

Territori e Università: l'incontro di due autonomie

di
Carla Barbati¹

Sommario: 1. Incontri, rapporti, relazioni: un percorso da compiere.- 2. Le esperienze in atto: 2.1 le Università nel sistema regionale della ricerca.- 2.2. le Università nell'incontro con le Regioni. 2.3. e con il Ministero.-3. La forza e la debolezza di un rapporto.- 4. Una relazione da costruire: sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali. -4.1. Il contesto funzionale: vuoti e pieni di autonomia nella legge di riforma del sistema universitario. 4.2. Il contesto organizzativo: il centro per incominciare. 5. Dei possibili adeguamenti: brevi note per concludere

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

A taluni delimitati effetti dispongono di sedi organizzative deputate ad assicurare confronti continuativi, funzionali all'assunzione di determinazioni concertate². Il più delle volte, il rapporto è affidato a strumenti solo procedimentali, di natura pattizia.

Non sempre sono lasciati soli in questo incontro. In alcuni casi, le Università sono soltanto uno dei soggetti coinvolti in piani e in programmi regionali aperti a tutti i centri di ricerca, pubblici e privati, e ad altri attori, *profit* o *no profit*, del territorio. In altri, l'incontro tra Università e Territori è dedotto a oggetto d'intese stipulate fra Regioni e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (da ora, Miur). In altri ancora, le Università sono direttamente parti di accordi con le Regioni, talvolta allargati al Miur.

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

¹ *Ordinario di diritto Amministrativo, Università di Milano IULM. Il presente scritto sarà pubblicato sulla rivista "Le istituzioni del federalismo".*

² Tali sono le sedi offerte dai "comitati regionali di coordinamento", istituiti con d.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25, quali organi misti costituiti dai rettori delle Università aventi sede nella regione, dal presidente della giunta regionale, da rappresentanti degli studenti, chiamati a esprimere pareri in materia di programmazione del sistema universitario e, in particolare, sull'istituzione, soppressione o trasformazione di corsi, facoltà o Atenei, oltre che a provvedere al "coordinamento delle iniziative in materia di programmazione degli accessi all'istruzione universitaria, di orientamento, di diritto allo studio, di alta formazione professionale e di formazione continua e ricorrente, di utilizzazione delle strutture universitarie nonché al coordinamento con il sistema scolastico, con le istituzioni formative regionali, con le istanze economiche e sociali del territorio" (art.3, co. 2, d.P.R. n.25/1998). Sedi organizzative sono anche le Conferenze Regione-Università, previste da talune leggi regionali, sia pure con competenze dedicate al diritto allo studio, quale materia che, come si dirà anche nel testo, è di competenza esclusiva del legislatore regionale. In questo senso, cfr., fra le altre, Regione Toscana, Decreto 12 gennaio 2006, n. 5, per la istituzione della "Conferenza Regione-Università di cui all'art.52 del Regolamento regionale 8 agosto 2003, n. 47/R.," oltre a quanto previsto dalla l.r. Veneto 7 aprile 1998, n. 8, art.4 e dalla l.r. Lombardia 25 novembre 1994, n.33. Provvisi di competenze più estese sono gli organi previsti da altre leggi regionali, fra i quali può ricordarsi il Comitato Regionale per la Ricerca e l'Innovazione, costituito con decreto del Presidente della Giunta Regionale Piemonte 16 novembre 2011, n. 78, in attuazione dell'art.6 della l.r. 30 gennaio 2006, n. 4 e succ. mod, e insediatosi l'8 febbraio 2012, presso la Direzione Innovazione, Ricerca ed Università della Regione.

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

Nella mera complementarità degli interventi regionali vi è, d'altro canto, il riflesso di un assetto di settore lontano dall'aver accolto le istanze del decentramento istituzionale se non per quelle necessità e finalità qual è, fra tutte, il diritto allo studio, oggetto di competenze assegnate alle Regioni³, e con l'eccezione dei casi in cui alle autonomie territoriali sono state attribuite specifiche funzioni in materia⁴.

L'incidenza del dato costituzionale e del connesso quadro delle competenze non toglie, tuttavia, che le sorti delle interazioni fra Università e Territori dipendano anche da altro. Segnatamente, dagli spazi che la disciplina e l'amministrazione statale del settore lasciano nella disponibilità degli incontri fra autonomie territoriali e autonomie universitarie.

Il rapporto fra Territori e Università si confronta, infatti, anche con l'altro rapporto, quello che gli Atenei intrattengono con il centro statale, dal quale ricevono le *regole* che ne possono limitare l'autonomia organizzativa, gestionale e funzionale. Un rapporto assoggettato a profonde ridefinizioni, correlate all'estesa riforma che sta interessando il sistema universitario e per effetto della quale non vi è aspetto, attinente agli assetti e ai compiti delle Università, specie statali, che non sia oggetto di nuove *regole*, talune delle quali esplicitate, dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240, talune rinviate a determinazioni successive.

