



Corso di dottorato di ricerca in:

Scienze Giuridiche

in convenzione con l'Università degli Studi di Trieste

Ciclo 33°

TITOLO

**LA COMPLESSITÀ DELL'ORDINAMENTO UNIVERSITARIO
NEL SISTEMA DELLE FONTI**

**LA PROBLEMATICA ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI AUTONOMIA
PER UNA AMMINISTRAZIONE DIVERSAMENTE PUBBLICA**

Dottoranda

Dott.ssa Benedetta Balus

Supervisore

Prof. Dimitri Giroto

Anno 2021

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	1

CAPITOLO PRIMO

L'autonomia universitaria nel sistema delle fonti

1. PREMESSA	6
2. L'EVOLUZIONE DELL'ORDINAMENTO UNIVERSITARIO ITALIANO	7
3. IL PRINCIPIO DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA NELLA COSTITUZIONE	23
4. LE REGIONI: IL PROBLEMATICO RAPPORTO TRA LEGGE, ORDINAMENTO STATALE E ORDINAMENTO REGIONALE	33
5. L'ISTRUZIONE SUPERIORE NEL DIRITTO EUROPEO: L'UNIVERSITÀ ITALIANA OLTRE I CONFINI NAZIONALI	46
5.1. <i>LA MISSION DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE</i>	55

CAPITOLO SECONDO

Anvur e Ministero: "fonti" di nuove regole

1. PREMESSA	60
2. IL GOVERNO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PRESSO IL CENTRO STATALE	61
2.1. <i>IL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA</i>	65
2.2. <i>AUTONOMIA E CENTRALIZZAZIONE</i>	73
3. AUTONOMIA, RESPONSABILITÀ E VALUTAZIONE	78
4. LE AUTONOMIE UNIVERSITARIE ALLA PROVA DELLA QUALITÀ E DELL'EFFICIENZA: L'ANVUR	83
5. LA VALUTAZIONE E LE SUE REGOLE: QUEL CHE RESTA DELL'AUTONOMIA DEGLI ATENEI	95
5.1. <i>LE REGOLE DELLA RICERCA SCIENTIFICA</i>	98
5.2. <i>LE REGOLE DELLA DIDATTICA</i>	104

CAPITOLO TERZO

Le fonti dell'autonomia tra leggi, regole e responsabilità

1.	UNA QUESTIONE PRELIMINARE: SULLA NATURA DELLE UNIVERSITÀ E SUI FATTORI DELLA LORO TRASFORMAZIONE	108
2.	AUTONOMIA NORMATIVA E POTESTÀ STATUTARIA	118
	2.1 <i>I CONTENUTI DEL MODELLO DI GOVERNO IMPOSTO DAL CENTRO</i>	126
	2.2 <i>... E GLI SPAZI CHE RESIDUANO ALL'AUTONOMIA STATUTARIA</i>	135
3.	AUTONOMIA NORMATIVA E POTESTÀ REGOLAMENTARE	145
4.	AUTONOMIA NORMATIVA E REGOLE "GENERALI"	156
	4.1 <i>COMPLICAZIONE NORMATIVA, BUROCRAZIA E IPOTESI DI RIORDINO</i>	157
	4.2 <i>UNIVERSITÀ DIVERSAMENTE PUBBLICA</i>	166
	CONCLUSIONI	172
	BIBLIOGRAFIA	176

INTRODUZIONE

L'autonomia universitaria è un tema di grande rilevanza per gli studi giuspubblicistici, che trova il suo primo fondamento, a Costituzione vigente, nel riconoscimento, da parte dell'art. 33, comma 6, Cost., del diritto per le università di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. Tale disposizione rappresenta il dato costituzionale di riferimento per la collocazione delle università nell'ordinamento e per l'analisi dei loro rapporti con il legislatore e con il Ministero. Essa costituirà, quindi, la stella polare delle considerazioni che seguiranno e sarà letta congiuntamente agli altri principi costituzionali rilevanti con cui essa fa sistema, ovvero l'art. 33, comma 1, e gli artt. 5 e 9 della Costituzione.

