

Dalle fondazioni universitarie alle università fondazione: variazioni su un medesimo tema?

Alessandro Somma

La politica universitaria come politica di contenimento della spesa pubblica

Da anni la politica non elabora visioni sull'università e sul suo ruolo nella società. E da anni l'università si mostra sovente come una sorta di corpo estraneo alla società: è distante da essa, incapace di comprenderne le trasformazioni e di sottoporle a vaglio critico. E si comporta inoltre secondo i canoni tipici di una corporazione che si ritiene autosufficiente ed opera in modo autoreferenziale.

In questo clima matura una trasformazione radicale del sistema universitario nazionale: una trasformazione che - nel paese conosciuto per la sua iperproduzione legislativa - avviene per decreto e sulla scorta di un testo di appena seicento parole.

Questa trasformazione radicale è la facoltà di trasformazione degli atenei in fondazioni: soluzione elaborata da un ministro interessato a contenere la spesa pubblica e non anche ad individuare le linee di sviluppo del sapere e della ricerca. Un ministro che ciò nonostante si muove secondo uno schema politico e culturale tanto definito quanto pericoloso e quindi da contrastare con decisione: lo schema per cui privato è bello. Si badi però: esso non è il frutto di elaborazioni che provengono dal centro destra. All'avanzata del privato hanno fornito un contributo rilevante anche gli esecutivi di centro sinistra: l'attuale accanimento contro l'università pubblica ha radici bipartisan. È tempo di rendersene conto ed è tempo di elaborare soluzioni alternative e di individuare il modo di renderle patrimonio della società.

La privatizzazione: una soluzione ideologica ed incostituzionale

È difficile individuare un criterio tecnico certo per comprendere se un certo intervento normativo incentiva o meno la privatizzazione. Troppo complesse e difficilmente intelleggibili sono le formule giuridiche utilizzate per riformare la vita di enti - o di porzioni di essi - che prima era facile qualificare come pubblici o privati.

Dalle difficoltà si può uscire solo adottando un criterio politico, che potrebbe suonare all'incirca nel modo seguente: è pubblico il soggetto la cui vita dipende da scelte operate all'interno della sua comunità di riferimento secondo criteri di tipo democratico, mentre è privato il soggetto le cui scelte sono sottratte al vaglio di quella comunità. In base a questo criterio, ad esempio, è privato il servizio di erogazione dell'acqua se gestito da chi risponde ad azionisti - pubblici o privati che siano - in quanto tali interessati all'incremento degli utili. Non lo è invece se il servizio risponde ai cittadini, i quali ben possono avere interesse ad attività incapaci di produrre utili, ma pur sempre idonee a soddisfare diritti di cittadinanza.

Come vedremo è sulla base del criterio politico che entrambe l'istituzione di fondazioni universitarie e la nascita di università fondazione costituiscono ipotesi di privatizzazione degli atenei: soluzione in linea con l'idea - una vera e propria ideologia - secondo cui il meccanismo di mercato consente di ottenere risultati più apprezzabili rispetto a quelli assicurati dal meccanismo democratico.

Questa ideologia, applicata al mondo del sapere e della ricerca, sottrae il controllo sulle scelte dell'università alla sua comunità di riferimento - personale tecnico amministrativo, personale docente, studenti, cittadini, realtà culturali ed economiche del territorio - e lo affida ai soggetti che provvedono al suo finanziamento. In tal modo si realizza un ridimensionamento della spesa pubblica: questo è indubbio. Ma si realizza anche uno snaturamento di ciò che è e deve restare un bene comune - il sapere e la ricerca appunto - se vuole continuare ad assolvere alle funzioni che la Costituzione italiana gli ha affidato. Solo quando l'arte e la scienza sono libere (art. 33) l'istruzione è realmente aperta a tutti (art. 34). E solo a queste condizioni il sapere e la cultura sono elementi di crescita democratica e non invece fredde voci di bilancio dell'ente che le amministra.

