislatore ha fatto ricorso, quale approdo della modificazione della veste giuridica di molti enti pubblici. Adesso anche per le università è stata disciplinata la possibilità di trasformazione in “fondazioni di diritto privato”.

Di fronte a questa nuova previsione legislativa molti sono gli interrogativi che si pongono, sia relativi alle caratteristiche giuridiche che i nuovi enti verrebbero ad assumere, che alla coerenza del quadro normativo. Molti sono anche gli interrogativi sui possibili rapporti di queste fondazioni con il mondo politico ed imprenditoriale, potendosi prevedere l’ingresso nella fondazione universitaria di nuovi soggetti pubblici o privati.

Non poche sono, infine, le preoccupazioni rispetto all’obiettivo, davvero, perseguito dal legislatore con questa riforma e rispetto alle sorti dell’autonomia universitaria.

2.1. La cornice normativa

La possibilità di trasformare le università in fondazioni è contenuta nel d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con l. 6 agosto 2008 n. 133 recante “disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”. Già dal titolo del provvedimento e dalle tante e diverse disposizioni in esso contenute si rileva che questa riforma non si pone nel quadro di un ripensamento organico del sistema universitario, ma è presa all’interno di un provvedimento, che dovrebbe essere di urgenza, finalizzato ad un più generale risanamento finanziario.

Il d.l. n. 112 convertito con l. n. 133 prevede all’art. 16 che le università pubbliche possono deliberare la loro trasformazione in “fondazioni di diritto privato”. “La delibera di trasformazione è adottata dal Senato accademico a maggioranza assoluta ed è approvata con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca di concerto con il Ministro dell’economia e finanze”. “Le fondazioni universitarie subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell’Università. Al fondo di dotazione delle fondazioni universitarie è trasferita con decreto dell’Agenzia del demanio, la proprietà dei beni immobili già in uso alle Università trasformate”².

¹ Il Gruppo di lavoro estensore del documento è composto da **Cecilia Corsi, Laura Leonardi, Andrea Lippi, Maria Paola Monaco, Anna Pettini, Andrea Ventura.**

² Gli atti di trasformazione e di trasferimento degli immobili e tutte le operazioni ad essi connesse sono esenti da imposte e tasse (*comma terzo*).

Il legislatore intende rendere possibile la trasformazione dell’ente, oggi pubblico, università in ente di diritto privato. Non è un’idea nuova, propria dell’attuale Governo; occorre infatti ricordare che nella scorsa legislatura si era aperto un dibattito in seguito alla presentazione alla Camera di un progetto di legge³ da parte di un parlamentare del centro sinistra nel quale si delineava una privatizzazione ben più spinta di quella prevista nella l. n. 133.

Di fronte a questa possibile trasformazione delle università in enti di diritto privato non possiamo non tener conto dell’art. 33 della Costituzione in base al quale la Repubblica “istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”. La nostra carta costituzionale rifiuta l’ipotesi che il servizio relativo all’istruzione sia meramente demandato all’iniziativa di privati. La presenza di scuole pubbliche e di università statali costituisce un vincolo costituzionale.

Prima di giungere ad affrettate conclusioni di possibili illegittimità costituzionali, dobbiamo comprendere, nella sostanza, le caratteristiche del soggetto giuridico che il legislatore ha inteso delineare con le università fondazione.

Lo statuto giuridico di un ente non dipende tanto dalla etichetta pubblico/privato che il legislatore gli attribuisce, ma dalle caratteristiche della disciplina cui è sottoposto; di fronte a processi di privatizzazione di enti pubblici, occorre chiarire se si tratti davvero di enti privati ovvero, se dinanzi a una forma giuridica privata essi restino sostanzialmente pubblici (ciò rileva ai fini della tutela giurisdizionale, del regime giuridico dei beni dell’ente, dei rapporti di lavoro alle sue dipendenze, delle modalità di stipula di contratti -es. appalti-, della responsabilità penale degli amministratori, dell’applicazione l. n. 241/1990, ecc.).

