



Università degli Studi
di Perugia

Indice

3

Relazione Inaugurale

del Magnifico Rettore Prof. Francesco Bistoni

16

Prolusione

del Prof. Francesco Merloni

“Le autonomie nella Costituzione repubblicana”

Relazione Inaugurale

del Magnifico Rettore

Prof. Francesco Bistoni

Onorevoli, Eccellenze, Autorità civili, militari e religiose, illustri Colleghi, cari Studenti, stimato Personale tecnico, amministrativo e bibliotecario, Signore e Signori,

con la cerimonia odierna si apre un nuovo anno di attività per l'Università degli Studi di Perugia, il 702.esimo della sua lunga storia.

A Voi tutti esprimo la mia gratitudine per aver accolto l'invito a partecipare a questo solenne evento, che vede la comunità accademica e quella cittadina raccolte in questa Aula Magna per ribadire il legame che ci unisce all'Ateneo perugino e la fiducia che riponiamo nel suo prestigio e nella sua autorevolezza.

Illustri Colleghi, cari Studenti, stimato Personale tecnico, amministrativo e bibliotecario,

Vi manifesto la mia riconoscenza perché, con la Vostra presenza, ancora una volta testimoniate l'orgoglio di appartenere a questo antico centro di studi e di ricerche.

Non si è ancora spenta l'eco delle celebrazioni del VII centenario della Fondazione dell'Ateneo e della loro memorabile conclusione alla presenza del Presidente della Repubblica, che già ci troviamo ad affrontare nuove sfide e nuove responsabilità. Ma, prima di guardare agli scenari che si aprono e alla scelte che siamo chiamati a compiere,

desidero sottoporre alla Vostra considerazione i risultati più significativi raggiunti dall'Ateneo nel corso dell'anno accademico 2008-2009.

Nonostante le difficoltà che hanno dovuto superare a causa dei consistenti tagli finanziari e dei profondi cambiamenti introdotti negli ordinamenti didattici, le varie componenti dell'Ateneo perugino hanno atteso ai loro compiti istituzionali con grande serietà e dedizione.

Per questo posso affermare con soddisfazione che l'anno accademico 2008-2009 ha avuto regolare svolgimento e ha risposto alle finalità che gli organi di governo si erano prefissi. Di tutto ciò sono grato al Pro-Rettore, prof. Antonio Pieretti, alla Giunta di Ateneo, al Senato Accademico, al Consiglio di Amministrazione, al Consiglio degli Studenti, ai Consigli di Facoltà, di Dipartimento, di Corso di Studio, dei Centri autonomi, nonché al personale docente, tecnico, amministrativo e bibliotecario.

Sono altresì riconoscente al Direttore Amministrativo, dott.ssa Angela Maria Lacaita, per la competenza e la dedizione con cui ha svolto il suo delicato impegno.

Non posso esimermi altresì dal ringraziare le Organizzazioni sindacali per la fattiva collaborazione e la disponibilità con cui hanno contribuito a organizzare il lavoro e a risolvere i problemi che l'Ateneo si è trovato ad affrontare.

Come pure desidero esprimere la mia gratitudine a tutti gli studenti, italiani e non, che hanno scelto il nostro Ateneo e si sono affidati ai suoi maestri per crescere sul piano intellettuale e morale e per acquisire un'alta competenza professionale.

Nel corso dell'anno accademico 2008-2009 il prof. Franco Moriconi è stato confermato Preside della Facoltà di Medicina Veterinaria e il prof. Fausto Elisei è stato eletto Preside della Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali. A loro ribadisco il mio più vivo compiacimento e l'augurio che possano lavorare in modo sereno e proficuo.

E' forse da qui che occorre ripartire.

Occorre una maggiore moralità nella vita pubblica, quella "disciplina ed onore" che tutti cittadini che accedono a funzioni pubbliche devono assicurare (art. 54 Cost.).

Occorre piena trasparenza sulle politiche e sulle scelte organizzative, a tutti i livelli, a cominciare dalle istituzioni dotate di autonomia.

Senza trasparenza, senza il controllo democratico diffuso, non vi è responsabilità.

Senza responsabilità l'autonomia declina in una mera autoreferenzialità.

In una fase così difficile per la nostra società e le nostre istituzioni democratiche proprio nella Costituzione repubblicana possiamo trovare i valori di *autonomia*, *uguaglianza sostanziale*, *trasparenza* e *responsabilità* e possiamo, tutti noi, a partire dagli studiosi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, ricercare con costanza e passione le strade per una loro affermazione piena ed effettiva.

Uno scenario nuovo e più avanzato, quello che la Costituzione prefigura, pur non ignorando la persistenza di fattori che tendono ad ostacolarne l'attuazione.

Tra essi la pervicace resistenza centralistica, alla ricerca di strade sempre diverse per riaffermare il monopolio politico dello Stato, anche per la gestione di politiche e interventi che è interesse generale siano trattati ai livelli di governo più vicini ai cittadini: basti pensare alla gestione della crisi economica e delle emergenze (rifiuti, terremoti, alluvioni) tutte occasioni per confermare la stretta dipendenza, *in primis* finanziaria, degli enti dalle decisioni, anche di dettaglio, del governo nazionale. Basti pensare alle ripetute politiche di tagli alle università, così pesanti e indiscriminati da compromettere nella sostanza i risultati attesi da un'autonomia solo formalmente riconosciuta.