Le università fondazione: la disciplina

La figura delle università fondazione è prevista D.L. 25 giugno 2008, n. 112, "recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (GU n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. ord. n. 152). Già il titolo del provvedimento indica che la figura in discorso costituisce uno strumento di risanamento finanziario o - nella migliore delle ipotesi - uno strumento di politica economica. È in linea con questa impostazione che è stata formulata disposizione che prevede la "facoltà di trasformazione in fondazioni delle università" (art. 16). Vediamolo nei dettagli.

Comma 1 - In attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, nel rispetto delle leggi vigenti e dell'autonomia didattica, scientifica, organizzativa e finanziaria, le Università pubbliche possono deliberare la propria trasformazione in fondazioni di diritto privato. La delibera di trasformazione è adottata dal Senato accademico a maggioranza assoluta ed è approvata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La trasformazione opera a decorrere dal 1. gennaio dell'anno successivo a quello di adozione della delibera.

Quantomeno curiosa è la pretesa di attuare la Costituzione - violata tra l'altro in quanto la materia non presenta i requisiti di necessità ed urgenza richiesti per ricorrere al decreto legge (art. 77) - che nella parte richiamata (art. 33) nulla dice di utile a fondare la trasformazione degli atenei pubblici in fondazioni di diritto privato.

Direi anzi che la Costituzione afferma cose incompatibili con un simile proposito: "enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato" (art. 33 c. 3). E qui siamo di fronte, più che alla costituzione di un istituto di educazione privato, alla trasformazione di un ente pubblico in ente privato, con notevoli oneri per lo stato (v. commi 2 e 3). Il tutto secondo una logica che sembra oramai tipica della privatizzazione all'italiana: in verità una svendita o un regalo dei gioielli di famiglia. Molti dubbi suscita la possibilità che a decidere la privatizzazione sia il Senato accademico, che ricorre a tal fine ad una maggioranza non particolarmente qualificata (solo la maggioranza assoluta dei suoi membri). Il fatto poi che il Mef abbia voce in capitolo, conferma il carattere di misura volta al contenimento della spesa come reale motivo ispiratore della riforma.

Comma 2 - Le fondazioni universitarie subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università.

Al fondo di dotazione delle fondazioni universitarie è trasferita, con decreto dell'Agenzia del demanio, la proprietà dei beni immobili già in uso alle Università trasformate.

Comma 3 - Gli atti di trasformazione e di trasferimento degli immobili e tutte le operazioni ad essi connesse sono esenti da imposte e tasse.

Ecco ciò che rende radicalmente incostituzionale la trasformazione degli atenei in fondazioni. Essa si basa su un regalo del pubblico ai privati, e quindi costituisce un rilevante onere per lo Stato, che neppure beneficia delle relative entrate fiscali!

Comma 4 - Le fondazioni universitarie sono enti non commerciali e perseguono i propri scopi secondo le modalità consentite dalla loro natura giuridica e operano nel rispetto dei principi di economicità della gestione. Non è ammessa in ogni caso la distribuzione di utili, in qualsiasi forma. Eventuali proventi, rendite o altri utili derivanti dallo svolgimento delle attività previste dagli statuti delle fondazioni universitarie sono destinati interamente al perseguimento degli scopi delle medesime.

Comma 6 - Contestualmente alla delibera di trasformazione vengono adottati lo statuto e i regolamenti di amministrazione e di contabilità delle fondazioni universitarie, i quali devono essere approvati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Lo statuto può prevedere l'ingresso nella fondazione universitaria di nuovi soggetti, pubblici o privati.

Comma 7 - Le fondazioni universitarie adottano un regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Da questo insieme di previsioni si ricavano alcune indicazioni formali circa la natura dell'università fondazione: indicazioni che trovano rispondenza nella disciplina generale delle fondazioni di diritto privato.