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

Le prospettive dell'incontro fra le due autonomie rinviano, pertanto, anche alla legge di riforma del sistema universitario, esposte a interrogativi che troveranno risposta nell'attuazione che se ne darà. La circostanza che in essa nulla si dica in merito al ruolo delle Regioni non è sufficiente a eliminarne la rilevanza e l'incidenza, anche a questi fini. Come sempre, se è importante ciò che le leggi dicono ancor più può esserlo ciò che non dicono.

Se a ciò si aggiunge che il percorso di riforma, con il quale si sta confrontano il sistema universitario, è lontano dal conoscere quell'applicazione che sola consente di valutarne impatto e rendimento e ancora attende molti dei provvedimenti che occorrono al completamento del suo disegno, si comprende come le necessità e le opportunità dell'incontro fra Territori e Università diventino non soltanto effetti, da verificare, delle

³ Sulle competenze, in materia, delle Regioni, oggetto anche di riconoscimento esplicito, nell'art.1, co. 3, della l. 30 dicembre 2010, n. 240, cfr. L. Violini, *Università e Regioni: quali problemi? Quali reti per lo sviluppo dei territori?*, in *le Regioni*, 2011, pp. 3 ss. In proposito, s. cfr. anche quanto previsto nello schema di decreto legislativo recante "revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, co. 1, lettera a), secondo periodo e lettera d) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al co. 3, lettera f) e al co. 6" (AC n. 436, trasmesso alla Presidenza il 24 gennaio 2012), nelle cui disposizioni si afferma, tra l'altro, che "Ferma restando la competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei LEP, al fine di garantire l'uniformità e l'esigibilità su tutto il territorio nazionale, le Regioni esercitano la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, disciplinando e attivando gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio di tale diritto" (art.3, co. 2, primo periodo, schema d.lgs. cit).

⁴ Il che è quanto è avvenuto di recente con il d.lgs. 18 luglio 2011, n. 142, per la delega di funzioni legislative e amministrative, in materia di Università degli Studi, alla provincia di Trento.

nuove *regole*, ma possiedano una valenza ulteriore, di finalità e obiettivi alla cui stregua orientare e guidare l'attuazione e l'amministrazione della riforma.

Da qui, l'utilità di considerare le esperienze in atto, anche anteriori alle nuove regole organizzative e funzionali cui sono sottoposte le autonomie universitarie. Da esse possono trarsi indicazioni capaci di rappresentare non solo quale sia lo stato dei rapporti, ma anche quali ne siano i punti di forza e di debolezza, quali i bisogni cui rispondono, quali le possibilità che restano inesprese, quali le condizioni di sistema che occorrono allo sviluppo e alla valorizzazione dei rapporti fra le due autonomie.

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

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

2.1. Le Università nel sistema regionale della ricerca. Alla stregua dei criteri di sistemazione accolti, una considerazione a sé meritano preliminarmente le situazioni in cui gli Atenei sono solo una delle parti con le quali le Regioni s'impegnano a interagire nell'ambito di politiche che hanno riguardo più alle attività che ai soggetti, in quanto tali volte essenzialmente a definire il quadro entro il quale può affermarsi e svilupparsi anche il rapporto con le Università.

Questi contenuti caratterizzano le leggi che le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente loro assegnata dall'art.117, co. 3, Cost., hanno approvato in materia di ricerca scientifica e tecnologica. Benché lo strumento legislativo, specie in ambiti di elevata complessità organizzativa e funzionale, rilevi soprattutto come espressione d'intenti ed enunciazione d'indirizzi destinati a essere attuati con provvedimenti successivi, di natura amministrativa, nondimeno documenta come le Regioni declinino il proprio ruolo e come le Università possano collocarsi nel sistema regionale della ricerca⁵.

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

In questi casi, le Università sono soltanto alcuni dei soggetti destinatari degli interventi. Delle Università si riconosce la centralità quali luoghi di ricerca e formazione ma non si configura con esse alcuna relazione privilegiata né tantomeno esclusiva. Si

⁵ In questo senso, cfr., fra le altre, l. r. Piemonte 30 gennaio 2006, n. 4 (e succ.mod.), "Sistema regionale per la ricerca e l'innovazione", l.r. Veneto 18 maggio 2007, n.9, "Norme per la promozione ed il coordinamento della ricerca scientifica, dello sviluppo economico e dell'innovazione nel sistema produttivo regionale", l.r. Liguria 16 gennaio 2007, n. 2, "Promozione, sviluppo, valorizzazione della ricerca, dell'innovazione e delle attività universitarie e di alta formazione"; l.r. Toscana, 27 aprile 2009, n. 20, "Disposizioni in materia di ricerca e innovazione" e, sia pure come espressione dell'autonomia speciale ad essa riconosciuta, l.r. Sardegna 7 agosto 2007, n. 7 "Promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica in Sardegna".

