

## LA LEGGE GELMINI N. 240/2010 E LO STATUTO DI SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA di Roberto Capuzzo Dolcetta

“Sapienza”, Università di Roma, con i suoi 143.000 studenti, di cui 30.000 fuorisede, circa 7.000 iscritti di nazionalità non italiana e circa 1.000 studenti Erasmus, è il primo Ateneo d’Europa e, come numero di iscritti, intorno al quarantesimo posto nel mondo. Ha circa 20.000 dipendenti, di cui 4.097 docenti (ricercatori, associati e ordinari). L’idea delle dimensioni del suo corpo docente deriva dal confronto con il secondo, per numerosità, corpo docente di Università italiana, quello di Bologna che conta 2.859 tra ricercatori, associati e ordinari e circa 80.000 studenti. In Italia, infatti, si individua il mega Ateneo de “La Sapienza” e poi una decina di Università “grandi” (Bologna, Firenze, Napoli Federico II, Padova, ecc.), una ventina di Atenei di “medie” dimensioni (Genova, Lecce, Siena, ecc.) e un rimanente, notevole, numero di Atenei “piccoli”. Dalla sua nascita, 700 anni fa, “Sapienza” è un’Università generalista ma intrinsecamente di elevata qualità, nella tradizione humboldtiana dell’Università italiana di stretto accoppiamento tra ricerca e didattica. La “Sapienza” comprende 11 Facoltà che ospitano 67 Dipartimenti che realizzano oltre 300 corsi di laurea e laurea magistrale oltre a 200 *masters* di primo e secondo livello. A questi numeri si associa il grande numero di biblioteche e musei (155 e 21, rispettivamente). Gli immobili di proprietà o concessi in uso perpetuo dal demanio sono oltre cento, di cui 38 dentro la Città Universitaria, e il resto distribuiti all’interno di Roma. La Città universitaria occupa circa 439.000 metri quadrati di superficie.

Se a tutto questo si aggiunge la gestione da parte della Facoltà di Medicina e Odontoiatria (una delle tre Facoltà di medicina dell’Ateneo, le altre sono Farmacia e Medicina e Medicina e Psicologia) del Policlinico Umberto I, cioè il più grande ospedale pubblico italiano, inaugurato nel 1903, si comprende come “Sapienza” sia un

Ateneo di governabilità molto complicata vista la sua mole e complessità di articolazione, risultando di fatto peculiare nel panorama italiano e, forse, mondiale. Appare chiaro che lo Statuto di un’Università del genere difficilmente può avere le stesse caratteristiche formali e sostanziali di quelli di Università molto più piccole come tante di quelle presenti in Italia. Nonostante ciò, l’adeguamento dello statuto di “Sapienza” alla legge n. 240 era apparentemente compito più facile che in altri Atenei perché “Sapienza” si era dotata di nuovo statuto da meno di un anno, essendo il precedente statuto (risalente al 1999) stato riformato nell’estate del 2010. In tale epoca, già si conoscevano le intenzioni governative a riguardo degli statuti universitari, in quanto erano già state prodotte varie bozze di quella riforma universitaria che è stata poi codificata nella legge n. 240. A riguardo, molti ricorderanno che al tempo della definizione del nuovo statuto, il Rettore di “Sapienza”, il prof. Luigi Frati, si mostrò particolarmente impegnato, insieme al Senato Accademico quale organo preposto alla sua definizione, nella stesura di uno statuto che recepisce le variamente e insistentemente circolanti voci di necessità di porre “il prodotto” dell’Università, e quindi la sua valutazione, al centro degli obiettivi funzionali della struttura universitaria, al punto di concepire gli organi e strutture dell’Università in primaria funzione di produzione e gestione di tale “prodotto”. Questa logica di finalizzazione dello statuto era chiaramente espressa nella premessa fatta dal rettore stesso alla versione riformata nel 2010 dello statuto. L’impegno profuso nella riarticolazione dello statuto era stato, probabilmente, finalizzato anche alla produzione di uno statuto che avesse funzione archetipica e di modello per le altre Università. Infatti lo statuto fu definito in tempi rapidi (almeno rispetto ai consueti