Se scorriamo l’art. 16 della l. n. 133 per capire la configurazione che il legislatore attribuisce alle fondazioni università, al *comma sesto* si legge che “contestualmente alla delibera di trasformazione vengono adottati lo statuto e i regolamenti di amministrazione e di contabilità delle fondazioni universitarie, i quali devono essere approvati con decreto del Ministro dell’istruzione dell’università e della ricerca di concerto con il Ministro dell’economia e finanze”.

Questa disposizione viene ad indebolire l’autonomia statutaria e regolamentare delle fondazioni università rispetto a quella oggi riconosciuta alle università ente pubblico.

La normativa oggi vigente, la l. n. 168 del 1989, all’art. 6 stabilisce che “gli statuti e i regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell’università a maggioranza assoluta dei componenti. Essi sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore.

³ Camera dei deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 6338 d’iniziativa del deputato Nicola Rossi.

Il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all’università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. Gli organi competenti dell’università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta. In tal caso il Ministro può ricorrere contro l’atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità. Quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate”.

L’intervento ministeriale si configura come atto di controllo ed esso non è neppure in grado di bloccare l’emanazione dello statuto. In caso, infatti, di rinvio dello statuto all’università sia che si tratti di rilievi di legittimità che di merito, gli organi accademici competenti possono con il rispetto di particolari maggioranze riconfermare l’atto così come precedentemente approvato; solo se le deliberazioni delle autorità accademiche non sono ribadite con tali maggioranze, lo statuto non potrà essere emanato dal rettore. Residua al Ministro la possibilità di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità.

Prevedere come fa la l. n. 133 l’approvazione da parte dei Ministri dell’istruzione, dell’università e della ricerca e dell’economia e finanze degli atti normativi universitari significa sottoporre questi atti ad un controllo di legittimità e di merito, che in caso di esito negativo blocca la possibilità di emanazione dell’atto. Non è prevista più alcuna possibilità per l’università fondazione di superare un esito negativo del controllo. E non si può non rilevare una contraddittorietà nell’attribuire ad un ente ‘privato’ una minore autonomia normativa di quanto non sia, oggi, riconosciuta all’ente pubblico.

Al *comma nono* si ribadisce che “resta fermo il sistema di finanziamento pubblico” e costituisce elemento di valutazione a fini perequativi l’entità dei finanziamenti privati di ciascuna fondazione.

Ne consegue che il finanziamento pubblico compenserà quelle università che meno sono riuscite ad ottenere finanziamenti da privati. Di questa disposizione, per certi profili, è comprensibile la *ratio*, ma sembrerebbe scardinare la logica di una privatizzazione.

Le fondazioni universitarie sono poste sotto la vigilanza del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. La norma non ne specifica i contenuti, deve pertanto ritenersi (tenuto anche conto del disposto del comma quattordicesimo dell’art. 16, in base al quale “alle fondazioni universitarie continuano ad applicarsi tutte le disposizioni vigenti per le Università statali in quanto compatibili con il presente articolo e con la natura privatistica delle fondazioni medesime”) che permangono quelle funzioni di indirizzo e coordinamento già disciplinate dalla normativa vigente (l. n. 168/1989). Va, però, rilevato che la

vigilanza sulle fondazioni sarà svolta non solo dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca come è oggi, ma anche dal Ministro dell’economia e delle finanze.

Inoltre nei collegi dei sindaci delle fondazioni universitarie è assicurata la presenza dei rappresentanti delle Amministrazioni vigilanti (*comma decimo*).

Si ribadisce il controllo sulle fondazioni universitarie da parte della Corte dei conti ai sensi della l. n. 259 del 1958 che è la legge che disciplina la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (*comma undicesimo*)

Il *comma dodicesimo* prevede che in caso di violazioni di legge afferenti alla corretta gestione della fondazione universitaria da parte degli organi di amministrazione o di rappresentanza, il Ministro dell’istruzione nomina un Commissario straordinario.