L'autonomia universitaria si colloca nel tessuto ordinamentale e costituzionale nel quale la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (art. 9) e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5). In questo quadro normativo costituzionale sopraggiunge poi, con la riforma costituzionale del 2001, il principio di sussidiarietà a rendere ancor più chiaro l'obiettivo della valorizzazione delle autonomie costituzionalmente garantite, comprese quelle dei soggetti ascrivibili alle autonomie funzionali, quali le università statali. Risulta pertanto chiara ed evidente la centralità del principio costituzionale di autonomia, dettato in ragione e a garanzia delle peculiari funzioni didattiche e di ricerca delle singole università. Da ciò derivano conseguenze alquanto rilevanti sul piano delle fonti di disciplina della "materia" universitaria, nonché della riserva di legge applicabile, che è quella prevista dall'art. 33 comma 6, e non quella generale di cui all'art. 97 Cost.

La fisionomia dell'autonomia universitaria a livello di principi costituzionali proposta nel presente lavoro sarà ricostruita al fine di evidenziare alcuni caratteri del processo riformatore del sistema universitario italiano, avviato con la legge n. 240 del 2010, i quali danno contezza di quanto il legislatore abbia negli ultimi anni fortemente limitato proprio l'autonomia di cui si discute. A questo scopo si indagherà sull'evoluzione del principio di autonomia, per comprendere entro quali confini quest'ultima possa essere tracciata rispettivamente dai poteri pubblici e dalle università. Ciò avverrà attraverso l'esame non solo delle disposizioni costituzionali di riferimento, ma anche degli

interventi legislativi e delle politiche pubbliche che nel corso del tempo hanno inciso sulla libertà di autodeterminazione degli atenei.

Il *fil rouge* lungo cui si dipana la trama del lavoro è identificabile nella tesi che, attraverso i modelli e le proposte che lo studio suggerisce, sia possibile migliorare la qualità del sistema universitario nel suo insieme e la capacità di ogni ateneo di perseguire la propria missione in modo più efficiente e responsabile, senza correre il rischio che le norme di dettaglio dettate dal legislatore e la miriade di regole provenienti dal centro possano offuscare, come taluni temono, i valori che sono alla base della ragion d'essere dell'università.

Rispetto alla vastità di norme e alla quantità di regolamenti e Statuti, l'obiettivo della ricerca è di far emergere le molteplici contraddizioni e ambiguità che caratterizzano la situazione odierna in tema di autonomia universitaria, alimentate anche dalla presenza nell'ordinamento italiano di un gran numero di leggi e regole, che toccano solo trasversalmente la materia e che creano un caos normativo che neppure la "grande riforma" del 2010 è riuscita a dipanare.

L'analisi condotta porta a conclusioni che intendono rappresentare dei suggerimenti utili per accompagnare un cambiamento che sia il frutto di scelte ponderate da parte di coloro i quali sono chiamati a rendere operativa un'autonomia che, richiamando una parola cara al giurista costituzionalista, sia anche responsabile. Le pagine che seguono intendono dare un contributo proprio in questa direzione; non già per affermare risposte sicure e univoche, ma più modestamente per promuovere più ordine e consapevolezza per affrontare le domande e le sfide che nessun sistema universitario e nessun ateneo possono oggi permettersi di eludere.

Quanto al contenuto e all'articolazione del presente lavoro, i tre capitoli attraverso i quali esso si dipana si possono ricondurre a tre tematiche principali.

La prima parte della tesi pone le premesse indispensabili per poggiare le analisi successive su basi sufficientemente solide: l'obiettivo del primo Capitolo è infatti quello di mettere in rilievo alcune delle questioni centrali le quali, citando il titolo della tesi, nascono proprio dalla complessità dell'ordinamento universitario nel sistema costituzionale delle fonti del diritto.

I riferimenti al passato e alle tappe che segnano il percorso dell'autonomia possono interessare il lettore principalmente se letti come termini di confronto con lo stato attuale delle cose, al fine di poter cogliere la portata normativa innovativa e i limiti dell'ultima riforma legislativa in materia e della normativa attuativa che ne è conseguita. Proprio al fine di comprendere la portata della riforma Gelmini e di poter sviluppare qualche riflessione in più sullo stato di salute attuale dell'università italiana, saranno brevemente esposte le tappe e i momenti salienti del lungo e difficile percorso di affermazione dell'autonomia universitaria: dalla legge Casati ad oggi la produzione normativa che nel tempo è succeduta ha cambiato il volto degli atenei, degli organi, delle strutture e della gestione delle risorse. I riferimenti al passato e alle tappe che segnano il percorso dell'autonomia possono interessare il lettore principalmente se letti come termini di confronto con lo stato attuale, al fine di poter cogliere la portata normativa innovativa e i limiti dell'ultima riforma legislativa in materia e della normativa attuativa che ne è conseguita.