Queste ultime sono di norma enti costituiti da un patrimonio destinato ad uno scopo di pubblica utilità. Ciò non impedisce loro di svolgere attività commerciale, se essa è collegata allo scopo di pubblica utilità e se è inoltre finalizzata a finanziare l'ente e non anche a distribuire utili (se l'attività commerciale fosse prevalente si applicherebbe alla fondazione la disciplina prevista per l'imprenditore commerciale). È in sostanza quanto viene invece impedito dal comma 4.

In ragione delle loro peculiarità, le fondazioni private sono sottoposte ad un penetrante regime di controllo amministrativo. È ciò di cui si occupa il comma 6, nel momento in cui affida al Miur ed al Mef il compito di approvare lo statuto - che evidentemente può prevedere l'ingresso nella fondazione di soggetti privati - ed i regolamenti dell'università fondazione (che possono derogare alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici: comma 7). Dal coinvolgimento del Mef trae conferma l'idea che i controlli saranno informati all'esigenza di contenere la spesa pubblica e non anche di realizzare politiche sull'istruzione superiore e sulla ricerca.

Comma 8 - Le fondazioni universitarie hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile, nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo.

Comma 9 - La gestione economico-finanziaria delle fondazioni universitarie assicura l'equilibrio di bilancio. Il bilancio viene redatto con periodicità annuale. Resta fermo il sistema di finanziamento pubblico; a tal fine, costituisce elemento di valutazione, a fini perequativi, l'entità dei finanziamenti privati di ciascuna fondazione.

Queste disposizioni completano le indicazioni di carattere formale attraverso cui ricostruire la natura dell'università fondazione. Si tratta di disposizioni che concernono la

sua gestione economico finanziaria e in particolare la circostanza che l'ente deve operare secondo il principio di economicità (menzionato nel comma 4): ovvero assicurare equilibrio di bilancio (comma 9).

Si dice anche che non sono esclusi finanziamenti pubblici e tuttavia le modalità della loro distribuzione sono descritte in termini ambigui. Affermare che costituisce elemento di valutazione, a fini perequativi, l'entità dei finanziamenti privati (comma 9), può voler dire che le università fondazione più povere otterranno un aiuto più consistente dallo Stato (in tal modo la perequazione sarebbe riferita alla singola università fondazione). La medesima formula può tuttavia voler dire anche che l'entità dei finanziamenti privati è proporzionale all'entità dei finanziamenti privati ottenuti (e allora la perequazione sarebbe riferita al sistema delle università fondazione nel suo complesso).

Le università fondazione: il modello politico di riferimento

Come si intuisce, le indicazioni fornite dal D.L. 112 consentono di dire ben poco circa la struttura ed il funzionamento delle università fondazione. Molti sono i nodi irrisolti o non affrontati: ecco alcuni esempi.

La disciplina generale delle fondazioni private prevede che esse siano dirette da un consiglio di amministrazione e dall'art. 16 D.L. 112 si ricava che in esso possono sedere anche soggetti privati (comma 6). È infine prevista la costituzione del collegio dei sindaci, in cui è assicurata la presenza del Miur e del Mef (comma 10):

Comma 10 - La vigilanza sulle fondazioni universitarie è esercitata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nei collegi dei sindaci delle fondazioni universitarie è assicurata la presenza dei rappresentanti delle Amministrazioni vigilanti.

Nulla si dice invece degli organi accademici (Rettore, Senato accademico, Consiglio di Facoltà e Consiglio di dipartimento in testa): esisteranno ancora? E con quali poteri? Particolarmente ambigua è poi la disposizione dedicata ai rapporti di lavoro. Quelli del personale tecnico amministrativo sono regolati dall'ultimo contratto collettivo (come accade del resto in tutti i trasferimenti di azienda):

Comma 13 - Fino alla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro, al personale amministrativo delle fondazioni universitarie si applica il trattamento economico e giuridico vigente alla data di entrata in vigore della presente norma.

Cosa succederà poi? E cosa dire dei rapporti di lavoro con il personale docente?