tempi universitari) anche contro l'opinione di molti che ritenevano che fosse piuttosto il caso di attendere l'uscita ufficiale della legge di riforma universitaria per compiere un adeguamento puntuale, senza il rischio di dovere operare nuovamente sullo statuto dopo pochi mesi dalla sua stesura. La sensazione, corroborata da varie dichiarazioni pubbliche del rettore a riguardo, fu che il Senato Accademico di "Sapienza" volesse produrre un testo statutario che, da un lato, avesse appunto il valore aggiunto di valenza archetipica per gli statuti delle altre Università, e, dall'altro, costituisse un elemento pregresso che, se approvato da un Ministero dell'IUR che aveva chiaramente, seppur non ufficialmente, delineato le linee guide della riforma degli organi accademici, difficilmente avrebbe dovuto essere sostanzialmente rivisto e modificato a valle della pubblicazione della legge di riforma.

In qualche modo, la logica fu quella del "colpire prima" per essere in condizioni di vantaggio, al fine di evitare dettami di legge precisi e, forse, troppo vincolanti. Quest'ultima preoccupazione, e la scrittura della legge lo ha confermato, non era esagerata e non era, a mio parere, una ricerca di esenzione al dovuto rispetto rigoroso delle regole, ma motivata da una pragmatica consapevolezza che una legge che pretenda di definire in maniera omogenea le strutture di governo e gestione di Università molto diverse per tradizione, dimensioni, finalità e quant'altro, finisce nella maggior parte dei casi per imporre dei limiti che sono sicuramente insoddisfacenti per Università che siano oggettivamente peculiari su qualcuna, se non tutte, queste caratteristiche. E sicuramente "Sapienza" è una struttura, come detto prima, peculiare e proprio la sua peculiarità dimensionale ne costituisce la principale risorsa culturale e storica. La commissione d'adeguamento dello Statuto alla legge n. 240 ha preso atto fin dall'inizio dell'opportunità di accompagnare il lavoro con l'indicazione che lo statuto proposto al MIUR, pur se nella direzione del rispetto rigoroso della legge, doveva in qualche parte derogare dalla sua lettera per permettere

controllabilità e efficienza a un organismo così complesso. Inoltre, la commissione di adeguamento dello statuto di "Sapienza" alla legge n. 240 ha ritenuto di non doversi limitare ad effettuare le modifiche necessarie al rispetto della legge stessa ma anche a provvedere a modifiche di miglioramento del precedente testo statutario, ancorché fresco perché approvato nel 2010. L'invito del rettore era, logicamente, quello di preservare il più possibile il testo precedente, specialmente per quanto riguarda la composizione degli organi e la loro rappresentatività elettiva, che senza dubbio erano state attentamente studiate e calibrate, con tutto quanto di buono e, qualche volta, meno buono compete a questi pesi e calibrazioni. Date queste premesse generali, non ritengo certo possibile e opportuno qui trattare in dettaglio del risultato statutario di "Sapienza", ma citare solo alcuni punti di particolare rilievo sia locale che nell'ambito di sistema: il collegio di disciplina, la definizione delle Facoltà, la composizione del Senato Accademico e del consiglio d'Amministrazione.

## IL COLLEGIO DI DISCIPLINA

L'art. 10 della legge impone alle Università di istituire un collegio di disciplina *"composto esclusivamente da professori universitari in regime di tempo pieno e da ricercatori a tempo indeterminato in regime di tempo pieno"* con ciò indicando implicitamente che nel futuro esso sarà costituito da soli professori visto che la medesima legge mette di fatto ad esaurimento la fascia dei ricercatori a tempo indeterminato. Questo creerà, a regime, una contraddizione con il principio, enunciato nello stesso articolo 10, dell'opera del giudizio fra pari. A proposito del giudizio fra pari, l'interpretazione data dalla commissione "Sapienza" del significato di tale rispetto è stata quella della necessità di costituire un collegio di disciplina la cui composizione fosse numericamente paritetica tra le varie fasce docenti (ricercatori, associati e ordinari), tenuto presente che i soggetti delle azioni disciplinari saranno, appunto, ricercatori, associati e ordinari. Un altro