Una ulteriore, e non di poco conto, questione emerge dalla lettura del *comma tredicesimo* in base al quale “fino alla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro, al personale amministrativo delle fondazioni universitarie si applica il trattamento economico e giuridico vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto”. Con riferimento alla sola categoria del personale amministrativo si stabilisce pertanto il permanere dello status in atto di pubblici impiegati, ma solo fino al momento della stipula di un nuovo contratto collettivo. Se è vero che la legge non stabilisce quali mutamenti determinerà il nuovo contratto collettivo il fatto che lo stesso sia contrattato non più all’interno di una struttura pubblica, ma di una fondazione di diritto privato implica quale ragionevole conseguenza la transizione del personale ricompreso nel campo di applicazione del contratto dal rapporto di pubblico impiego al rapporto di lavoro privato (cfr. quanto accaduto nel settore delle poste a partire dal 1994) con conseguente applicabilità - come per tutti i rapporti di natura privatistica - dell’ordinaria disciplina civilistica.

Questa disposizione dovrebbe comportare, cioè, una piena privatizzazione del rapporto di lavoro del personale amministrativo, una fuoriuscita, cioè, dalla privatizzazione di cui al d.lg .n. 165/2001 che ha posto sì i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche nell’ambito del codice civile, ma ne ha conservato alcune specificità.

Niente, poi, si dice nella l. n. 133 sullo statuto del personale docente che resta, quindi, quello attuale prettamente pubblicistico. L’art. 16 della legge 133/08 tace, infatti, sulle conseguenze che il passaggio da università pubbliche a fondazioni di diritto privato determina sull’altra categoria di personale presente: quella dei docenti e dei ricercatori. In assenza di espresse disposizioni normative e in presenza di disciplina di chiusura quale quella contenuta nell’art. 16, comma 14, in base alla quale “alle fondazioni universitarie continuano ad applicarsi tutte le disposizioni vigenti per le Università statali in quanto compatibili con il presente articolo e con la natura privatistica

delle fondazioni medesime”, si deve ritenere che a tale personale continui ad applicarsi il disposto dell’art. 3, comma 2 del d.lgs. 165/2001, in base al quale “il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi di autonomia universitaria ect...” (cfr. anche l. 311/1958) e dunque un regime prettamente pubblicistico. Queste nuove fondazioni avrebbero anche questa peculiarità di una profonda divergenza di statuto giuridico tra personale docente e personale amministrativo. Si può ricordare che nella proposta di legge n. 6338, a firma dell’On. Nicola Rossi, si stabiliva con una scelta di coerenza apprezzabile, a prescindere dal merito della stessa, che le fondazioni sarebbero state libere di assumere personale (docente e non docente) con contratti di diritto privato. Nella legge 133 si diversifica, invece, lo status pubblico/privato del personale afferente alla università fondazione in base all’area di appartenenza dello stesso.

Saremo di fronte ad un ente di asserita natura privatistica, anche indipendentemente dalla partecipazione finanziaria di privati, con statuto approvato in sede ministeriale, sottoposto alla medesima vigilanza ministeriale (anzi con l’aggiunta del Ministero dell’economia e finanze) cui oggi è sottoposta l’università ente pubblico, con trasferimenti di risorse dallo Stato, sottoposto al controllo della Corte dei conti, soggetto a commissariamento da parte del Ministro in caso di violazioni di legge e con una parte del personale soggetta a regime prettamente pubblicistico.

Comprensibilmente la prima problematica che si presenterà non potrà non riguardare l’individuazione della disciplina applicabile a queste fondazioni, la quale, stante la giurisprudenza civile ed amministrativa sulle ‘privatizzazioni’ di enti pubblici, dovrà conservare molti profili pubblicistici.

Emerge tutta l’ambiguità della scelta fatta dal legislatore nel configurare queste fondazioni universitarie come enti di diritto privato, ma con caratteristiche tipiche dell’ente pubblico.

Se ci trovassimo di fronte ad una privatizzazione vera, sostanziale, si porrebbero problemi di compatibilità con l’art. 33 della Cost.; se invece, come pare, ci troviamo di fronte ad una privatizzazione formale emergono quei dubbi di costituzionalità, già espressi in dottrina, nei confronti di trasformazioni in persone giuridiche private che non presentino sul versante finanziario, organizzativo e funzionale caratteri prevalentemente privatistici.