Nella prima parte del primo Capitolo, leggendo tra le disposizioni legislative che nel corso della storia dell'università hanno riguardato la sua autonomia, verrà evidenziato il lento passaggio da un sistema inizialmente fortemente accentrato, ad un ordinamento nel quale le università hanno goduto di una autonomia tale da diventare soggetti capaci di innovare l'ordinamento giuridico emanando norme.

Dopo aver analizzato il principio di cui all'art. 33, comma 6, Cost., ed in particolare il dibattito che ha caratterizzato la natura della riserva di legge ivi contenuta, ci si soffermerà sui rapporti tra le fonti dell'autonomia universitaria con le altre fonti dell'ordinamento interno, ed anche europeo. Adottando un approccio multilivello, si analizzerà in particolare l'influenza esercitata sull'università italiana non solo dall'ordinamento nazionale, ma anche dall'ordinamento euro-unitario. Sul versante dei rapporti tra Stato ed enti territoriali, verrà chiarito il legame tra l'art. 33 Cost. e le norme introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la quale ha determinato una "trilateralità" di rapporti che ha anch'essa interrogato i giuristi sul tema.

Nel secondo Capitolo sarà affrontato il tema della centralizzazione del sistema universitario e delle nuove e numerose regole che ha prodotto, anch'esse in parte capaci di comprimere l'autonomia degli atenei. In particolare, si passerà dall'analisi del mutato ruolo del Ministero nella *governance* del sistema universitario, al dibattito tema della

valutazione dei risultati, che da un paio di anni è diventato centrale nelle riflessioni sulle politiche universitarie.

La valorizzazione del sistema universitario nel suo complesso passa anche dalla concreta capacità di distinguere tra ciò che è importante (ed ineludibile) gestire centralmente e ciò che deve essere, all'opposto, deciso dai singoli atenei, coniugando, ovviamente, autonomia e *accountability*.

Il profilo della responsabilità è direttamente correlato a quello della valutazione dei risultati: con la riforma del 2010 il legislatore è tornato a disciplinare incisivamente il tema della valutazione, e i susseguenti provvedimenti attuativi ne hanno fatto sempre di più il centro del sistema universitario, in quanto oggi capace di condizionare i più diversi ambiti della vita degli atenei. I problemi che riguardano la valutazione concernono la natura del soggetto che la pone in essere e le modalità attraverso le quali l'attività valutativa si esplica.

L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) è diventata un soggetto di snodo delle politiche afferenti al sistema universitario, che funge da contraltare ai due soggetti tradizionalmente titolari delle funzioni di indirizzo strategico nel campo della ricerca e della didattica: il Ministero, da un lato, e le università, dall'altro. L'estensione e la capacità di incidenza delle attribuzioni di ANVUR hanno a tal punto potenziato il ruolo dell'Agenzia che si può giungere ad affermare che essa è oggi diventata "fonte" di nuove regole per il sistema universitario, che hanno richiesto adattamenti e ripensamenti organizzativi e funzionali e, soprattutto, hanno contribuito in maniera significativa a determinare le modalità con le quali le università assolvono i propri compiti istituzionali. In particolare, la valutazione della ricerca e della didattica è dispersa in tante minute disposizioni di legge che si tenterà di ricondurre a sistema. Queste nuove "regole", con le uniformità da esse imposte, si estendono tanto da occupare arbitrariamente gli spazi dell'autonomia scientifica e didattica, chiamando peraltro gli atenei a una serie di adempimenti e adeguamenti che ne condizionano la sopravvivenza.

Nel terzo Capitolo verrà analizzato il rapporto tra le fonti dell'autonomia e le regole dettate dal centro statale alle università e, più in generale, alle pubbliche amministrazioni, nel tentativo di cogliere nel tessuto normativo della legge Gelmini e nella fitta trama

applicativa dei decreti attuativi, quali spazi residui vi siano ancora per l'autonomia universitaria.

In quest'ambito, dopo aver considerato le coordinate di contesto in cui si sviluppa l'autonomia, si passerà in rassegna il tema delle regole che governano le università e su come esse incidano sulle aree riservate alle fonti di autonomia, ovvero Statuti e regolamenti.

A seguire, ci si addentrerà nelle problematiche relative al sistema di *governance* interna, discutendo dei benefici e dei difetti della riforma e degli spazi che residuano all'autonomia statutaria.