Non si comprende poi se le università fondazione saranno o meno sottratte ai vincoli previsti per gli atenei che non si trasformano in fondazione: varranno per loro le misure relative al turn over, ai requisiti minimi, al rapporto tra spese per il personale e FFO, ai vincoli di spesa?

Per rispondere a tutte queste domande occorre evidentemente abbandonare il criterio tecnico e ricorrere al criterio politico (per cui - come ho detto - è pubblico il soggetto la cui vita dipende da scelte operate all'interno della comunità di riferimento secondo criteri di tipo democratico, mentre è privato il soggetto la cui scelte sono sottratte al vaglio di quella comunità).

Ebbene, la trasformazione degli atenei in università fondazione ha senso ed è attrattiva solo se essa realizza la privatizzazione del sapere e della ricerca. Giacché fine ultimo della trasformazione - nella visione di un esecutivo interessato solo al rientro della spesa

pubblica - è attrarre capitali privati, anche ricorrendo alla deducibilità dal reddito delle donazioni ed alla riduzione dei relativi oneri notarili:

Comma 5 - I trasferimenti a titolo di contributo o di liberalità a favore delle fondazioni universitarie sono esenti da tasse e imposte indirette e da diritti dovuti a qualunque altro titolo e sono interamente deducibili dal reddito del soggetto erogante. Gli onorari notarili relativi agli atti di donazione a favore delle fondazioni universitarie sono ridotti del 90 per cento.

Ovviamente i capitali privati si lasciano attrarre se hanno un ritorno economico: se cioè possono controllare l'insegnamento e la ricerca, in particolare acquisendo la maggioranza nel consiglio di amministrazione dell'università fondazione (non impedito dall'art. 16 D.L. 112). Probabilmente i finanziatori privati vorranno anche rapporti di lavoro flessibile. È pertanto scontato che il futuro sia fatto di contrattazione privata per il personale tecnico amministrativo (magari individualmente assistita, come va di moda dire da parte dei detrattori della contrattazione collettiva) e di misure assimilabili per il personale docente. Così come è scontato che gli organi accademici dovranno essere ascoltati nel momento in cui il consiglio di amministrazione assumerà decisioni rilevanti per la vita dell'università fondazione: dalla distribuzione dei fondi per la ricerca, alle chiamate di docenti, alle assunzioni di personale, fino alla chiusura dell'ente. Ascoltati ma non seguiti: al Rettore, al Senato accademico, ai Consigli di Facoltà ed ai Consigli di dipartimento si dovranno chiedere pareri, ma questi non saranno vincolanti. E tutto ciò sarà compatibile con l'art. 16 D.L. 112:

Comma 14 - Alle fondazioni universitarie continuano ad applicarsi tutte le disposizioni vigenti per le Università statali in quanto compatibili con il presente articolo e con la natura privatistica delle fondazioni medesime.

A questo punto è facile immaginare la fine che farà il rispetto per l'autonomia didattica, scientifica, organizzativa e finanziaria delle università fondazione, cui pure fa riferimento l'art. 16 D.L. 112 (comma 1). Fara la stessa fine del rispetto per l'art. 33 Cost., diventerà cioè una mera clausola stilistica a testimonianza del tempo che fu.

Le fondazioni universitarie: un'opportunità o un rischio?

Il ricorso alla fondazione di diritto privato per il perseguimento di finalità tradizionalmente attribuite all'università pubblica, non è una novità. Già il D.P.R. 24 maggio 2001, n. 254 aveva fissato criteri e modalità per la costituzione di fondazioni universitarie di diritto privato, a norma dell'articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (secondo cui "per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, una o più università possono costituire fondazioni di diritto privato con la partecipazione di enti ed amministrazioni pubbliche e soggetti privati"). Non siamo di fronte alla trasformazione degli atenei in fondazioni e quindi ad università fondazione. E tuttavia la facoltà di costituire fondazioni universitarie - che indubbiamente rappresenta un'opportunità - può risultare non meno rischiosa per la conservazione del carattere pubblico del sapere e della ricerca.