Siamo di fronte ad una privatizzazione meramente formale nella quale il legislatore non privatizza per ottenere enti realmente privati, ma per conferire una forma privata ad enti che erano e rimangono sostanzialmente pubblici (fenomeno già noto nel settore della privatizzazione delle imprese pubbliche). Si pensa, così, di realizzare una maggiore flessibilità (vedi già privatizzazione

enti lirici ed altri enti culturali⁴) e poter coinvolgere i privati in un ripianamento del deficit, consentendo loro, ad esempio, di partecipare al governo dell’ente. L’art. 16 dispone, infatti, che lo statuto può prevedere l’ingresso nella fondazione universitaria di nuovi soggetti pubblici o privati.

La normativa vigente non esclude, comunque, che già adesso gli statuti delle università possano prevedere come membri degli organi di ateneo persone non appartenenti alla struttura universitaria, come, ad esempio, rappresentanti di altre amministrazioni o di enti privati (purché ovviamente ciò non sia tale da intaccare l’autonomia stessa dell’università)⁵. Analogamente la natura pubblicistica di un ente non esclude che possa ricevere finanziamenti da soggetti terzi o stipulare convenzioni con soggetti terzi; lo stesso art. 7 della l. n. 168 del 1989 prevede tra le entrate delle università anche “forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni”.

Come già accennato, la strada della trasformazione di enti pubblici in fondazioni è già stata percorsa, ad esempio quando più di dieci anni fa gli enti lirici furono trasformati *ex lege* da enti autonomi in fondazioni di diritto privato⁶. Detta riforma non ha, però, minimamente sortito gli effetti sperati: il grave dissesto finanziario in cui versano, oggi, queste fondazioni è sotto gli occhi di tutti. Questa esperienza ci mostra l’insostituibilità del finanziamento statale e che la modifica della forma giuridica non risolve le questioni di sostanza.

Non pare, pertanto, azzardato affermare che la previsione contenuta nell’art. 16 della l. n. 133 è, da un lato, una ‘noma bandiera’, dall’altro, può comunque venire a ledere l’autonomia delle

⁴ In tal caso il legislatore ha utilizzato lo schema della fondazione di partecipazione che permette a privati investitori di essere rappresentati nel consiglio di amministrazione dell’ente qualora il loro apporto patrimoniale raggiunga determinate soglie di partecipazione patrimoniale.

⁵ Ad esempio lo statuto dell’ateneo fiorentino prevede che “il Consiglio di Amministrazione è composto da:

- a. il Rettore che lo presiede;
- b. il Prorettore vicario con funzioni di Vicepresidente con diritto di voto solo in caso di assenza del Rettore;
- c. un rappresentante di Governo designato dal Ministero competente;
- d. due rappresentanti per ciascuna delle seguenti categorie di personale: professori di prima fascia, professori di seconda fascia, ricercatori di ruolo, personale tecnico-amministrativo; l’elettorato passivo per i docenti ed i ricercatori è riconosciuto solo a coloro che abbiano optato per il regime di impegno a tempo pieno;
- e. tre rappresentanti degli studenti;
- f. il Direttore Amministrativo anche con funzioni di segretario” (art. 14, comma secondo).

“Il Consiglio ad ogni rinnovo può altresì individuare, con il voto favorevole di almeno due terzi dei suoi membri, fino ad un massimo di due enti pubblici o privati che avranno diritto di designare ciascuno un proprio rappresentante in Consiglio. I membri di cui al presente comma non possono essere individuati tra il personale universitario. I membri esterni ed il rappresentante del Governo non possono partecipare alle riunioni concernenti le modifiche di statuto” (art. 14, comma terzo).

Prevede inoltre che “al fine di confrontare le opzioni dell’Ateneo con le dinamiche culturali, sociali, economiche e urbanistiche del territorio metropolitano e regionale in cui opera l’Università di Firenze e con gli orientamenti degli enti pubblici e privati che ne condizionano maggiormente lo sviluppo, il Rettore, su richiesta di almeno un terzo dei componenti il Consiglio di Amministrazione, invita gli esponenti di tali enti alle adunanze dell’organo collegiale perché vengano consultati su questioni di loro competenza” (art. 14, comma sesto).