potrebbe dire, pur nella consapevolezza di una sintesi non appropriata, che gli Atenei sono chiamati a competere anche all'interno del sistema regionale e ai fini del rapporto e, ancor più, delle relazioni che vogliono intrattenere con i governi territoriali.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Le Università nell'incontro con le Regioni. Quando il rapporto intercorre invece solo tra Regioni e Atenei esso si risolve, generalmente, nella previsione di misure finanziarie tramite le quali i governi territoriali s'impegnano a sostenere le attività di ricerca e formazione svolte presso le Università dell'area.⁶

⁶ Una considerazione a sé stante meritano altri accordi, che possono definirsi di settore, fra Università e Regioni, i più ricorrenti dei quali intervengono in materia di sanità, coinvolgendo anche le aziende sanitarie. Altri accordi di settore sono quelli stipulati in materia di diritto allo studio. Accordi correlati, in entrambi i casi, a riconosciute competenze regionali negli ambiti interessati, come tali, suscettibili di differenti letture e sistemazioni.

Talvolta, questi interventi sono previsti, e trovano le proprie linee di disciplina, all'interno di leggi regionali dedicate al solo sistema universitario del territorio.⁷ Più di frequente, sono dedotti a oggetto di accordi, ossia di atti negoziali, stipulati in attuazione delle più ampie disposizioni legislative concernenti il sistema regionale della ricerca. In questi casi, gli incentivi finanziari diventano anche strumenti per orientare le attività di ricerca e formazione degli Atenei in relazione alle necessità dei territori e specialmente delle loro realtà culturali, economiche e produttive, delle quali ci si propone di favorire lo sviluppo e l'internazionalizzazione.

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

Del pari, può ricordarsi l'accordo quadriennale del 20 ottobre 2009 "per lo sviluppo del capitale umano", stipulato dalla Lombardia con le Università della Regione, orientato principalmente al sostegno dei percorsi di alta formazione e di mobilità di ricercatori e studenti, per incrementare "l'attrattività del territorio lombardo con la finalità di contribuire più efficacemente a intensificare le reti di collaborazione internazionale della ricerca" nonché intensificare i rapporti tra le Università e le imprese⁸.

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

Vi sono poi accordi che si risolvono nel prevedere erogazioni finanziarie a favore di progetti identificati. In proposito, può ricordarsi il cd. piano d'intervento dell'ottobre 2011 approvato dalla Liguria per il finanziamento di progetti di alta formazione, oltre che l'accordo di collaborazione concluso, nel luglio 2011, dalla Lombardia con il Consorzio Interuniversitario Nazionale per la Scienza e per la Tecnologia dei materiali (INSTM), volto a sostenere la capacità di attrazione e integrazione nazionale e internazionale del territorio, con riguardo ad alcuni ambiti d'intervento selezionati.

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

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

Esperienze e pratiche di rapporti che si confrontano oggi con la previsione, contenuta nell'art.1, co. 6, della l. n.240/2010, della possibilità che singole Università o

⁷ E' questo il caso, fra gli altri, della l.r. Friuli Venezia Giulia 17 febbraio 2011, n.2, "Finanziamenti al sistema universitario regionale", ma ancor prima della l.r. Campania 20 dicembre 2004, n. 13 e succ. mod. "Promozione e valorizzazione delle Università della Campania"

⁸ Accordo che si traduce nella previsione di interventi finanziari, parte di un più ampio Accordo quadro di collaborazione tra regione Lombardia, Università e scuole superiori universitarie del 1 luglio 2009, anch'esso diretto alla "realizzazione di iniziative finalizzate a incrementare l'attrattività del territorio lombardo, la valorizzazione del capitale umano e la cooperazione scientifica", con prioritario riguardo a settori identificati e attenzione ad alcuni paesi stranieri obiettivo.

aggregazioni delle stesse stipulino con il Ministero accordi di programma “al fine di favorire la competitività delle Università, migliorandone la qualità dei risultati, tenuto conto degli indicatori di contesto relativi alle condizioni di sviluppo regionale”.