vincolo, secondo lo scrivente molto negativo, imposto dalla legge alla costituzione del collegio di disciplina è dovuto alla esclusione esplicita (nello stesso articolo di legge) della corresponsione di qualsiasi emolumento indennità e addirittura rimborsi spese per i membri del collegio. Il che impedisce di fatto a priori la realizzazione di un collegio di disciplina composto da membri esterni all'Ateneo e quindi presumibilmente molto più liberi nel giudizio rispetto a quelli interni, colleghi diretti dei giudicati.

E' interessante notare che la previsione di attivazione del collegio di disciplina resta collegata al caso in cui il fatto commesso dal docente "...possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura tra quelle previste dall'articolo 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 159...". Al di là dell'obsolescenza del decreto cui ci si richiama pare sostanzialmente lasciato all'arbitrio del rettore la scelta se ricorrere o meno al collegio, vista la scarsa identificabilità oggettiva della gravità della colpa prioritariamente a un'adeguata disamina del fatto stesso, di solito compito istruttorio demandato a esperto o commissione di esperti. Sarebbe stato meglio prevedere più esplicitamente la necessità di inviare gli atti al collegio di disciplina nel caso di violazione di un ben definito codice etico-comportamentale. Entro questi vincoli e, secondo lo scrivente, queste carenze di legge, la commissione ha stabilito che il collegio di disciplina sia composto da 9 membri, distribuiti pariteticamente sulle tre fasce di docenza. Il Senato Accademico designa a maggioranza assoluta i membri effettivi (e altrettanti supplenti) su una lista tre volte più numerosa di nominativi presentata dal rettore su indicazione dei Dipartimenti. Il regolamento interno del collegio di disciplina dev'essere approvato dal Senato Accademico.

## LE FACOLTÀ

Nell'ottica di seguire il modello anglosassone, la legge n. 240 prevede per le Facoltà un ruolo molto ridimensionato.

Infatti, nell'art. 1, comma 2, lettera c c'è la previsione (ma non obbligatorietà) di "...istituire tra più Dipartimenti, raggruppati in relazione a criteri di affinità disciplinare, strutture di raccordo, comunque denominate, con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche...". Chiaramente queste strutture di raccordo assorbirebbero parte delle funzioni delle Facoltà così come ora comunemente presenti nei vari Atenei. Sull'applicazione di questo punto di legge allo statuto della "Sapienza" è nato un dibattito, in quanto alla "Sapienza" alcune delle attuali Facoltà sono così profondamente consolidate come strutture sia scientifiche che didattiche (si veda Giurisprudenza e Architettura, per esempio) dove i Dipartimenti hanno un ruolo marginale in quanto non solo l'organizzazione didattica ma tutte le decisioni operative vengono prese in Facoltà, contrariamente a quanto accade, per esempio, nella Facoltà di Scienze MMFFNN dove il ruolo dei Dipartimenti è tale che spesso in tale Facoltà ci si limita a una ratifica di decisioni dipartimentali. E' questo uno degli esempi di grande variegazione all'interno di "Sapienza". di difficile soluzione nel quadro della legge n. 240. La soluzione trovata è stata quella di continuare ad avere facoltà, formalmente ridimensionate a strutture di coordinamento, razionalizzazione e valutazione delle attività didattiche, ma che conservano l'importante compito di valutazione delle attività di ricerca dei Dipartimenti loro afferenti. La valutazione dell'attività di ricerca dei Dipartimenti è svolta dal Nucleo per la valutazione dell'attività didattica e scientifica, che opera in stretta collaborazione con il Nucleo di valutazione di Ateneo. La scelta di demandare alle Facoltà, anziché ai Dipartimenti stessi, la valutazione della ricerca è motivata dall'intento di ridurre il rischio di autoreferenzialità. La presenza del Policlinico Umberto I, coordinato nella sua attività dalla Facoltà di medicina e odontoiatria, ha reso ancor più necessaria la scelta di conservare un ruolo significativo alle Facoltà quali garanti dell'inscindibilità delle funzioni di ricerca, didattiche e assistenziali (art. 11, comma 1 del nuovo statuto di