Tra essi la perdurante mancanza di una vera spinta degli enti autonomi alla piena attuazione del nuovo disegno costituzionale. Anziché disciplinare materie (le Regioni) o rivendicare funzioni amministrative (gli enti locali) per le quali non sono affatto assicurate le condizioni di esercizio (soprattutto le risorse), gli enti autonomi restano in un limbo di mera gestione dell'esistente che fa loro perdere progressivamente, con la visibilità, la fiducia dei cittadini. Così come le università sembrano incapaci di affermare un modello accettabile, "sano", di autonomia.

Ma il fattore che appare decisivo nel ritardare il passaggio alla nuova "Repubblica delle autonomie" è la crescente sfiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche. Riforme fondate sulla sussidiarietà e sulla salvaguardia dell'uguaglianza dovrebbero contribuire a radicare le istituzioni autonome presso le rispettive comunità. I cittadini dovrebbero essere i primi difensori dell'autonomia delle proprie istituzioni pubbliche, perché dovrebbero avvertirla come la condizione prima di un'amministrazione più efficace e responsabile, di un'erogazione dei servizi pubblici più adeguata e di qualità.

Senza l'attivazione di un vero circuito di responsabilità delle istituzioni la stessa autonomia può scadere a mera difesa di posizioni di potere. La "casta", politica e accademica, tanto spesso evocata dalla stampa, può apparire una concreta realtà, può aumentare la sfiducia, può paralizzare l'azione e la ricerca di innovazione e qualità.

I risultati raggiunti nel campo scientifico e in quello formativo sono da ritenersi più che soddisfacenti, come si evince dai dati che mi permetto di richiamare.

L'Ateneo di Perugia ha riservato un posto di preminenza all'attività scientifica. A tal fine ha confermato lo stanziamento della somma destinata ai Dipartimenti, alle Biblioteche e ai Centri di Ricerca.

A riprova della forte capacità propositiva che caratterizza la comunità scientifica perugina, nel corso dell'anno sono stati presentati 258 progetti per il Bando PRIN 2008 e 121 per il Bando FIRB "Futuro in ricerca", riservato ai giovani ricercatori e ai Dottori di Ricerca. Nel primo caso, comunico con soddisfazione che sono stati approvati 21 progetti di coordinamento nazionale e 76 progetti a responsabilità locale. Non conosciamo invece il tasso di successo relativo al secondo Bando, poiché il MIUR non ha ancora ultimato le procedure di valutazione.

Nel frattempo, sono proseguite le attività di ricerca che erano state approvate l'anno precedente: 73 progetti PRIN, 10 progetti FIRB e 4 progetti FISR. Inoltre, sono stati attivati 44 nuovi progetti a livello internazionale (con contributi UE) e 613 a livello nazionale, con finanziamenti da parte di enti pubblici e privati.

Nell'azione di supporto alla creazione di impresa, le società di *spin-off* attive nell'Ateneo sono 26. Inoltre, a conferma dell'alto livello raggiunto in questo campo, Perugia è stata prescelta quale sede nazionale per la premiazione delle migliori idee imprenditoriali generate dalla ricerca accademica. La manifestazione si è svolta nel dicembre scorso e ha raccolto l'unanime consenso di tutti i partecipanti. Di questo risultato sono grato al collega prof. Loris Nadotti che ne è stato il promotore.

Con la creazione del Club per la Ricerca e l'Innovazione, l'Ateneo ha consolidato ed esteso i rapporti di collaborazione con le aziende del territorio, contribuendo in misura consistente alla elaborazione di nuove politiche imprenditoriali.

Con lo stesso intento, sono stati istituiti il Centro di Ricerca Società della Conoscenza e Tecnologie Forensi (C. RI. S. CO. TE. F), il Centro di Studio sul dolore animale (CESDA) e il Centro in Sicurezza Umana (CRISU) con sede in Narni.

Le pubblicazioni scientifiche, prodotte in questi anni dall'Ateneo e registrate nell'anagrafe nazionale, hanno raggiunto il ragguardevole numero di 30.949.

L'Università di Perugia ha operato fattivamente anche sul piano della formazione alla ricerca. Innanzitutto ha provveduto al riordinamento dei Dottorati di Ricerca accorpandoli in 7 Scuole; quindi ha promosso un ripensamento critico sulla loro identità scientifica e sulla loro funzione. Ne è scaturita un'articolazione secondo criteri che favoriscono rapporti sempre più stretti con analoghe istituzioni operanti in altri paesi europei. Il numero dei corsi di Dottorato è restato inalterato rispetto all'anno precedente, mentre è cresciuto quello degli iscritti, che ha raggiunto quota 692. Inoltre sono aumentati notevolmente i Dottori che hanno conseguito il titolo finale, essendo passati da 176 a 230. Per quanto riguarda le borse di studio, l'Università ha potuto usufruire, per il 23%, di risorse esterne.

Non inferiore è stata l'attenzione riservata agli assegni di ricerca. Così, grazie anche al contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia, è stato possibile attivarne 287.

Non meno significativo è il fatto che il 12% delle borse di studio destinate alle oltre 40 Scuole di Specializzazione Medica siano state coperte con finanziamenti esterni.