Infine, si metteranno in rilievo i problemi ancora aperti e riguardanti specificamente l'eccesso di regolamentazione e la complicazione normativa e burocratica esistente in materia, nel tentativo di delineare idee e proposte finalizzate a semplificare e riordinare la normativa dettata per quella che è stata icasticamente definita un'amministrazione *diversamente* pubblica.

CAPITOLO PRIMO

L'autonomia universitaria nel sistema delle fonti

1. PREMESSA.

Per intendere la trasformazione che ha subito l'università italiana nell'ultimo ventennio bisogna, come al solito, volgersi al passato, anche quello remoto, per individuare le forze che si raccoglievano da tempo e che hanno prodotto un cambiamento così repentino e profondo. Solo volgendo lo sguardo al passato, infatti, sarà possibile comprendere i concetti di autonomia, dipendenza ministeriale, responsabilità e valutazione, che sono posti al centro dell'attuale dibattito dottrinale in tema di autonomia universitaria. Conoscere l'evoluzione storica del sistema universitario è importante anche al fine di dotarsi di quegli strumenti necessari per sciogliere i nodi problematici che l'attualità pone.

Nel primo paragrafo, anche se per rapidi cenni, si tratteggerà il cammino di riforma del sistema universitario italiano, un cammino ambiguo, che non può dirsi ancora completamente concluso. Dopo aver considerato le fasi genetiche e di prima evoluzione del modello normativo universitario, si passerà all'analisi dei tratti che esso ha assunto nel periodo più recente. In particolare, si cercherà di evidenziare il tasso di incidenza, quanto alla libertà degli atenei di autodeterminarsi, delle varie leggi di riforma susseguitesi nel tempo. È in questo senso che verrà affrontata la problematica dei rapporti tra Stato e università, considerando queste entità come contrapposte; il *leitmotiv* dell'indagine sarà quello di definire il grado di autonomia degli atenei rispetto al potere centrale.

Le università, però, non hanno relazioni soltanto con lo Stato, ma anche con le Regioni. Con riferimento a questo aspetto, nelle pagine che seguono si vedrà che il graduale consolidamento dell'autonomia degli atenei ha posto all'attenzione il tema della compresenza a livello locale di due distinte autonomie, regionale ed universitaria, l'una caratterizzata dall'elemento territoriale, l'altra da quello funzionale. Con l'ingresso delle

Regioni sulla scena accresce il numero delle fonti autorizzate ad incidere su ambiti di competenza *anche* dell'università. Si cercherà di evidenziare come, per la salute del sistema universitario, i rapporti tra università ed Enti regionali debbano essere estesi e rafforzati, per il raggiungimento di comuni obiettivi di sviluppo economico e di innovazione tecnologica, debbano sempre ispirarsi ai metodi del coordinamento orizzontale, che esclude qualsiasi posizione di supremazia e si basa sull'accordo e la programmazione condivisa.

Da ultimo, atteso che ad oggi il tema dell'autonomia universitaria ha superato i confini nazionali, si dedicherà uno spazio anche all'analisi dell'esperienza italiana in relazione alle esigenze e ai vicoli che l'ordinamento europeo impone.

2. L'EVOLUZIONE DELL'ORDINAMENTO UNIVERSITARIO ITALIANO.

Dall'Unità d'Italia ad oggi si sono susseguiti numerosi interventi normativi diretti a regolamentare il funzionamento dell'università, ognuno dei quali ha segnato – in maniera più o meno netta - il percorso verso la realizzazione di quell'autonomia, che, ancora oggi, non sembra raggiunta in modo pieno e assoluto.

Il percorso evolutivo dell'università italiana ha alternato fasi di accentramento e autonomia, rendendo sin da subito evidente l'instabilità che costantemente avrebbe caratterizzato il volto dell'ordinamento universitario italiano¹. Di seguito, e per linee generalissime, si cercherà di tratteggiare le tappe dell'evoluzione dell'ordinamento universitario italiano, il quale ha subito nel tempo vari cambiamenti, ritocchi, restauri e poche vere riforme, sino ad approdare ai giorni nostri, contrassegnati dall'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 e dei suoi decreti attuativi, che hanno fatto dell'università la destinataria di estesi interventi volti a ridisciplinarne molti e importanti profili funzionali e organizzativi.