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

Certo, non è disposizione che apra altri scenari, quanto al rapporto con le Regioni, non potendosi ritenere sufficiente il riferimento alla necessità di tenere conto delle condizioni di sviluppo regionale. Anzi, la formulazione della norma conferma la scarsa attenzione che il legislatore della riforma universitaria ha prestato al ruolo delle autonomie territoriali, quali parti dei rapporti con le Università oltre che con il Ministero, pur a fronte della possibilità di immaginarne comunque il coinvolgimento, come la prassi conferma e come altre normative esplicitamente prevedono.⁹

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

Le Università s'impegnano, avvalendosi di un apposito Comitato paritetico Università-Regione, a qualificare e razionalizzare, con iniziative congiunte, l'offerta formativa, compresa quella dell'Alta formazione e a integrare i servizi agli studenti¹⁰. Da parte del Ministero s'interviene per consentire deroghe alle normative esistenti, al fine di favorire processi di mobilità interregionale anche tramite l'erogazione di appositi incentivi finanziari a carico del fondo di finanziamento ordinario.

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

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

⁹ In proposito, basti considerare anche quanto, di recente, previsto dall'art.9, co. 1, l. 12 luglio 2011, n. 106, ove si prevede la possibilità, da parte del Ministero, di ricorrere ad altri strumenti consensuali, e in particolare, alla figura del “contratto di programma strategico”, per interventi di promozione e attuazione di investimenti in materia di ricerca scientifica e tecnologica e sviluppo sperimentale, a beneficio della comunità scientifica e accademica, concordati fra diversi soggetti, pubblici e privati, nel cui novero ben possono farsi rientrare sia le Università sia, si deve ritenere, i governi territoriali. Norma con la quale, peraltro, non si è fatto che ampliare, in termini di duttilità degli strumenti, la possibilità già contemplata del ricorso alla programmazione negoziata. Sul punto, ci si permette di rinviare a C. Barbati, *La scuola, l'Università, la ricerca e lo sviluppo*, in *Giornale di diritto Amministrativo*, n. 10, 2011, pp. 1049-1054.

¹⁰ A questi fini, si prevede la promozione di corsi di studio che consentano l'interazione fra più Atenei, il contenimento dei corsi di studio per evitare sovrapposizioni, il coordinamento tra le sedi per i servizi di biblioteca digitale, la riorganizzazione dei servizi di collegamento fra Università e mondo del lavoro.

l'Università s'impegna per gli anni successivi. Deroghe, da valere anche ai fini delle valutazioni cui l'Università sarà assoggettata ai sensi della l. n. 240/2010.

All'accordo di programma e suo tramite al rapporto Regioni, Università e Ministero viene in tal modo consegnato qualche cosa in più, ossia la capacità di derogare alle *regole* di disciplina del sistema universitario.

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

Ambito perciò da promuovere con misure sia dirette sia indirette da parte delle stesse autonomie territoriali. L'efficacia di questi interventi e, in particolare, gli obiettivi che astrattamente li connotano sono tuttavia tanto più ampi quanto più numerose sono le parti e le competenze coinvolte e quanto più le iniziative dei territori sono espressioni di politiche che si rivolgono al contesto, agendo su di esso o confrontandosi con esso. Un contesto che resta, tuttavia, limitato all'ambito dei governi di riferimento e che, se si estende a considerare le possibili interazioni con altre aree di paesi stranieri, non promuove né si occupa di quelle con le altre autonomie territoriali.

Quando l'incontro è limitato a Regione e Università, l'esclusività del legame non ne accresce la portata che si giova, semmai, della maggiore concretezza che usualmente assiste interventi a oggetto circoscritto, spesso consistente nella mera erogazione di finanziamenti, e definito anche quanto a tempi di effettuazione.

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

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

Strumenti, dunque, per rapporti il cui punto di forza risiede nella capacità di tenere conto delle specificità e delle elevate differenziazioni interne al sistema universitario, rispondendo alle esigenze di singole realtà accademiche e dei relativi ambiti, ma il cui utilizzo può trasformarsi nel punto di debolezza dello stesso sistema entro il quale s'inscrivono.

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

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

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

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

Al di fuori di queste ipotesi, rispondenti ad altre logiche e ad altre esigenze, resta la pratica di rapporti capaci di rispondere alle necessità di singole realtà, ma che in ciò risolvono le proprie potenzialità. Rapporti ancora lontani dal configurarsi come tappe di un processo che, muovendo dal basso, possa riflettersi sull'intero sistema universitario.

4. Una relazione da costruire: sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali. Perché gli effetti di queste politiche o comunque di queste pratiche differenziate si estendano all'intero sistema, migliorandone qualità ed efficienza, occorre altro. Innanzi tutto, occorre non sfuggano a una consapevolezza d'insieme che consenta di porle in connessione fra loro oltre che con un centro atto a governarle.

L'amministrazione delle differenze e della complessità richiede, d'altro canto, sedi e strumenti idonei e così richiede che lo stesso rapporto fra Università e Territori si esprima e si collochi anche ad altri livelli, capaci di trasformarlo in relazione fra sistema delle autonomie territoriali e sistema universitario.