Non sono cifre di poco conto, anche perché, data la provenienza, attestano che l'Ateneo perugino ha i requisiti tecnico-scientifici per attrarre risorse.

Oltre alla ricerca, l'Ateneo ha curato in modo significativo l'offerta formativa. Al fine di riqualificare i percorsi di studio e di adeguarli progressivamente al D.M. 270 - obiettivo che sarà raggiunto

Se si attua davvero il nuovo articolo 119, infatti, si opera per garantire agli enti territoriali risorse in larga prevalenza autonome (fiscali, tariffarie e patrimoniali) e tali da garantire la piena copertura dei costi delle funzioni (compresi i livelli essenziali): impresa molto complessa, stante il ritardo storico nella capacità di determinare i costi standard e stante la difficoltà di trovare misure eque e soddisfacenti di perequazione.

Una trasformazione dello stesso tenore è in atto anche per l'autonomia delle università, a patto che non si confonda l'autonomia con la concorrenza. Questa è, infatti, competizione nel mercato tra offerte diverse di soggetti privati, che possono condurre anche al fallimento degli operatori economici. Quella delle università è un'autonomia (imprescindibile perché garantita dalla Costituzione), ma all'interno di un servizio pubblico, nel quale spetta allo Stato garantire da un lato (art. 33, comma 2, Cost.) la istituzione di università statali e la loro corretta distribuzione sul territorio, ma soprattutto spetta assicurare la *qualità minima (essenziale) dei corsi di studio* (valutata non a priori, ma sulla base di continue verifiche sul campo), il loro *finanziamento*, a copertura integrale del costo effettivo dei compiti svolti (di didattica e di ricerca).

Le università devono essere autonome nella differenziazione del servizio, nella scelta delle proprie soluzioni organizzative e dei propri indirizzi didattici e di ricerca, ma rispondono allo Stato, che non è tenuto a garantire la copertura finanziaria per corsi e ricerche che siano al di sotto dello standard minimo.

Lo Stato, in tal modo, fissando limiti all'autonomia universitaria e valutando i risultati raggiunti, garantisce in primo luogo i cittadini (non solo gli studenti, ma l'intera comunità nazionale) e in secondo luogo gli stessi docenti e ricercatori delle università. Si tratta, infatti, ad esempio, di tutelare i gruppi scientifici che, minoritari, potrebbero essere compressi nella loro libertà di insegnamento e ricerca da scelte di governo condizionate dagli interessi dei gruppi più forti, dal punto di vista numerico o organizzativo. Gli unici limiti ammessi sono, quindi, limiti a garanzia della qualità del servizio, della libertà individuale dei docenti, dell'effettivo e pieno sviluppo della scienza, in tutti i settori disciplinari.

ritenute ad esse necessariamente connesse (l'uniformità "spessa" cacciata dalla porta rientrerebbe così dalla finestra).

Ma, pur con questi rischi e difficoltà, si tratta di un terreno più avanzato.

Lo Stato, sia pure mosso dall'intento di limitare gli effetti indesiderati del decentramento e dell'autonomia, è costretto a fare ciò che non ha fatto finora: determinare e garantire effettivamente le condizioni di uguaglianza sostanziale. Se prima "bastava" fissare, con la legge, le condizioni per l'uguaglianza "formale", attraverso compiti, obiettivi d'azione e organizzazione uniformi su tutto il territorio, oggi occorre andare al nucleo sostanziale della garanzia dei diritti: i risultati, le prestazioni essenziali garantite. In un sistema nel quale gli enti autonomi saranno liberi di sperimentare soluzioni organizzative e strumenti di azione differenziati e nel quale spetterà allo Stato verificare che i livelli essenziali siano effettivamente rispettati (ed agire di conseguenza, anche in via di sostituzione agli enti autonomi inerti o insufficientemente attivi).

L'uniformità garantita dallo Stato a fini di uguaglianza diviene, così, uniformità "sottile", limitata (si fa per dire) alla garanzia delle prestazioni finali inerenti a diritti fondamentali; mentre la differenziazione è possibile solo come *differenziazione "migliorativa"*, ad elevare gli standard garantiti già dalla legge e dall'azione dello Stato.

Gli enti autonomi possono, in questo quadro, assicurare livelli di prestazione superiori a quelli essenziali in due modi: o con la ricerca di maggiore efficienza o con il ricorso ad una maggiore imposizione fiscale o tariffaria, in un patto con i propri cittadini che dovrebbe essere più trasparente e responsabilizzante: "garantisco ai cittadini livelli più elevati, chiedo loro di contribuire alla relativa maggiore spesa, ma ne rispondo direttamente".

E' nella prospettiva della responsabilità politica e amministrativa degli enti territoriali verso i propri cittadini che dovremo, nei prossimi mesi, analizzare la legislazione di attuazione dell'art.119 della Costituzione, del tutto impropriamente definita come "federalismo fiscale" (con essa non si apre in realtà nessuna strada ad una struttura federale dello Stato).

integralmente nell'anno accademico 2010-2011 - ha ridotto ulteriormente i corsi, portandoli da 119 a 110, e ne ha adeguati 26 ai criteri previsti dal citato Decreto 270.

Ha provveduto altresì a razionalizzare i Master a beneficio di un'offerta formativa più qualificata. Ne sono rimasti attivi 22, dei quali 3 di rilevanza internazionale e 12 finanziati con contributi esterni.