“Sapienza”). Come da legge, alle Facoltà viene assegnato un puro compito di esame delle chiamate di professori ordinari, associati e di ricercatori, per cui, entro trenta giorni dalla proposta del Dipartimento, la Facoltà può approvarla, e quindi la proposta di chiamata va al Senato per la decisione definitiva, o non approvarla, rinviando, con motivazione, la pratica al Dipartimento per le azioni del caso.

## IL SENATO ACCADEMICO E IL CONSIGLIO D'AMMINISTRAZIONE

Tra i sei organi universitari previsti dalla legge n. 240 ( Rettore, Senato Accademico, di Amministrazione, Collegio dei revisori dei conti, Nucleo di valutazione, Direttore Generale) quelli che hanno incontrato maggiori difficoltà nella loro ridefinizione sono stati il Senato Accademico e il Consiglio di Amministrazione. Risulta evidente la sostanza della legge di dare una valenza forte al Consiglio di Amministrazione, in una visione gestionale dell'Università-Impresa in cui gli obiettivi strategici non sono slegati dalla utilizzabilità delle risorse ma, anzi, siano in qualche modo orientati dalla volontà amministrativo-finanziaria. Tale sostanza è esplicitata nella lettera h del comma 1 dell'art. 2 dove è addirittura messa come prima funzione del Consiglio di Amministrazione quella di “indirizzo strategico”, cosa che appare fortemente limitativa della libertà decisionale del Senato Accademico sugli obiettivi didattico-scientifici. Si è voluto quindi evitare un'interpretazione, ritenuta distorta ma possibile, della lettera e del comma 1 dell'art. 2 dove si attribuisce al Senato Accademico “competenza a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti” quale quella di deviare il potere decisionale in tali, fondamentali, campi dal Senato (che si limita a proporre) al Consiglio di Amministrazione (che decide). Pur nel rispetto della legge, la commissione per l'adeguamento dello statuto non ha ritenuto accettabile l'attribuzione di funzioni strategiche generali al Consiglio di Amministrazione ritenendo piuttosto di

limitare tali funzioni strategiche alla parte amministrativa, finanziaria e patrimoniale. Non si è ritenuto corretto, al fine di garantire lo sviluppo della libera ricerca e didattica, che le strategie di valenza culturale venissero subordinate a scelte di sviluppo finanziario-amministrativo. Se così non fosse, enorme sarebbe il rischio di effettuare scelte che privilegino le strutture sulla base della loro rendita in termini economici, indipendentemente dalla rilevanza culturale e scientifica, con ovvia rapida penalizzazione di campi scientifico-didattici numericamente ristretti ma che possono avere grande valenza culturale.

Il Senato Accademico quindi conserva i compiti di indirizzo, di programmazione, di coordinamento e di verifica delle attività didattiche e di ricerca dell'Università, fatte salve le specifiche attribuzioni alle singole strutture scientifiche e didattiche.

A riguardo della composizione dei due organi, la scelta maggioritaria (su cui, in ambito di commissione, lo scrivente assieme ad altri si è opposto) è stata di superare, con la motivazione della necessità di una rappresentatività quantitativamente adeguata alle caratteristiche di “Sapienza”, i limiti numerici previsti dalla legge, considerando, nella versione dello statuto inviata dal Rettore al MIUR, 14 membri nel consiglio di Amministrazione, anziché 11, e 36 membri nel Senato Accademico, anziché 35. A ciò si aggiunge la partecipazione dei presidi di Facoltà, in numero di 11, per un totale di 47 membri.