¹ Per un adeguato approfondimento del percorso evolutivo del sistema universitario italiano si rimanda a M. DUGATO, G. PIPERATA, *Università degli Studi* (voce), in *Enc. Giur.*, 2007, 1 ss.; W. GASPARRI, *Università degli Studi* (voce), *Dig. disc. pubbl.*, 1987 (agg. 2000), Torino, 610 e A. MORELLI, *Istruzione superiore* (voce), in *Nuovo Digesto Italiano*, XVII, Torino, 1938 (1937-1940), 372-395.

Nel periodo pre-costituzionale le norme dedicate all'università erano di stampo marcatamente centralizzato e gerarchico. Lo Statuto Albertino non prevedeva alcuna norma in materia di istruzione, fu solo con il regio decreto 13 novembre 1859, n. 3725 (cosiddetta "legge Casati") che si introdusse per la prima volta nell'ordinamento il concetto di istruzione pubblica e di sistema universitario nazionale. Quest'ultimo venne assorbito all'interno dell'organizzazione statale e, pertanto, le università finirono per diventare istituti incorporati a tutti gli effetti nell'organizzazione diretta dello Stato². Peraltro, al momento della nascita dello Stato unitario la legge Casati entrò in vigore soltanto nell'ex Regno di Sardegna, in Sicilia, in Lombardia, nel Veneto, nelle Marche e a Roma, restando così escluse diverse aree geografiche importanti dal punto di vista dell'istruzione superiore. La stessa legge Casati non venne mai applicata all'università di Bologna (disciplinata dalla bolla pontificia «*Quod divina sapientia*» del 1824). Tuttavia l'uniformazione del sistema dell'istruzione universitaria italiana, cui si adeguò anche l'università di Bologna, fu il frutto, prima ancora dell'estensione della legge Casati, della stratificazione della normativa ministeriale intervenuta negli anni successivi alla sua emanazione.

La legge Casati non prevedeva l'autonomia e la personalità giuridica delle università, che si configuravano alla stregua delle altre pubbliche amministrazioni: l'istruzione superiore venne affidata allo Stato che stava nascendo e fu posta alle dirette dipendenze del Ministro della pubblica istruzione. Lo schema disegnato dalla riforma era caratterizzato dall'uniformità delle strutture e degli ordinamenti didattici e dalla subordinazione dei singoli atenei al potere ministeriale centrale. Un'idea marcatamente accentratrice della riforma emerge soprattutto dal fatto che il Rettore, vertice dell'amministrazione gerarchica e capo della comunità universitaria, non era di libera elezione, bensì un organo dell'apparato statale nominato direttamente dal Re. Le università erano quindi considerate come meri organi dell'apparato statale e le loro funzioni erano tutte delegate dallo Stato.

Quanto all'organizzazione, la legge in parola delineava un'organizzazione universitaria omogenea, finalizzata al rilascio di titoli di studio aventi valore legale su tutto il territorio nazionale. I titoli di studio rappresentavano gli unici strumenti idonei ad abilitare all'esercizio delle professioni per le quali era richiesta una preparazione

² Si rimanda all'ampia e completa ricostruzione di F. COLAO, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Milano, 1995, 1-146.

specialistica a una gioventù già fornita delle necessarie cognizioni generali che venivano accertate mediante esame di ammissione alla facoltà prescelta. Lo scopo dell'istruzione superiore era infatti quello di indirizzare la gioventù nelle carriere, pubbliche e private, e di mantenere e accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria. Per il perseguimento di tale finalità lo Stato si faceva carico delle relative spese.

Al vertice di tale organizzazione vi era il Ministro, a cui era affidato il compito generale di governare e promuovere l'insegnamento, mentre al Rettore era attribuito il compito di sovrintendere all'amministrazione locale della pubblica istruzione, in posizione di subordinata e diretta dipendenza gerarchica dal Ministro³.

Quanto alla libertà di insegnamento, al suo riconoscimento formale si contrapponeva la sua sostanziale negazione, se si considera la possibilità consentita dalla legge di sospendere o rimuovere i docenti nel caso in cui con i loro insegnamenti avessero messo in dubbio le «verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, e tentato di scalzare i principi e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato»⁴.