Nel 2008-2009 gli studenti iscritti alle diverse tipologie formative previste nell'Ateneo sono stati 32.201 con una leggera flessione rispetto all'anno precedente, ma con una decisa diminuzione di quelli fuori corso. Gli studenti provenienti da altre regioni sono restati stabili e corrispondono al 40% del totale. Gli iscritti presso la sede di Terni sono 3.380.

Questi dati confermano che il nostro Ateneo è ancora attrattivo ed è in grado di rispondere alle aspettative degli studenti. A tale riguardo, il merito va all'AD/SU, nella persona del Presidente prof. Maurizio Oliviero, al Servizio di Orientamento che ha svolto un'efficace opera di sensibilizzazione e allo Staff Comunicazione e relazioni esterne che ha curato la progettazione e la realizzazione di materiale informativo e ha organizzato incisive campagne pubblicitarie.

Il processo di internazionalizzazione è stato rafforzato e potenziato grazie al costante lavoro svolto dall'Area Relazioni Internazionali. Sono stati incrementati gli accordi bilaterali richiesti dal progetto "Lifelong Learning Erasmus", che hanno raggiunto il numero di 79. La maggior parte di essi sono stati stipulati con Paesi extra-europei, con un incremento complessivo pari al 15% rispetto all'anno precedente. Sul piano della mobilità, gli studenti in uscita sono stati 451, quelli in entrata 428. Hanno usufruito del soggiorno all'estero 75 dottorandi e 35 specializzandi.

Tra i docenti, che ammontano complessivamente a 1272, l'incremento maggiore ha riguardato i ricercatori, che sono passati da 495 a 536. A questi se ne aggiungeranno in tempi brevi altri 67, essendosi ormai concluse le relative selezioni comparative.

Relativamente al personale tecnico, amministrativo e bibliotecario, che comprende 1242 unità, 69 assunzioni sono state già operate, mentre altre sono in corso.

Durante l'anno accademico 2008-2009 ci hanno lasciato i proff. Massimo Mangiabene e Sergio Alunni, e gli amici Francesca Gradi, Elio Bernardini, Francesca Cari. A loro vanno il ringraziamento e il ricordo deferente di tutto l'Ateneo.

Per i servizi destinati agli studenti, è continuata l'opera di sistemazione delle Segreterie presso l'ex Fiat. Significativi passi in avanti ha compiuto il progetto "Nuova rete di Ateneo", per cui sono grato alla prof.ssa Gaia Grossi.

Sul piano patrimoniale non sono avvenuti acquisti; l'Università ha dismesso gli edifici posti all'interno dell'ex-Policlinico di Monteluca e una proprietà in località Villanova di Marsciano. Inoltre, in ottemperanza a quanto previsto dalle nuove norme, ha provveduto a rivalutare il patrimonio immobiliare, che attualmente ammonta a 432.586.000 euro (con un incremento pari a 200.940.000 euro), di cui 416.780.000 euro in fabbricati e 15.800.000 euro in terreni.

Oltre agli interventi di ordinaria manutenzione (che hanno richiesto una spesa di circa 3.000.000 di euro), sono state completate 12 nuove opere, per un importo complessivo di 62.055.000 di euro, di cui 48.495.000 per la realizzazione della nuova Facoltà di Medicina e Chirurgia e il resto per l'ultimazione della Biblioteca di Scienze Umanistiche, per la realizzazione di edifici da destinare al CRB e al consorzio I.TRAS.TE.

In materia di sicurezza e protezione della salute, sono stati attivati 30 corsi di formazione/informazione che hanno coinvolto 1491 unità di personale.

È in atto una radicale riorganizzazione delle Biblioteche, per centralizzare la gestione, ridurre i punti di servizio, consolidare e potenziare il *front-desk*.

È la strada intrapresa dalla modifica costituzionale del 2001, troppo sbrigativamente liquidata come confusa e contraddittoria (anche se limiti, pure rilevanti, non mancano).

Nella riforma del Titolo V della Costituzione l'autonomia non si riduce al solo autogoverno, ma contiene in sé anche l'autonomia normativa, garantita a partire dalle funzioni proprie degli enti, loro attribuite dalla legge in applicazione del principio di sussidiarietà (che impone la distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo a partire da quello più vicino ai cittadini, il Comune); mentre le funzioni in materia di istruzione superiore e di ricerca sono attribuite alle università, con l'esclusione di ogni altro soggetto che lo Stato non riconosca come tale.

L'autonomia è, soprattutto con il potere normativo, possibilità di differenziare gli *strumenti* (dell'organizzazione e dell'azione, articoli 117, comma 2, lettera g) e 117, comma 6, Cost.) e le *politiche*, nella misura in cui gli enti autonomi dispongano di entrate autonome loro riconosciute, in rapporto al costo effettivo delle funzioni svolte.

L'autonomia è possibilità di differenziare anche i *risultati* dell'azione degli enti. Ma questo è consentito solo al di là (*al di sopra*) di una soglia minima (qualificata come *essenziale*, per sottolinearne il ruolo di tutela insopprimibile dei diritti).

In questa prospettiva si deve considerare la più rilevante novità della riforma costituzionale del 2001, il riconoscimento allo Stato del compito di determinare «i *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art.117, comma 2, lettera m)).