⁶ Con il d.lg. 29 giugno 1996, n. 367 fu previsto che gli enti di prioritario interesse nazionale che operano nel settore musicale si trasformassero in fondazioni di diritto privato.

università. E’ una norma bandiera perché veicola attraverso l’evocazione di strutture privatistiche un’idea di maggior efficienza, economicità, rispetto alla “logora” figura dell’ente pubblico, ma in realtà cela una volontà di dismissione di responsabilità, di disimpegno (soprattutto finanziario) da parte dello Stato senza che vengano affrontate le questioni sostanziali inerenti il finanziamento delle università⁷. Forse a livello centrale non si sono volute affrontare le cause di un disagio e si è preferito operare una delega in bianco ai contesti locali. Dall’altro, la trasformazione in fondazione di diritto privato potrebbe venire ad incidere sull’autonomia delle università, sia sul versante della ricerca (si pensi soprattutto alla ricerca di base o a settori di studio in cui minori possono essere gli interessi di soggetti terzi facenti parte della fondazione) che sul versante dell’offerta didattica⁸.

2.2. *Gli scenari possibili*

Alla luce delle considerazioni sopra esposte a proposito della cornice normativa, possiamo provare ad immaginare alcuni possibili scenari di trasformazione delle università enti pubblici in fondazioni di diritto privato. Per fare ciò è necessario simulare l’arena di policy all’interno della quale si attuerà il disposto normativo, comprendendo gli stakeholder, di questa attuazione, ma anche le risorse politiche a loro disposizione, gli obiettivi della loro azione nonché le poste in gioco che essi possono conseguire.

Il primo elemento che permette di definire chi potrà essere ad attuare la riforma, deriva da quanto detto in precedenza: la legge n. 133, in qualità di norma-bandiera, esprime soprattutto dei principi e non disciplina in modo pedissequo l’attuazione. In buona sostanza, essa definisce la mera cornice della nuova arena di governo universitaria, ma demanda ai singoli contesti locali la sua realizzazione e alla piena discrezionalità degli attuali organi di governo dell’università (non di rado ritenuti corresponsabili delle difficoltà in cui versano molti atenei) di decidere il nuovo assetto delle future fondazioni. Insomma, l’attuazione della riforma si configura in realtà come un momento denso di discrezionalità politica. Ciò che potrà essere effettuato a livello di singolo ateneo, quindi, non è una mera attuazione, ma una vera e propria decisione autonoma che viene delegata alle arene di policy making locali: gli stakeholder universitari e quelli del territorio (pubblici e/o privati).

⁷ Tanto per citarne qualcuna, basti pensare alla questione delle tasse universitarie (che oggi per legge non possono superare il 20 per cento del FFO), del *fund raising*, delle convenzioni con gli enti territoriali, della detassazione dei trasferimenti a favore degli atenei. Su quest’ultimo profilo l’art. 16, comma quinto, l. n. 133 prevede che “i trasferimenti a titolo di contributo o di liberalità a favore delle fondazioni universitarie sono esenti da tasse e imposte indirette o a diritti dovuti a qualunque altro titolo e sono interamente deducibili dal reddito del soggetto erogante. Gli onorari notarili relativi agli atti di donazione a favore delle fondazioni universitarie sono ridotti del 90 per cento”. Questa previsione dettata per le fondazioni universitarie potrebbe essere estesa anche alle università ente pubblico.

⁸ Evidenziare gli aspetti critici della possibile trasformazione degli atenei in fondazioni non significa assolutamente volersi chiudere in logiche corporative ed autoreferenziali: è certamente fondamentale che le università siano pronte a collaborare *in primis* con gli enti territoriali ma anche con i privati. Sono da incentivare convenzioni, finanziamenti su progetti specifici, sia sul versante della ricerca che della didattica, ma per far ciò non occorre passare per ambigue trasformazioni giuridiche.

Insomma, tra i decisori delle fondazioni di domani ci sono anche gli stakeholder del governo di oggi, i quali devono stabilire se e in che forma transitare verso questa configurazione di governo dei rispettivi atenei.