## NOTA CONCLUSIVA

Dovendo trarre una conclusione riassuntiva, l'adeguamento degli statuti universitari *ex-lege* 240 è stato, pur con tutte le perplessità e pareri negativi suscitati da molte parti dell'articolato e, ancor più, dalla filosofia che sta alla base di tale legge, ha comunque rappresentato un momento di positiva discussione interna agli Atenei e anche di confronto inter-ateneo sui temi fondanti delle Università. Tutto ciò ha portato in molti casi ad adeguamenti di statuti obsoleti e mal funzionanti e che

magari sarebbero rimasti immutati ancora a lungo, e in altri casi a miglioramenti adattativi all'evoluzione rapida delle caratteristiche della didattica e della ricerca.

Rimane, a valle di queste note positive, la chiara sensazione che l'Università italiana possa realmente essere riformata solo se oltre alla forma degli statuti si intervenisse nella sostanza strutturale di un organismo universitario sottofinanziato e quindi pericolosamente sempre più avulso dal contesto internazionale. Di fatto l'internazionalizzazione viene citata spesso sia nelle leggi e decreti che nelle dichiarazioni di intenti governativi ma mai concretamente supportata. Vista la contingenza economico-finanziaria, viste le modalità gestionali degli Atenei esteri, lo scrivente ritiene che volendo conservare per molti degli Atenei italiani le caratteristiche humboldtiane delle Università più grandi e di più salde tradizioni storiche sia necessario favorire in concreto le entrate finanziarie degli Atenei. Con questo intendo dire che insistere con l'esortazione agli Atenei a trovare finanziamenti indipendenti dal Fondo di Finanziamento Ordinario di origine

statale rimane lettera morta se non si permette agli Atenei di esercitare la propria autonomia usufruendo di una liberalizzazione, seppur controllata, della definizione delle tasse di accesso. Bisogna garantire il diritto all'accesso ai meritevoli e non escludere coloro che non hanno alto reddito dalla fruizione della didattica universitaria, ma bisogna farlo utilizzando meccanismi validi, che superino la chiara inadeguatezza dei meccanismi attuali. E coloro che non hanno meriti culturali e hanno un reddito familiare sufficiente è giusto che paghino per l'Università una cifra adeguata alla qualità dell'Università stessa, così come nella vita di tutti i giorni si pagano di più le cose di qualità maggiore, ferma restando la libertà di scegliere la qualità che si vuole. Quando a livello governativo e di stampa si criticano gli Atenei italiani per la loro supposta scarsa competitività con gli Atenei più prestigiosi esteri non si dovrebbe dimenticare che le tasse di iscrizione annue negli Atenei statunitensi di livello medio-alto sono più di dieci volte più alte che da noi.

## ROBERTO CAPUZZO DOLCETTA

*Roberto Capuzzo Dolcetta è professore associato di Astronomia e Astrofisica a "Sapienza" Università di Roma, dove è anche coordinatore del dottorato di ricerca in Astronomia oltre che responsabile del corso di laurea magistrale in Astronomia e Astrofisica. La sua ricerca, nel campo dell'astrofisica teorica e computazionale, ha portato a 150 articoli su riviste internazionali. Ha insegnato alla University of Washington (Seattle, USA) e alla Boston University (Boston, USA). Dal 1998 è membro del Consiglio Universitario Nazionale, per l'area 2 (Fisica) di cui è stato coordinatore, oltre a essere stato membro della giunta di direzione del CUN stesso. Ha svolto e svolge intensa attività divulgativa grazie a progetti finanziati dal MIUR.*

### Contatti:

Università di Roma "La Sapienza"  
P.le A.Moro, 5  
Tel.: 39-06-49914535 fax: 39-06-4957697  
E-mail: Roberto.Capuzzodolcetta@uniroma1.it

Dipartimento di Fisica  
00185 Roma, Italy

<http://astrowww.phys.uniroma1.it/astro/dolcetta.html>