La disciplina delle fondazioni universitarie - ribadisco: fondazioni di diritto privato - è ambigua ed esse ben possono divenire lo strumento attraverso cui privatizzare le attività più qualificanti per un ateneo: la didattica e la ricerca di eccellenza. Le fondazioni universitarie possono infatti attribuire ai privati il contro di queste ultime - così come dei

beni strumentali a realizzare le finalità di volta in volta individuate - senza tuttavia assumersi l'onere di gestire anche la didattica e la ricerca ordinaria. Siamo così esposti al rischio di una forma occulta di privatizzazione all'italiana che produrrà danni irreparabili: non può esistere una ricerca ed una didattica ordinarie se esse non sono affiancate da una didattica e da una ricerca d'eccellenza.

Ma vediamo nel dettaglio il D.P.R. n. 254. Questa la disposizione che fa riferimento alla natura privatistica delle fondazioni - ivi inclusa la menzione del principio di economicità della gestione - delle quali si dice che non possono distribuire utili, ma non anche che non possono svolgere attività di carattere prevalentemente commerciale:

Art. 1 - Personalità giuridica delle fondazioni e finalità

1. In applicazione di quanto previsto dall'articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e in luogo delle aggregazioni di cui alla lettera c) del comma 2 dello stesso articolo, le università statali, di seguito denominate enti di riferimento, al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato, nonché per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, possono costituire, singolarmente o in forma associata, fondazioni di diritto privato disciplinate, per quanto non espressamente previsto dal presente regolamento, dal codice civile e dalle relative disposizioni di attuazione (...).

6. Le fondazioni perseguono i propri scopi con tutte le modalità consentite dalla loro natura giuridica ed operano nel rispetto di principi di economicità della gestione. Non è ammessa sotto qualsiasi forma la distribuzione di utili. Eventuali proventi, rendite o altri utili derivanti dallo svolgimento delle attività previste dagli statuti sono utilizzati interamente per perseguire gli scopi della fondazione.

Nella disposizione seguente si precisano invece le attività che le fondazioni universitarie possono svolgere. I riferimenti alle competenze in materia di didattica e ricerca sono ambigui: possono disegnare una situazione nella quale l'università pubblica mantiene il controllo su di esse. Tuttavia possono anche preludere ad una sorta di esternalizzazione senza controllo - o con scarso controllo - di quelle attività, in ragione del loro livello di orientamento alle necessità del mercato. Si noti tra l'altro il ruolo di primo piano svolto dalle fondazioni universitarie nel processo di internazionalizzazione degli atenei, che a questo punto potrebbe essere sottratto al loro controllo:

Art. 2 - Tipologie di attività attribuibili alle fondazioni

1. Le fondazioni possono svolgere, a favore e per conto degli enti di riferimento, una o più delle seguenti tipologie di attività, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti: a) l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato; b) lo svolgimento di attività strumentali e di supporto della didattica e della ricerca scientifica e tecnologica, con specifico riguardo: 1) alla promozione e sostegno finanziario alle attività didattiche, formative e di ricerca; 2) alla promozione e allo svolgimento di attività integrative e sussidiarie alla didattica ed alla ricerca; 3) alla realizzazione di servizi e di iniziative diretti a favorire le condizioni di studio; 4) alla promozione e supporto delle attività di cooperazione scientifica e culturale degli enti di riferimento con istituzioni nazionali ed internazionali; 5) alla realizzazione e gestione, nell'ambito della programmazione degli enti di riferimento, di strutture di edilizia universitaria e di altre strutture di servizio strumentali e di supporto all'attività istituzionale degli enti di riferimento; 6) alla promozione e attuazione di iniziative a sostegno del trasferimento dei risultati della ricerca, della creazione di nuove imprenditorialità originate dalla ricerca ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b), n. 1), del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297,

della valorizzazione economica dei risultati delle ricerche, anche attraverso la tutela brevettale; 7) al supporto all'organizzazione di stages e di altre attività formative, nonché ad iniziative di formazione a distanza.

2. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1 le fondazioni possono, fra l'altro:

a) promuovere la raccolta di fondi privati e pubblici e la richiesta di contributi pubblici e privati locali, nazionali, europei e internazionali da destinare agli scopi della fondazione; b) stipulare contratti, convenzioni, accordi o intese con soggetti pubblici o privati; c) amministrare e gestire i beni di cui abbiano la proprietà o il possesso, nonché le strutture universitarie delle quali le sia stata affidata la gestione; d) sostenere lo svolgimento di attività di formazione, ricerca e trasferimento tecnologico, anche attraverso la gestione operativa di strutture scientifiche e/o tecnologiche degli enti di riferimento; e) promuovere la costituzione o partecipare a consorzi, associazioni o fondazioni che condividono le medesime finalità, nonché a strutture di ricerca, alta formazione e trasferimento tecnologico in Italia e all'estero, ivi comprese società di capitali strumentali a dette strutture. Nel caso di partecipazione a tali società di capitali la partecipazione non può superare il cinquanta per cento dell'intero capitale sociale; f) promuovere e partecipare ad iniziative congiunte con altri istituti nazionali, stranieri, con amministrazioni ed organismi internazionali e, in genere, con operatori economici e sociali, pubblici o privati; g) promuovere seminari, conferenze e convegni anche con altre istituzioni e organizzazioni nazionali ed internazionali o partecipare ad analoghe iniziative promosse da altri soggetti.

3. Le fondazioni agevolano la partecipazione alla propria attività di enti e amministrazioni pubbliche e di soggetti privati, sviluppando ed incrementando la necessaria rete di relazioni nazionali ed internazionali funzionali al raggiungimento dei propri fini.

La disposizione successiva allude alla partecipazione di privati all'amministrazione della fondazione universitaria. Le modalità di essa sono rimesse allo statuto, la cui formulazione può pertanto assicurare un controllo privato della fondazione universitaria. Da notare anche che lo statuto stabilisce le modalità di erogazione dei suoi servizi alle università di riferimento, evidentemente anche a titolo oneroso:

Art. 3 - Statuto

1. Le fondazioni sono disciplinate da uno statuto che ne specifica i compiti e le strutture operative.

2. Lo statuto determina, nel rispetto delle disposizioni del presente regolamento: a) le finalità della fondazione; b) la composizione, le competenze e la durata dei suoi organi; c) i criteri in base ai quali altri soggetti, pubblici o privati, possono partecipare e i diritti e doveri a questi spettanti; d) la destinazione degli avanzi di gestione agli scopi istituzionali; e) le modalità di erogazione dei servizi a favore degli enti di riferimento; f) le cause di estinzione della fondazione e le disposizioni relative alla devoluzione del patrimonio secondo quanto previsto dall'articolo 15, comma 3 (...).

Circa il patrimonio delle fondazioni universitarie, si dice che esso è costituito fra l'altro dai beni mobili ed immobili ad esse conferiti dai fondatori - quindi anche dall'università - all'atto della costituzione. Si potrebbe verificare la seguente situazione: l'università destina beni alla fondazione a titolo gratuito e poi ottiene da questa servizi a titolo oneroso:

Art. 4 - Patrimonio

1. Il patrimonio della fondazione è costituito: a) dalla dotazione iniziale in beni mobili e/o

immobili conferita dai fondatori all'atto della costituzione; b) dai beni mobili ed immobili che perverranno alla fondazione a qualsiasi titolo, nonché da contributi, donazioni e lasciti di persone fisiche e giuridiche pubbliche e private, la cui accettazione sia deliberata, previo gradimento degli enti di riferimento, dal consiglio di amministrazione della fondazione e che il consiglio stesso decida di imputare a patrimonio; c) dai proventi delle attività proprie che il consiglio di amministrazione deliberi di destinare ad incremento del patrimonio; d) dagli utili, derivanti dalle contribuzioni di cui all'articolo 6, che il consiglio di amministrazione decida di imputare a patrimonio; e) dai fondi di riserva costituiti con eventuali avanzi di gestione.