Esaminiamo, dunque, le logiche d'azione dei possibili stakeholder di questa trasformazione: il governo centrale, gli attuali organi di governo degli atenei, gli operatori del mercato (istituti di credito e imprese), i governi locali.

Il governo centrale ha concepito questo disegno proprio perché localmente si trovino soluzioni che non vuole o non può affrontare a livello centrale, delegando il reperimento delle risorse ad altre fonti da individuare di volta in volta, di contesto in contesto, “aprendo” il governo dell’università ad altri attori che possono portare risorse al posto del governo centrale. La posta in gioco di quest’ultimo è la delega di una parte del finanziamento delle università a fonti diverse dallo Stato. Come pungolo perché ciò avvenga opera tagli e il blocco del turn over. Utilizza comprensibilmente, insomma, la risorsa dell’autorità.

Bisogna chiedersi allora quali possano essere gli stakeholder locali che di volta in volta possono prendere parte a questo processo di trasformazione di ogni singola università, perché l'arena decisionale si configura come variabile da contesto a contesto, e la legge non disciplina ex ante chi ha diritto a prendervi parte, se non lasciando l'iniziativa alle risorse ed alle capacità presenti sul territorio. Conseguentemente, il risultato finale dipende moltissimo dalla natura, dal tipo, dalle intenzioni e dalle capacità degli stakeholder presenti in ogni specifico contesto locale in cui si trova un ateneo. La decisione assunta, in qualche misura, sarà anche l'effetto delle strategie che questi stakeholder possono porre in essere a partire dalle risorse che hanno e dalle poste in gioco che possono perseguire.

Proviamo, dunque, a fare delle simulazioni di tipo congetturale che possono valere da ipotesi da verificare sul campo. Essendo differenti gli stakeholder in ogni diverso contesto per oltre sessanta università italiane, è evidente che non si può immaginare un'arena decisionale generica e univoca, ma solo provare a individuarne una tipologia.

Innanzitutto, l’arena della decisione locale si presenta come predefinita da chi *già* governa, che può trovarsi nelle condizioni di condurre in porto la trasformazione. Questo stakeholder, gli attuali vertici degli atenei, gode della risorsa di essere il decisore investito di questo compito ed ha come posta in gioco quella di fare cassa per azzerare debiti o alimentare il fabbisogno finanziario dall’esterno. Per lo più, comunque, di ripianare i debiti e sanare le situazioni debitorie create. Questa operazione conferisce legittimazione e consenso politico ai vertici elettivi, anche perché vi è una posta in gioco parallela: quella di poter intervenire con contratti privatistici nel settore degli amministrativi e di non toccare la situazione contrattuale dei docenti, quindi degli elettori.

Veniamo allora agli stakeholder del cosiddetto territorio e proviamo ad enumerarne alcuni, comprendendo risorse da scambiare e poste in gioco da perseguire.

Un primo stakeholder che può entrare in questa governance delle fondazioni sono gli istituti di credito, molti dei quali esposti finanziariamente per via dei fidi concessi. La situazione creditizia delle banche conduce queste ultime in una posizione di forza paradossale, poiché non possono riscuotere nei confronti degli enti pubblici ciò che esigerebbero da un privato. Però, con un’arena decisionale locale e una forma giuridica fluida che “apre” ad altri attori, le banche possono vedere una qualche posta in gioco nella possibilità di accedere ad alcuni privilegi. In primis, il prestigio derivante dalla presenza nelle istituzioni della cultura, e il conseguente ritorno di legittimazione e di pubblicità. In secundis, la possibilità di partecipare al governo dell’ateneo, anche se in posizioni minoritarie, e di decidere su materie nelle quali può vantare maggiore competenza ed interesse: non certo la ricerca o la didattica, ma forse il patrimonio immobiliare. Anche se siamo nel campo delle congetture, non è peregrino immaginare che la presenza di un istituto di credito all’interno dell’organo di governo dell’ateneo possa essere un elemento che faciliti l’alienazione di parte del patrimonio immobiliare, specie se, come accade nella maggioranza dei casi, il bilancio presenta debiti strutturali da ripianare per raggiungere il pareggio e divenire finanziariamente virtuosi.