Si tratta, come si comprende, di un terreno del tutto nuovo, non esente da ostacoli e rischi. L'opera, appena agli stadi iniziali, di determinazione dei livelli, già ci mostra la difficoltà di individuare i "veri" livelli essenziali delle prestazioni (con già evidenti tendenze dello Stato a considerare ogni garanzia di uniformità come livello essenziale, anche in assenza di vere "prestazioni", come nel caso dei principi sul procedimento amministrativo, sulla trasparenza e l'accesso); la difficoltà nel garantire che i livelli essenziali non siano troppo bassi (così da alimentare una differenziazione che produca disuguaglianza); la difficoltà nel garantire agli enti autonomi l'integrale copertura del costo delle funzioni svolte (che deve incorporare la garanzia del livello essenziale); il rischio che si considerino come livelli essenziali non solo le prestazioni finali, ma anche le (o talune) soluzioni organizzative

La prima difesa contro gli "effetti indesiderati" dell'autonomia è stata, tradizionalmente, il centralismo, il mancato decentramento di materie e settori di intervento pubblico.

La seconda è la garanzia dell'uniformità, non solo dei diritti, ma delle modalità dell'azione pubblica: uniformità nell'individuazione e organizzazione delle funzioni pubbliche, uniformità delle procedure di azione.

Il centralismo italiano, tanto più accentuato in quanto considerato come valida contromisura alla frammentazione precedente alla nascita dello Stato unitario, si è a lungo fondato su una uniformità "spessa", che univa l'affermazione dell'uguaglianza dei diritti con l'imposizione, anche agli enti dotati di autonomia, di strumenti organizzativi uniformi. La legge dello Stato disciplinava gli enti locali (e le università) secondo un medesimo modello organizzativo. L'autonomia ne risultava fortemente diminuita, se non inesistente: gli enti autonomi venivano costruiti (anche dalle teorie dello Stato) come meri enti strumentali, appendici dello Stato, enti tenuti all'attuazione del suo indirizzo politico e delle sue politiche. L'autonomia era ridotta a mero autogoverno, senza una effettiva autonomia normativa. E' questa la condizione degli enti locali, almeno fino alla legge n. 142 del 1990; è la condizione delle università fino alla "riforma Ruberti" (legge n. 168 del 1989).

Si può affermare che il centralismo e l'uniformità "spessa" abbiano effettivamente garantito l'uguaglianza sostanziale dei cittadini nel godimento dei loro diritti fondamentali? Centocinquanta anni di storia italiana sembrano dimostrare il contrario. Basti guardare al divario nelle condizioni generali di sviluppo, tra aree ricche e aree povere del paese (con lo squilibrio Nord/Sud che torna ad ampliarsi). Basti pensare alla diversa qualità di alcuni servizi pubblici, quelli più strettamente legati ai diritti fondamentali del cittadino: la sanità, l'istruzione, compresa l'istruzione universitaria, l'assistenza sociale. Basti guardare al persistente divario nella condizione civile e professionale tra cittadini di sesso diverso.

Occorre, quindi, battere strade diverse, che concilino un decentramento "preso sul serio" (accompagnato cioè da una effettiva autonomia), con la garanzia dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini.

Onorevoli, Eccellenze, Autorità civili, militari e religiose, illustri Colleghi, cari Studenti, stimato Personale tecnico, amministrativo e bibliotecario, Signore e Signori,

i dati che vi ho fornito, per quanto scarni, dimostrano che il nostro Ateneo è vitale. Questa valutazione è peraltro confermata dalle diverse classifiche pubblicate dagli organi di stampa e dalla posizione che gli ha riconosciuto lo stesso MIUR.

Ma tutto ciò riguarda il passato, non certo il presente. Ben altro, infatti, è lo scenario che già oggi è dinanzi ai nostri occhi e ancora più preoccupante è quello che si annuncia per gli anni a venire.

Oggi più che mai mi pare di attualità l'accorato appello che il Presidente della Repubblica ha lanciato proprio in questa Aula, in occasione della sua venuta a Perugia. Nel richiamare la funzione culturale e sociale che l'Università è tenuta a svolgere, sottolineava anche l'inderogabilità di provvedimenti capaci di metterla nelle condizioni di adempiere a questo compito.

E' necessario riprogettare l'Università, in modo che sia non solo al passo con i tempi, ma anche capace di anticipare il futuro. Come rileva il rapporto CENSIS 2009, sono state apportate molte modifiche, ma di fatto si è promossa una crescita «senza qualità e senza un'idea – o più idee – su cosa l'Università debba rappresentare e quale funzione strategica debba assolvere».

Dalla recente proposta di legge-delega per la riforma dell'Università, di certo scaturiranno misure in grado di far fronte a quanto richiamato, mettendo ordine nel mondo accademico, innalzandone l'efficienza e la *performance* globale. Restano tuttavia alcuni nodi irrisolti, giacché la proposta, pur ribadendo il principio dell'autonomia, di fatto toglie all'Università questa prerogativa. Infatti, con il riservare al Consiglio di Amministrazione le «funzioni di indirizzo strategico», gli attribuisce il compito di approvare la programmazione

triennale di ciascun Ateneo e di esercitare compiti di «vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività gestionali e di controllo», nonché «la competenza a nominare [...] il personale docente e amministrativo, ad attivare corsi e sedi, ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità».