A introdurre queste necessità, d'altro canto, non sono soltanto le esigenze di funzionamento proprie di ogni assetto istituzionale policentrico e perciò multilivello, ma sono le stesse esigenze degli interessi sottesi.

Quando, com'è per gli interessi del settore universitario e, più ampiamente, della ricerca e della formazione, essi siano di natura e dimensione tali da non poter essere promossi né perseguiti entro un ambito coincidente con i confini geografico - amministrativi dei governi territoriali e neppure consegnati a soggetti che agiscano senza raccordi con il contesto di riferimento, la loro valorizzazione, il loro sviluppo e la loro possibilità di diventare "risorsa capace di generare e attrarre risorse" vogliono altri spazi e altri interlocutori.

In presenza di interessi siffatti, che non sono imputabili a un solo soggetto né da un solo soggetto possono essere soddisfatti, ci si può persino interrogare su quale sia il territorio che rileva, su come debba essere identificato e coinvolto tramite gli enti che lo rappresentano. In sostanza, sono gli stessi interessi del settore a richiedere interventi e politiche integrate e, di conseguenza, raccordi e coordinamenti fra i soggetti e fra i territori, ossia a richiedere che a entrare in relazione siano, anche, il sistema universitario e il sistema delle autonomie territoriali.

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

Ogni relazione di sistema, specialmente quando sia anche relazione fra sistemi, richiede, d'altro canto, ai soggetti coinvolti di ripensare il proprio ruolo, declinandolo in termini relazionali atti a consentire loro di farsi interlocutori di altri attori, sia pubblici sia

privati. Richiede, perciò, anche condizioni organizzative e funzionali adeguate. Il che, quando a esserne interessato sia il settore universitario, significa accedere a un modello di governo, anche presso il centro statale, compatibile con i nuovi ruoli che le due autonomie, universitarie e territoriali, sono chiamate ad assumere per le necessità delle relazioni fra i rispettivi sistemi, e significa altresì giovare di un quadro di riferimento normativo che riconosca spazi, di sistema, da porre nella disponibilità di queste relazioni, assicurando a esse contenuti e prospettive.

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

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

4.1. Il contesto funzionale: vuoti e pieni di autonomia nella legge di riforma del sistema universitario. Accostarsi alla l. n. 240/2010, con la quale si è chiesto alle Istituzioni universitarie e alle comunità scientifiche e accademiche di conseguire nuovi obiettivi e soddisfare nuove esigenze, volte principalmente all'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema, significa, per quanto si è detto, misurarsi con un insieme di nuove regole in parte già esplicitate, in parte solo annunciate.

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

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

Quella consentita, al momento, da una riforma estesa, destinata a calare su una realtà complessa è, dunque, un'analisi di potenzialità che se non consente di valutarne appieno le ricadute, anche agli effetti degli spazi che resteranno disponibili al rapporto fra sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali, permette di riconoscere nella trama della riforma un alternarsi di vuoti e di pieni di autonomia, ai quali corrispondono altrettante rigidità e flessibilità.

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

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

Tanto la possibilità, prevista per le Università che abbiano conseguito "la stabilità e sostenibilità del bilancio nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca", di sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi (art.1, co.2, l. n.240/2010), quanto le altre misure, anch'esse di eventuale differenziazione, adottabili al fine di favorire la "competitività" delle Università (art.1, co. 6 l. n.240/2010) sono, pur

sempre, consegnate a scelte del Ministero. In entrambe le ipotesi, sarà l'apparato ministeriale, sulla base, nel primo caso, anche di criteri definiti con proprio decreto e, comunque, di accordi di programma ad autorizzare condizioni di organizzazione e di funzionamento, atte a consentire variazioni e finanche allontanamenti dal disegno verso direzioni che si possono solo ipotizzare.

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

Fra tutte, la soluzione che più si presta a essere attivata dal basso, su iniziativa delle istituzioni universitarie oltre che su sollecitazione dei contesti di riferimento, idonea, inoltre, a reagire sugli stessi territori, favorendo quella ridefinizione dei loro spazi funzionale agli interessi della ricerca.

Anche questa è tuttavia una flessibilità amministrata dal centro statale, la cui ammissibilità è subordinata all'approvazione del Ministero, previa valutazione dell'Anvur e dei rispettivi comitati regionali di coordinamento. Anzi, la sua capacità di rispondere alle necessità delle relazioni fra autonomie universitarie e territoriali è già stata messa alla prova della sua amministrazione da parte del centro statale.

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

Senza entrare nel merito delle scelte operate in proposito, è indubbio che la prima "prova" di questa soluzione organizzativa, offerta dai provvedimenti attuativi della riforma, ne accentua il carattere di possibilità (o flessibilità) relazionale amministrata e decisa dal centro statale e per finalità che lungi dall'essere espressione di un'autonomia di scelta degli Atenei si configurano come sanzioni o, se si vuole, rimedi a un'autonomia male esercitata e che trova, in ciò, compressioni che giungono sino a sopprimerne molti dei contenuti qualificanti.