Un secondo tipo di attore potrebbero essere imprese e/o player finanziari. Laddove il prestigio dell’ateneo e del suo vertice accademico sono alti, l’ingresso nella *governance* dell’università è una posta in gioco di rilievo non tanto sotto il profilo del ricavo, poiché ciò comporterebbe l’adozione di strategie d’impresa non possibili tenendo sostanzialmente costante il quadro pubblicistico, quanto dell’immagine, della sponsorizzazione, del marketing d’impresa. Lo stato finanziario del bilancio può incidere su queste scelte, ma certamente non può essere un fattore chiave, dal momento che gli atenei versano complessivamente in situazioni debitorie evidenti, talvolta pesanti. L’ingresso in istituzioni così indebitate non si può giustificare come un’operazione economica. Servono altri tornaconti, anche perché nei *rating* internazionali le migliori università italiane sono comunque collocate in posizioni medio basse e non costituiscono un investimento appetibile. Specie se il prestigio dell’ateneo è decresciuto e la situazione finanziaria critica, l’attore imprenditoriale può trovare nella partecipazione una posta in gioco di altro tipo, sia per poter accedere a eventuali subappalti o commissioni (edilizie, forniture, servizi) derivanti dalla gestione ordinaria o da investimenti, sia nel fatto di poter accedere ad un’arena locale di scambio ed entrare in contatto con interlocutori della conoscenza (e delle professioni) e avere quindi accesso ad altri mercati per via indiretta: un luogo di *networking*.

Tuttavia, per partecipare a questi networks di politica locale o anche solo al mercato indotto (o ad alcuni ambiti privilegiati della ricerca dove ci può essere una prospettiva di un qualche ricavo

dai “prodotti scientifici” - poiché è certo che la redditività del sistema universitario mediante le tasse d’iscrizione non costituisce certamente una posta in gioco –) è comunque necessaria la presenza e la mediazione da parte di altri stakeholders. L’ateneo, infatti, può offrire in cambio dell’innesto di risorse finanziarie fresche (ammesso che ce ne siano in tempi di crisi economica come quello attuale), conoscenza sotto forma di consulenza o prodotti di ricerca, ma non certo l’accesso alle decisioni delle politiche pubbliche del territorio locale, alle quali, invece, le imprese potrebbero ambire, non scambiando *con* gli atenei, ma *grazie e attraverso* gli atenei.

Per fare ciò, tuttavia, è necessario che l’università si “apra” un po’ di più al territorio e faccia entrare importanti “attori della mediazione”: gli enti locali, ad esempio. Regioni, province e comuni possono essere un altro importantissimo stakeholder che partecipa al governo dell’università. Le risorse che essi possono apportare sono prevalentemente di carattere finanziario. Anche se una competenza legislativa specifica non coinvolge direttamente gli enti territoriali, è indubbio che essi possono partecipare alle politiche universitarie mediante interventi diretti e mirati (alla ricerca ad esempi, o alle infrastrutture). In cambio, gli organi di governo di regioni, province e comuni possono trovare nella partecipazione alla governance di un ateneo un’importante risorsa di legittimazione, di riconoscimento del ruolo di mediazione e di “salvataggio” del sistema e, nello stesso tempo, entrare in ambiente fino ad allora impermeabile e poter espandere la propria sfera di influenza, accrescere il consenso. Bisogna dire che gli enti locali sono già da tempo in un rapporto negoziale con gli atenei e finanziano corsi di laurea, ricerche e posti di ricercatore a tempo determinato. L’influenza degli enti territoriali alle politiche universitarie, pur essendo diversa secondo i differenti contesti locali, è da tempo un dato di fatto. Tuttavia, un discorso è la sottoscrizione di convenzioni o protocolli di intesa, come è stato fatto fino ad oggi, un altro è invece la cooptazione dei rappresentanti dei governi locali all’interno della governance di ateneo. In questo secondo caso la politica rafforzerebbe di molto il proprio ruolo sbilanciando un po’ di più il rapporto di forza con l’accademia a proprio favore.