Al fine poi di garantire l'indipendenza del C. di A., il citato progetto prevede che ne facciano parte soltanto soggetti che abbiano «comprovate competenze in campo gestionale e [...] un'esperienza professionale di alto livello». Ciò comporta che, al limite, potrebbe anche darsi che, ad eccezione del Rettore, nel C. di A. non sieda alcun docente universitario. Il fatto è ancora più grave in quanto «almeno il 40% dei suoi membri non deve appartenere ai ruoli dell'Ateneo» e lo stesso Presidente potrebbe non essere il Rettore.

Quello richiamato non è un problema di poco conto, poiché rischia di mettere in pericolo un modello di Università pubblica nel quale siano garantiti i principi di libertà della ricerca e di autonomia amministrativa e gestionale.

Pur condividendo la necessità di sottoporre gli Atenei a controlli, in modo che facciano un uso più probò della loro legittima libertà, tuttavia riteniamo che sia indispensabile valorizzare maggiormente il principio di responsabilità, poiché è il vero cardine dell'autonomia. La responsabilità, peraltro, non esclude affatto la valutazione, ma anzi la reclama come suo imprescindibile complemento.

Non è comunque questa l'unica questione che il progetto di riforma lascia irrisolta; infatti, non riesce a conciliare il lodevole proposito del ministro Gelmini di garantire al Paese un sistema universitario fortemente competitivo sul piano internazionale, in termini di didattica e di ricerca scientifica, con un adeguato finanziamento del sistema.

Del resto, le cifre parlano chiaro: il fondo di finanziamento ordinario distribuito alle Università passerà dai 7.485.098,000 di euro

Come si tutela l'autonomia degli enti?

Intanto attraverso la previsione costituzionale. Più la Costituzione contiene principi e garanzie, più limitato è lo spazio di compressione dello Stato.

In secondo luogo con la riserva di legge: solo la legge dello Stato può porre limiti all'autonomia degli enti locali e degli enti ad autonomia funzionale (le università).

Sempre a tutela degli enti locali la Costituzione riserva alla legge dello Stato, anche nei confronti del potere di differenziazione della legge regionale, la definizione di alcuni tratti essenziali ed indefettibili (organi di governo, legislazione elettorale, funzioni fondamentali).

Ulteriore garanzia è fornita alle fonti di autonomia normativa: alla legge regionale dalle intromissioni della legge statale (assistita dal potere di ricorso diretto della Regione alla Corte costituzionale); agli statuti e regolamenti degli enti locali, che la legge statale (o regionale) non può né abrogare né comprimere in modo ingiustificato; agli statuti e ai regolamenti delle università, tenuti a rispettare i limiti legittimamente posti dalla legge dello Stato, ma sottoposti ad una procedura di controllo statale fortemente garantista (il rinvio ministeriale, senza potere di modifica diretta).

Vi è, poi, la tutela fornita dalle convenzioni internazionali, prima tra tutte la *Carta europea delle autonomie locali*, promossa dal Consiglio d'Europa, che l'Italia ha firmato e ratificato, accettando i vincoli giuridici (di diritto internazionale) che derivano dai suoi principi. Lo Stato italiano si è vincolato a mantenere la propria legislazione sempre in linea con le previsioni della Carta e il Consiglio d'Europa vigila sul rispetto dei questi impegni.

Una volta assicurata la garanzia della posizione degli enti autonomi, una volta accolta la possibilità di una differenziazione delle regole, come evitare che questa produca disuguaglianza? Ovvero, come si difende l'*uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti*, anche *nei confronti* degli enti autonomi?

soggetti ad essi equiparati nel godimento dei diritti fondamentali, art. 3, secondo comma, Cost.).

L'autonomia non è né separazione né sovranità, ma una (effettiva) possibilità di differenziazione, nel quadro di interessi unitari che spetta allo Stato garantire.

Questi principi, molto chiari, della nostra Costituzione non sono pacificamente realizzati perché il riconoscimento di posizioni di autonomia reca con sé, naturalmente, una costante tensione tra le ragioni dell'unità (e dell'uniformità di trattamento) e le ragioni dell'autonomia (e della differenziazione). Questa tensione è incanalata e regolata attraverso il riconoscimento, in capo allo Stato e agli enti autonomi, di poteri distinti e in qualche caso contrapposti e attraverso l'attivazione di meccanismi di rapporto e di cooperazione (la "leale collaborazione").

L'autonomia, quindi, non può che essere carattere di enti esponenziali delle diverse comunità, territoriali e funzionali, all'interno della Repubblica.

E' un'autonomia pubblica, riconosciuta nell'ambito dell'esercizio di funzioni pubbliche, da non confondersi con l'autonomia privata, che consente a singole persone, fisiche o giuridiche, di perseguire liberamente i propri interessi.

Il riconoscimento di posizioni di autonomia e i conflitti che intorno ad essa possono sorgere tra Stato ed enti autonomi rischiano, però, di decadere in una visione ridotta, corporativa, tutta interna ai pubblici poteri, come conflitti tra soggetti e apparati (le classi di governo, i ceti burocratici) che, in definitiva, non riguardano i cittadini (per le università, i docenti, i ricercatori, gli studenti che vi operano). In questa visione dell'autonomia sono messi al margine proprio i suoi veri titolari, cioè i componenti delle comunità interessate.