Quanto alle scelte organizzative che sono nella disponibilità delle Università, poche sono quelle che si annunciano significative ai fini che interessano. Tale, d'altro canto, non può considerarsi neppure la possibilità, implicitamente ammessa dalla l. n.240/2010, di attrarre rappresentanze degli enti territoriali negli organi di governo dell'Ateneo e in particolare nel consiglio di amministrazione, capace al più di favorire un incontro, del quale è incerto l'effettiva portata, tra il singolo Ateneo e i territori di riferimento.

Anche l'assolvimento dei compiti didattici e di ricerca è oggetto di nuove regole definite e soprattutto amministrare, nelle loro rigidità e flessibilità, dal centro statale. L'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema universitario è, infatti, consegnata a norme e, più ampiamente, a interventi regolatori chiamati a occupare gli spazi sensibili dell'autonomia didattica e della ricerca.

Molte scelte sono sottratte alle comunità scientifiche e accademiche per essere assegnate al centro o, meglio, agli apparati costituiti presso di esso e in primo luogo all'Anvur, chiamata a guidare, quasi limitare, ex ante ed ex post, le modalità in cui gli Atenei devono esercitare le proprie funzioni.¹¹

¹¹ Fra gli altri, anche la configurazione dei corsi di studio, già soggetta a indicazioni ministeriali, viene attratta, con il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19, all'interno di sistemi di

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

L'intersezione di queste normative, con le quali si autorizza l'attivazione di corsi di dottorato da parte di consorzi fra Università o tra Università ed enti di ricerca pubblici e privati di alta qualificazione (art.21, l. n.240/2010) e si prevedono contratti di apprendistato per attività di ricerca funzionali al conseguimento anche di un dottorato, sulla base di regolamentazioni regionali o, in loro assenza, di convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università oltre che con gli altri soggetti abilitati (art.5, d.lgs. n.167/2011), fa di quest'area di attività didattiche e formative lo spazio che più si rende disponibile a interazioni fra sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali.

I contenuti e le reali prospettive delle relazioni attivabili, in proposito, anche con il coinvolgimento di altri attori del territorio, dipenderanno pur sempre dal grado di dettaglio e prescrittività delle regole con le quali si darà attuazione a questo disegno. Qualche indicazione, tuttavia, già si ricava sia dalle norme approvate sia da quelle in corso di definizione.

Quanto al decreto legislativo sull'apprendistato, se la formulazione della norma lascia dubbi interpretativi, in merito alle connessioni con le previsioni attese in materia di dottorato, queste ultime annunciano rigidità e flessibilità, ancora una volta, non solo definite ma anche amministrate da apparati del centro statale, in particolare dall' Anvur¹².

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

Anche le attività di ricerca sono soggette, specie per la loro valutazione, a nuove regole, per molta parte determinate e amministrate dal centro statale. Soprattutto, agli effetti che interessano, è il loro finanziamento pubblico a essere guidato da nuove regole, affidato a nuovi soggetti e a nuove procedure di selezione¹³.

accreditamento, fondati sull'utilizzazione di specifici indicatori definiti *ex ante* dall' Anvur, perché si verifichi il possesso, da parte degli Atenei, dei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, necessari ad autorizzare l'attivazione di sedi e corsi di studio da parte delle Università (art.5, co.2), per essere poi sottoposta ad accreditamenti periodici, volti a verificare i requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia delle attività svolte, anche sulla base di ulteriori indicatori definiti *ex ante* dall'Anvur e degli esiti delle valutazioni periodiche previste dal medesimo provvedimento legislativo (art.5, co.3).

¹² Così è per una delle limitazioni più significative che, dallo schema di decreto concernente il "Regolamento recante criteri generali per la disciplina del dottorato di ricerca" (trasmesso il 14 novembre 2011, per il prescritto parere al Consiglio di Stato) paiono gravare i rapporti fra Università, enti di ricerca e, indirettamente, territori, qual è quella che deriva dal consentire il coinvolgimento di un numero massimo di quattro soggetti, insistenti sullo stesso ambito territoriale. Così è per la previsione che le tematiche dei corsi di dottorato, la loro titolatura e articolazione in curricula siano, di norma, definiti con decreto del ministro di natura non regolamentare. Non a caso, con riferimento a questo provvedimento, il Consiglio di Stato, nel parere interlocutorio reso nell'Adunanza di Sezione del 24 novembre 2011 (num. Affare 04820/2011), ha rilevato come "le prescrizioni contenute [...] anziché limitarsi a definire criteri generali e parametri per l'esercizio della potestà regolamentare da parte dei soggetti accreditati, estendano l'area di intervento alla introduzione di analitiche prescrizioni, riservate, in parte qua, quantomeno all'autonomia universitaria".