Art. 5 - Fondi di gestione

1. Per l'adempimento dei propri compiti le fondazioni dispongono: a) di ogni eventuale provento, contributo, donazione o lascito destinato all'attuazione degli scopi statuari e non espressamente destinato all'incremento del patrimonio; b) dei redditi provenienti dalla gestione del patrimonio; c) dei corrispettivi per le prestazioni di cui all'articolo 12, comma 3.

Vediamo ora la disposizione con cui si individuano le diverse categorie di partecipanti alla fondazione, differenziate in funzione dell'entità della loro contribuzione. Nel merito non si fissano limiti attinenti alla natura pubblica o privata della partecipazione:

Art. 6 - Partecipazioni ed adesioni

1. Partecipano alla costituzione della fondazione, oltre agli enti di riferimento, gli enti e le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati individuati dagli enti di riferimento medesimi che abbiano accettato di contribuire, nella misura indicata nello statuto, al fondo di dotazione iniziale e al fondo di gestione della fondazione mediante contributi in denaro, in attività o in beni materiali e immateriali. Tali soggetti assumono la qualifica di "Fondatori".

2. Assumono la qualifica di "Partecipanti istituzionali" alla fondazione, previo gradimento della stessa e dell'ente di riferimento, enti ed amministrazioni pubbliche e soggetti privati che condividendo le finalità della fondazione, contribuiscono alla realizzazione dei suoi scopi mediante contributi in denaro annuali o pluriennali, in attività o beni materiali e immateriali, in misura non inferiore a quella all'uopo stabilita annualmente dal consiglio di amministrazione della fondazione.

3. Assumono la qualifica di "Partecipanti" enti ed amministrazioni pubbliche e soggetti privati che contribuiscono in via non continuativa agli scopi della fondazione con mezzi e risorse in misura non inferiore a quella all'uopo stabilita dal consiglio di amministrazione della fondazione.

Ed ecco le disposizioni relative ai principali organi della fondazione. E' da rilevare che la maggioranza assoluta dei componenti il consiglio di amministrazione deve essere designata dall'università di riferimento. Nulla si dice tuttavia circa la provenienza - se da soggetto pubblico o privato - di quei componenti:

Art. 7 - Organi

1. Sono organi delle fondazioni: a) il presidente; b) il consiglio di amministrazione; c) il collegio dei revisori dei conti.

2. La durata degli organi delle fondazioni, nonché le relative incompatibilità, sono stabilite dai rispettivi statuti (...).

Art. 8 - Presidente

1. Il presidente ha la legale rappresentanza della fondazione. Convoca e presiede il

consiglio di amministrazione e il comitato scientifico ed esercita tutte le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il presidente della fondazione è nominato dagli enti di riferimento.

Art. 9 - Consiglio di amministrazione

1. Le fondazioni sono amministrate da un consiglio di amministrazione la cui nomina, composizione, competenza e funzionamento sono disciplinati dai rispettivi statuti, fermo restando che: a) il numero dei componenti è commisurato ai compiti della fondazione ed alle dimensioni degli enti di riferimento e, comunque, non può essere superiore a undici, compreso il presidente; b) è presieduto dal presidente della fondazione; c) la maggioranza assoluta dei componenti è designata dagli enti di riferimento; d) almeno un componente è designato dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

2. Il consiglio di amministrazione nomina un direttore generale, i cui compiti sono definiti dallo statuto.

Nella disposizione che segue si parla dei rapporti tra la fondazione universitaria e l'università di riferimento. Nel merito restano i dubbi sul ruolo dei privati, la cui definizione resta affidata alle determinazioni dell'università di riferimento:

Art. 12 - Rapporti tra le fondazioni e gli enti di riferimento

1. Gli enti di riferimento definiscono le linee guida dell'attività delle fondazioni per tutta la durata del consiglio di amministrazione. Le linee guida sono aggiornate di anno in anno con conseguente rimodulazione delle risorse previste ovvero, qualora siano individuate nuove o maggiori spese, con il reperimento di risorse aggiuntive.