Questa doppia natura dell'autonomia impone di considerare distintamente la tutela della posizione degli enti e quella dei cittadini e componenti delle comunità.

del 2009 ai 6.052.260,000 di euro del 2012, ove non intervengano sostegni finanziari da parte del Governo. Ciò lascia prevedere una riduzione della quota di finanziamento per il nostro Ateneo, che passerà dagli attuali 153.229.722 di euro a 123.574.332 nel 2011 e a meno di 110.000.000 nel 2012.

Questa riduzione dei fondi non solo pregiudica lo sviluppo dell'Università, ma ne mette a rischio la sopravvivenza. Infatti, è molto difficile immaginare che, in assenza di risorse per il reclutamento di ricercatori, per l'attivazione di strutture moderne, per la realizzazione di laboratori e tecnologie efficienti, essa possa perseguire gli obiettivi previsti dalla riforma.

L'Ateneo di Perugia, come abbiamo più volte ricordato in queste solenni inaugurazioni, è una grande risorsa per la città e per l'intera regione. Questo enorme patrimonio di tradizione, cultura e scienza deve essere salvaguardato, protetto e incrementato nell'interesse generale. Grande è il pericolo che la nostra Università perda prestigio e autorevolezza in fatto di ricerca e di didattica e, quindi, che veda diminuito il numero degli studenti.

Quest'ultimo aspetto è particolarmente delicato, perché, a causa della crisi economica, della forte concorrenza di altre Università, della cattiva immagine di una stampa che preferisce il *gossip* alla cronaca, costatiamo già oggi un calo delle immatricolazioni. In verità, il fenomeno è ancora piuttosto limitato, però in un futuro prossimo potrebbe essere più consistente, con effetti drammatici sia per l'Università sia per l'economia del territorio.

Dobbiamo quindi stringere tutti assieme – Istituzioni, Università, mondo imprenditoriale, società civile – un patto di solidarietà teso alla salvaguardia e allo sviluppo dell'Ateneo, in modo che costituisca il motore vitale dell'intera comunità umbra. Solamente attraverso un'azione di questo genere, infatti, sarà possibile razionalizzare le poche risorse disponibili, concentrandole su obiettivi strategici e

finalizzandone i risultati ad applicazioni tecnologiche utili per il mondo della produzione.

Posso dire che, negli ultimi anni, passi in questa direzione sono stati già fatti e di questo non posso che ringraziare la Presidente della Regione Umbria Maria Rita Lorenzetti, i Sindaci di Perugia Renato Locchi e di Terni Paolo Raffaelli.

Tra le varie iniziative in tal senso ricordo, oltre alla convenzione tra la Facoltà di Medicina e il Sistema Sanitario Regionale, gli accordi per la costruzione del Polo Unico, per la sistemazione della Biblioteca di Scienze Umanistiche, per la ricollocazione delle case degli studenti, per il rilancio dell'Università a Terni, per il finanziamento di borse di studio attraverso un apposito consorzio.

Ma per il futuro dobbiamo fare di più: è necessario sviluppare una politica coerente con la concezione di Perugia come città universitaria e, quindi, tale che garantisca agli studenti, oltre alla qualità degli studi e alla qualificazione scientifica, anche un soggiorno adatto a renderli cittadini partecipi a tutti gli effetti di una comunità e non ospiti solo da sfruttare. A tale scopo vanno assicurate loro sia la migliore accoglienza possibile, attraverso un'accorta politica dei prezzi, delle tariffe e delle *facilities*, sia la sicurezza e la qualità della vita che tradizionalmente Perugia può garantire.

Anche con il mondo imprenditoriale sono stati fatti passi in avanti in termini di collaborazione, attraverso l'attivazione di convenzioni e la realizzazione di progetti comuni. Tuttavia pure in questo caso resta ancora molto da fare per raggiungere quelle sinergie che in altre regioni si sono concretizzate in accordi di largo respiro fra Università e mondo imprenditoriale, che si sono rivelati utili ad entrambe le istituzioni.

A questo riguardo, mi corre l'obbligo di ricordare il grande apporto di risorse che la Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia in

accompagnata dalla disponibilità di risorse autonome e adeguate (che garantiscano il loro integrale finanziamento).

Si tratta di elementi minimi indefettibili: la mancanza anche di uno solo di essi impedisce di parlare di vera e propria autonomia. Si pensi ai casi delle istituzioni scolastiche (di cui pure si predica l'autonomia, art. 117, comma 3, Cost.), in realtà del tutto prive di autogoverno e dotate di una limitatissima autonomia normativa (e finanziaria). Si pensi al caso della magistratura ("ordine autonomo e indipendente" secondo l'art.104, primo comma, Cost.), per la quale il vero problema è la garanzia dell'indipendenza dei singoli magistrati: l'autogoverno ha applicazioni limitate e non si può ritenere riconosciuto ad una vera comunità, mentre non è riconosciuto alcuno spazio all'autonomia normativa (in tema di ordinamento giudiziario vige una assoluta riserva di legge).

Perché si riconoscono posizioni di autonomia?