¹³ Sul punto, il riferimento è soprattutto agli artt. 20 e 21 della l. n.240/2010, ove si prevede l'istituzione di un nuovo soggetto preposto alle procedure di valutazione, qual è il Comitato

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

Se si vuole è questo anche l'ambito per il quale più si misura la necessità di condizioni organizzative differenti all'interno delle quali i diversi soggetti, a partire dal centro statale, ridefiniscano il modo in cui declinano il proprio ruolo.¹⁴ Il coordinamento tra queste politiche non può non passare, infatti, che attraverso raccordi interni alle stesse amministrazioni regionali, quelli che possono essere assicurati solo dal sistema delle autonomie territoriali, e fra queste e il centro statale, chiamato, perciò stesso, a ripensarsi in funzione di questo obiettivo¹⁵.

4.2. Il contesto organizzativo: il centro per incominciare. Guardare al centro non significa portare lo sguardo al di fuori delle relazioni fra sistema delle autonomie territoriali e sistema universitario, bensì volgersi verso il luogo dove se ne determinano potenzialità e prospettive.

Un centro che s'identifica con l'apparato statale, in quanto è presso di esso che si definiscono e si amministrano, nelle rigidità e flessibilità, le nuove *regole* alle quali sono sottoposte le autonomie universitarie e con le quali si confrontano anche le loro possibili interazioni con altri sistemi.

A questi effetti, ben si può dire che la riforma del sistema universitario, in quanto porta o riporta molto in capo al ministero di settore, investe anche, per non dire innanzi tutto, il centro statale. Molta parte della sua tenuta, del suo rendimento e dei suoi effetti dipenderanno dall'amministrazione che ne assicurerà il centro statale e, perciò, anche dalle soluzioni organizzative e funzionali che accoglierà allo scopo.

Ed è quando si volge lo sguardo al centro che si definisce l'incontro con un apparato che nelle attribuzioni e negli assetti è ancora distante dal declinare il proprio ruolo in termini relazionali e, perciò, dal configurarsi come sede per il governo, inteso come indirizzo e coordinamento, di un sistema complesso e plurale qual è il sistema universitario e dei rapporti che esso è chiamato a intrattenere con altri sistemi.

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

Anche le innovazioni organizzative che la riforma ha portato con sé, presso l'amministrazione statale del settore, hanno obbedito alla logica delle modifiche, per

nazionale dei garanti della ricerca (art.21) e si annunciano nuove procedure, sperimentali, di valutazione tra pari per la selezione dei progetti di ricerca (art.20).

¹⁴ Come segnala il recente Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, l'integrazione fra le politiche e le misure, nazionali e regionali, è obiettivo ancora da perseguire, che dovrebbe caratterizzare il riassetto del settore e per conseguire il quale sono necessari interventi anche di natura organizzativa.

¹⁵ Ciò che, ad oggi, manca, d'altro canto, non è il rapporto fra interventi statali di sostegno e interventi di singole Regioni. Questo, come si è visto, è stato, e continua a essere, dedotto a oggetto di accordi di programma o, comunque, di quelle relazioni verticali delle quali più volte si è detto nel testo. Assente è, semmai, una consapevolezza di sistema alla quale serve un raccordo che si estenda all'insieme delle politiche regionali e alla valutazione di sistema delle necessità del sistema universitario.

aggiunzione, di apparati e strutture pensate in relazione a un centro che attrae a sé i processi decisionali volti a stabilire le regole e ad accompagnarne l'applicazione.

Una riconduzione dei processi decisionali al centro che non trova correttivi adeguati neppure negli apparati consultivi e propositivi deputati a rappresentare, presso di esso, i diversi interessi del sistema universitario. La loro numerosità, le sovrapposizioni organizzative e funzionali conseguenti alle mancate razionalizzazioni che sarebbero suggerite dall'entrata in scena di nuovi apparati, dai nuovi ruoli assegnati a organismi risalenti e dalle vecchie attribuzioni conservate in capo a vecchi apparati ne fanno dei fragili interpreti di istanze il cui riconoscimento resta affidato a sintesi tanto più distanti quanto più gli organi che le esprimono vedono i loro interventi duplicarsi o anche solo sommarsi, al di fuori di qualsiasi coordinamento interno e ancor meno distinzione di competenze, e quanto più chi decide si trova, perciò stesso, avvolto in una rete di pareri, dei quali non è definito il significato né il maggiore o minore rilievo.