Sic rebus stantibus, la posta in gioco per la politica locale non sarebbe affatto indifferente, perché individuerrebbe possibilità di ricollocazione del ceto politico locale in nuove cariche e nuove nomine ed è in grado di portare un po’ di risorse, quelle che lo Stato sottrae probabilmente, giocando il ruolo pubblico surrogativo dello Stato. In parole semplici, “togliendo le castagne del fuoco” a quest’ultimo e apparendo come “salvatori della patria”.

Proviamo a tirare le somme. La governance dell’ateneo immaginario che abbiamo profilato si propone come un “solido patto di politica locale”. Anzi l’arena di governance universitaria entra a far parte a pieno titolo delle arene di governance delle politiche pubbliche locali divenendo uno dei tavoli dove si costituiscono e agiscono nuovi *policy networks*. L’accesso a quest’arena, tuttavia, non

è aperto a tutti, ma è selettiva: dipende dalle risorse materiali o immateriali che si hanno da scambiare affinché si possa partecipare al network di relazioni che costituisce la coalizione decisionale della riforma a livello locale. Nella simulazione sopra descritta abbiamo provato ad indicare che è più probabile che vi prendano parte gli stakeholder con risorse (finanziarie, conoscitive, simboliche etc.) da scambiare. Non è una questione di diritti da esercitare poiché, al di là di quelle che sono le vigenti statuizioni di legge, la l. n. 133 non stabilisce obblighi, ma lascia alla discrezionalità. Dunque, conta il potere di influenza, le risorse da scambiare, il potere de facto e l’interesse di cui si è portatori.

La conclusione è che l’arena di governance che potrebbe scaturire dall’attuazione di un simile disegno, risulterebbe assai probabilmente *chiusa* per altri attori che non possono scambiare con quelli sopra elencati (ad esempio, docenti e ricercatori, personale tecnico amministrativo, studenti). Ne consegue che una volta che l’*élite* accademica si è impegnata in questo network, può *divenire* più difficile la mobilità politica *all’interno* dell’ateneo - e in questa dinamica non sono citati altri potenziali stakeholder i quali, senza portare risorse interessanti, non possono accedere alle poste in gioco (gli studenti).

Ne consegue un governo universitario *élite*ario, dove si assiste ad un processo di fusione di *élites*, politiche, economiche, accademiche, in oligarchie locali. La logica sottostante è quella dello scambio (mercato), ma più che agire in una logica di mercato concorrenziale, si entra in una società di mercato, dove all’arena accede chi ha risorse materiali e immateriali da scambiare. Nella prospettiva di una “società di mercato”, dove appunto hanno accesso solo quegli attori e quegli interessi che hanno risorse da scambiare, desta preoccupazione la sorte della ricerca di base e della formazione universitaria, come anche il ruolo della formazione universitaria in relazione ad obiettivi formativi a carattere universale non direttamente riconducibili agli interessi di definiti gruppi di potere. In misura assai maggiore di quanto avviene già oggi, ciò verrà a dipendere dal contesto e dalla numerosità e dalla qualità dei gruppi di interesse presenti sul territorio.

Ovviamente, fin qui è stato un discorso generico, ed è evidente che questa simulazione debba essere calata nei diversi contesti, dove assumerebbe probabilmente sfumature assai differenti secondo la tipologia di stakeholder e di risorse presenti. Questa congettura può essere trasformata in ipotesi e poi magari verificata sul campo, ma presenta molte analogie con altri settori dove si sono manifestate dinamiche analoghe: lo spostamento di un problema, le cause, che hanno condotto gli atenei a ridursi così, non vengono affrontate dal testo legislativo, il quale lo dilaziona al futuro mediante il traghetto dei contesti locali e della concentrazione tra le *élite* che vi sono presenti. Serve, in buona sostanza, una svolta contenutistica che affronti per davvero i nodi irrisolti dell’Università, che non affronti la trasformazione di questa solo come un problema di cassa dello

Stato e ne delinea una funzione pubblica come forma di investimento del governo centrale, invece che di delega ai governi locali e alle generazioni future. Ma per fare questo occorrono disegni di riforma orientati allo sviluppo e non al mero e gattopardesco mantenimento dello *statu quo*.