Perché l'ordinamento ritiene utile consentire una *differenziazione* di regole prima uniformi. Per adeguare, quindi, l'azione di perseguimento dell'interesse pubblico a situazioni differenziate; per differenziare politiche, nel perseguimento di indirizzi politico-amministrativi e organizzativi diversi da quelli dello Stato; per differenziare le forme di organizzazione delle funzioni pubbliche e, in certi limiti, anche i risultati dell'azione pubblica.

Proprio perché potenzialmente "differenziante", l'autonomia non è riconosciuta senza limiti.

In primo luogo essa non può condurre alla rottura dell'unità della Repubblica, nel suo significato più immediato, quello dell'unità territoriale (ogni interpretazione o uso dell'autonomia per scopi di separazione è quindi in esplicito contrasto con la Costituzione).

L'autonomia, poi, non può produrre una disciplina differenziata degli elementi fondanti dell'ordinamento: si giustifica così il monopolio statale del diritto civile e penale o dell'organizzazione della giustizia.

L'autonomia, infine, non può condurre alla rottura dell'uguaglianza, non solo formale, ma sostanziale, dei cittadini (e dei

Prolusione

Le autonomie nella Costituzione repubblicana

Prof. Francesco Merloni

Rivolgo il mio più caloroso al magnifico Rettore, alle autorità accademiche, istituzionali, religiose e militari, ai Colleghi, agli Studenti, al Personale amministrativo e a tutti presenti.

Desidero, poi, ringraziare l'Ateneo e la mia Facoltà per l'alto onore che mi è stato riservato nell'affidarmi la prolusione per l'inaugurazione dell'anno accademico 2009/2010 dell'Università di Perugia.

La nostra è una Costituzione "generosa" nel riconoscimento di posizioni di autonomia. In essa si trova non solo, come avviene nella gran parte delle costituzioni europee, l'affermazione del "decentramento" e dell'"autonomia" come principi fondamentali (insieme all'unità e indivisibilità della Repubblica, art. 5), ma un intero Titolo (il V della parte II) dedicato a delineare e garantire la più significativa delle posizioni di autonomia, quella degli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni). Ma non la sola: accanto ad essa è riconosciuta autonomia (il "diritto di darsi ordinamenti autonomi") alle istituzioni di alta cultura, università e accademie (art.33, ultimo comma). Il tratto che le accomuna è che l'autonomia è riconosciuta a *comunità particolari*, territoriali o culturali e scientifiche, all'interno della più generale comunità nazionale.

In che cosa consiste questa autonomia?

Nel riconoscimento di almeno tre prerogative: l'*autogoverno* (il diritto di scegliersi i propri rappresentanti negli organi di governo delle comunità); l'*attribuzione di funzioni come proprie* (attribuite in titolarità, non delegate); l'*autonomia normativa*, per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite,

questi anni ha erogato all'Università, senza le quali sarebbe stato impossibile superare le difficoltà economiche più volte richiamate. Di questo sono grato al suo Presidente, cav. Carlo Colaiacovo.

Sulla questione del decentramento nel territorio, di cui molto si è detto e scritto nelle settimane scorse, è ormai evidente che il periodo delle delocalizzazioni facili è finito, ed è bene che sia così. Tuttavia, per quanto riguarda Terni, devo riconoscere che il progetto a suo tempo elaborato continua ad avere una sua logica e che, pertanto, non può essere mortificato. Per questo, con le comunità locali, le associazioni imprenditoriali, gli istituti finanziari e la Regione, l'Università ha aperto un tavolo di discussione finalizzato non solo a razionalizzare l'offerta didattica e scientifica, ma anche a potenziarla. L'iniziativa però potrà rispondere alle attese dell'intera comunità ternana, solo a condizione che riesca a coinvolgere il MIUR e a ottenere le risorse indispensabili per dare stabilità all'intero progetto.

Nel contesto richiamato si impone la necessità di introdurre alcune modifiche all'interno dello stesso Ateneo di Perugia. Tra le questioni prioritarie, occorre riformulare la composizione e la riorganizzazione dei Dipartimenti alla luce della legge delega, creare centri amministrativi interdipartimentali, rivedere la distribuzione del personale tecnico-amministrativo (in considerazione del decremento di organico che nei prossimi anni potrebbe raggiungere il 25%), rimodulare l'offerta formativa, ragionare in termini di organico di Ateneo e non più di Facoltà, investire le poche risorse disponibili sulle aree più produttive e sensibili, incrementare il ricorso ai finanziamenti esterni per la ricerca scientifica.

Voglio concludere ringraziando tutte le istituzioni che, con la loro collaborazione, nobilitano questo Ateneo e contribuiscono a farne un vanto per l'intero territorio regionale. Al tempo stesso, però, chiedo loro uno sforzo ancora maggiore per continuare sulla via intrapresa, perché, ne sono sicuro, insieme saremo capaci di superare questo

difficile momento e proiettare l'Università di Perugia verso traguardi sempre più ambiziosi.

Voglio ringraziare altresì i Docenti, gli Studenti e il Personale tecnico, amministrativo e bibliotecario per l'intelligente e assiduo lavoro finora svolto e per la disponibilità con cui, di certo, accetteranno l'impegnativa sfida a cui siamo tutti chiamati.

Con questi propositi, dichiaro ufficialmente aperto l'anno accademico 2009-2010, 702.esimo dalla fondazione dello *Studium Generale*.