Né l'apparato ministeriale dispone di sedi o momenti di raccordo e rapporto organizzativo, o anche solo procedimentale, con altri sistemi, compreso il sistema delle autonomie territoriali, se si escludono le esperienze proprie di taluni ambiti, com'è per la sanità, oggetto di competenze concorrenti delle Regioni.

Pertanto, se per quanto si è detto ogni relazione richiede a chi intenda esserne parte di ripensare il proprio ruolo in termini adeguati, quando a esserne interessato è il sistema universitario, si comprende come questa necessità investa, in primo luogo, il centro statale, tanto più in ragione del contesto istituzionale e del quadro di riferimento normativo.

Se un'indicazione può trarsi dallo sguardo al centro, questa non è certo nel senso di superarne la necessità. Al contrario, il sistema universitario ha bisogno di un centro e non soltanto per le interazioni che possa o sia chiamato a esprimere con altri soggetti, ma prima ancora per potersi affermare come sistema qual è di autonomie e di differenze accolte e integrate in un disegno che le riconosca, dotandosi delle flessibilità necessarie, senza le quali non resta che la "fuga" da un sistema che vede perciò indebolirsi la propria possibilità di svilupparsi e potenziarsi tanto all'interno quanto all'esterno.

Il centro statale, perciò, come luogo dal quale procedere e presso il quale intervenire perché si costituiscano le condizioni funzionali e organizzative idonee a riconoscere al sistema universitario spazi indispensabili alla sua affermazione, da porre nella propria disponibilità e in quella delle relazioni con altri sistemi.

Se è, dunque, presso l'amministrazione statale del settore che qualche cosa deve accadere perché qualche cosa cambi, anche agli effetti delle prospettive e delle potenzialità dei rapporti con il sistema delle autonomie territoriali, nondimeno non tutto dipende solo dal centro.

Il percorso per l'avvio di relazioni, specie con il sistema delle autonomie territoriali, può e deve essere avviato anche "dal basso". Anche i Territori sono chiamati a esprimere la propria capacità di operare come sistema, superando quella concezione difensiva o identificativa dei propri spazi che impedisce loro non solo di proporsi come interlocutrici del sistema universitario, ma anche di sviluppare quelle relazioni fra territori, dunque interne, che servono agli stessi interessi della ricerca e delle istituzioni universitarie e senza le quali nessuna relazione può svilupparsi con altri sistemi, compreso quello universitario. Anche le Istituzioni universitarie, d'altro canto, sono chiamate a ripensarsi e a ripensare i loro rapporti con gli Atenei del territorio o di altri territori, ma a questo fine, ancor prima, sono chiamate a sollecitare, esse stesse, il centro a ridefinire il proprio ruolo.

Alcune prove di raccordo già ci sono. Protocolli d'intesa e Accordi sono stati stipulati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni sia con il Consiglio Universitario

Nazionale sia con la Conferenza dei Rettori delle Università italiane¹⁶. Primi, significativi, passi compiuti nella consapevolezza delle necessità di relazioni di sistema, fra sistemi, Passi mossi, appunto, dal basso o, meglio, al di fuori dell'apparato ministeriale.

5. Dei possibili adeguamenti: brevi note per concludere. Parlare, come più volte si è fatto, nel corso di queste pagine, di adeguamenti funzionali e organizzativi non significa parlare di altre riforme che, certo, non ci si sente di auspicare, ma solo della necessità, insita in ogni riforma estesa e destinata a produrre effetti differiti nel tempo, di essere governata e amministrata e, perciò, anche corretta, quando la prova delle prime attuazioni e, soprattutto, il confronto con i contesti fanno emergere nuove consapevolezze e nuove esigenze.

Adeguamenti che possono riguardare il “se” di alcune regole, ma soprattutto il loro “come” e, con esso, i processi decisionali ai quali è affidata la definizione e l'amministrazione delle regole, suggerendo per essi soluzioni procedurali e anche organizzative capaci di aprire quei processi decisionali alle istanze del sistema e degli altri sistemi con i quali esso intenda interagire.

D'altro canto, le relazioni tra il sistema universitario e il sistema delle autonomie territoriali sono soltanto una delle tante interazioni che le comunità accademiche e scientifiche possono e devono esprimere con altri attori, pubblici e privati, in un contesto interno e internazionale di rapporti nel quale è agevole riconoscere le condizioni per incentivare una qualità e un'efficienza che, ove intenda essere funzionale al fare della ricerca e della formazione “una risorsa capace di generare risorse”, non può certo essere affidata solo a rapporti chiusi tra centro statale e singoli Atenei o singoli Territori.

¹⁶ Cfr. Protocollo d'Intesa tra Consiglio Universitario Nazionale e Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, stipulato il 27 febbraio 2011 (<http://www.cun.it>) e Accordo di Collaborazione tra Crui e Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 12 febbraio 2012 (<http://www.crui.it>).