2. Gli enti di riferimento approvano, su proposta del consiglio di amministrazione, il piano pluriennale delle attività della fondazione, nonché il "Piano di attività annuale" elaborato dal consiglio stesso. L'approvazione del piano pluriennale di attività, deve comunque essere conforme alle linee guida determinate ai sensi del comma 1.

3. I rapporti tra gli enti di riferimento e le fondazioni, per le prestazioni di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione delle attività la cui tipologia è stabilita dal presente regolamento, sono regolati dallo statuto e da specifiche convenzioni. I conferimenti di beni da parte degli enti di riferimento sono adottati con le modalità stabilite nei rispettivi statuti (...).

Infine la disposizione che riguarda i dipendenti delle fondazioni universitarie, che - stando a quanto visto finora - ben potrebbe essere costituito da personale docente e personale tecnico amministrativo. Sul loro rapporto di lavoro non si dice nulla: semplicemente si apre la strada alla sua privatizzazione e quindi precarizzazione.

Art. 14 - Personale

1. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle fondazioni sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato e sono costituiti e regolati contrattualmente.

Dalla critica alla proposta

L'opposizione alle università fondazione deve essere radicale, ma non deve far dimenticare - accanto alle opportunità - i rischi riconducibili all'istituzione di fondazioni universitarie. Si discuta quindi delle prime, ma non si scordi che le seconde possono costituire - magari non subito e magari in modo poco eclatante - un passo decisivo verso la privatizzazione del sapere e della ricerca e quindi una pesante frattura nel rapporto tra

l'università e il suo territorio.

Questo dovrebbe far preoccupare anche chi non crede nell'opportunità di evitare la privatizzazione. Così come dovrebbe far preoccupare che non siamo negli Stati Uniti: dove vi è una cultura del mecenatismo e dove i finanziatori privati hanno dimensioni che da noi possiedono solo tre o quattro imprese nazionali.

A queste condizioni il risultato è sicuro. Solo alcune poche università, se inserite in tessuti territoriali ricchi, potranno trarre benefici finanziari dalla privatizzazione. Le altre sono destinate ad impoverirsi, e potranno evitare un simile destino solo vendendosi, o più probabilmente svendendosi, a finanziatori distanti, che renderanno l'università una anonima sede decentrata di una qualche impresa solo temporaneamente interessata ai suoi servizi. Ciò dovrebbe essere di un qualche interesse per la politica locale e persino per la realtà economica locale.

Certo contrapporsi ad un simile disegno non è cosa facile. La Conferenza dei Rettori delle Università italiane ha espresso una contrarietà netta ai tagli di bilancio, ma è rimasta ambigua sulla facoltà di trasformazione degli atenei in fondazioni private (evidentemente pesa ancora la spaccatura provocata dal cosiddetto club dei diciannove atenei d'élite).

Impedire la privatizzazione sarà difficile anche perché i decreti legge devono essere convertiti in legge dal Parlamento entro sessanta giorni (art. 77 Cost.): quindi - nel caso del D.L. 112 - entro il 24 agosto. E questo è un tempo troppo ristretto per poter concordare un nuovo testo con la maggioranza: è un tempo appena sufficiente a pianificare un'opposizione intransigente.

Ma anche dopo l'estate ci sarà da lottare e discutere in modo condiviso e magari anche di ciò che l'università ha per troppo tempo trascurato: il suo essere una componente della società. L'università pubblica o è questo o non è.

alessandro.somma@unife.it