L'assetto centralistico e tipicamente statale delineato dalla legge Casati restò in vigore per oltre sessant'anni: i provvedimenti successivamente, infatti, si limitarono ad estendere i principi ivi contenuti alle varie università presenti nello Stato appena formato. Gli sviluppi legislativi successivi furono caratterizzati da un ampio dibattito sull'opportunità di rivedere il testo della riforma Casati, considerata non più adeguata a rispondere alle richieste di un quadro politico e culturale profondamente mutato nel corso della sua vigenza. Diversi furono i progetti di riforma presentati in quegli anni, e

³ Per ulteriori approfondimenti sulla legge Casati, v. I. PORCIANI, *Lo Stato unitario di fronte alla questione dell'Università*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra otto e novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Napoli, 1994, 135 ss.; E. BOSNA, *L'istruzione superiore nella legge Casati e nei decreti dei governi provvisori*, in F. DE VITO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Napoli, 1986, 123 ss.

⁴ La sostanziale negazione della libertà di insegnamento è un tratto che accomuna il sistema d'istruzione allora vigente con il modello di ordinamento universitario napoleonico. È di tutta evidenza che con il regio decreto n. 3725 del 1859 il legislatore manifestò la propria preferenza per il modello di ordinamento napoleonico. Nella seconda metà del secolo XIX si erano imposti nell'Europa continentale due modelli di ordinamento dell'università: quello napoleonico, caratterizzato dall'uniformità delle strutture e degli ordinamenti didattici e dalla subordinazione dei singoli atenei verso il potere ministeriale centrale, e quello *humboldtiano*, i cui tratti salienti, in contrapposizione ai precedenti, sono la libertà accademica e l'autonomia organizzativa di ciascun ateneo. A questi due modelli se ne affiancava un terzo, quello anglosassone, nel quale gli atenei non sono inseriti in un sistema organizzativo universitario, ma danno luogo a una costellazione policentrica il cui tratto distintivo è l'assoluta difformità organizzativa, la diversità qualitativa e la varietà di offerta didattica e scientifica tra le diverse sedi.

tra questi particolarmente significativo fu quello contenuto nel rapporto finale emerso all'esito dei lavori della Commissione reale per il riordino degli studi superiori (c.d. Commissione Ceci)⁵, costituita con regio decreto del 30 gennaio 1910 e rimasta insediata fino al 1914, e alle cui conclusioni si ispirò la stessa riforma Gentile.

La vicenda storica dell'autonomia universitaria, nei suoi tratti di riconoscimento e di tutela giuridica, conobbe un momento fondamentale proprio nel regio decreto 30 settembre del 1923, n. 2102 (cosiddetta "riforma Gentile"). Il Ministro Gentile, accogliendo le indicazioni di riforma espresse dal vivace dibattito politico dell'epoca, disancorò la disciplina dell'istruzione superiore da quella dell'istruzione in generale, dedicando ad essa, per l'appunto, uno specifico testo normativo.

Con la legge Gentile, se da un lato venne espressamente riconosciuta alle università autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nonché quella tanto sospirata personalità giuridica, dall'altro l'approccio centralista e unitario del sistema, legato con doppio filo al potere centrale del Ministro, emergeva di tutta evidenza: il contenuto degli Statuti era predeterminato da norme statali, il Rettore era di nomina ministeriale ed anche i docenti venivano scelti direttamente dal Ministro della pubblica istruzione.

Tuttavia, pur accentuando alcuni caratteri centralistici del sistema, peraltro propri del contesto di realizzazione dello Stato fascista, la riforma del Ministro Gentile ebbe il merito di collocare le università in una posizione preminente nell'ambito del sistema scolastico nazionale, potenziandone le attribuzioni didattiche di alto livello e incrementando la funzione accademica della ricerca scientifica e della diffusione della cultura nazionale⁶. La riforma Gentile valorizzò la scienza accademica: le finalità essenziali dell'istruzione universitaria non si ravvisavano infatti più nel solo compito di formazione professionale «necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni», ma anche nella promozione del «progresso della scienza» (art. 1). In questo senso, la riforma, riconoscendo alle università una sostanziale soggettività propria, quali persone

⁵ Per un esame analitico della relazione della Commissione Ceci, v. M. MORETTI, *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La Commissione reale per il riordino degli studi superiori e la relazione Ceci*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra otto e novecento*, cit., 207 ss.

⁶ Cfr. M. ROSBOCH, *L'Autonomia universitaria tra presente e passato*, in *Rivista di Storia dell'Università di Torino*, 2 (1-2013), 119 e inoltre F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, 2018, 59, il quale ricorda che la riforma Gentile coniugò per la prima volta le due anime dell'università, la ricerca scientifica e la didattica.

giuridiche, accordò alle stesse una propria sfera di autonomia di ricerca scientifica, didattica e amministrativa, seppur «nei limiti stabiliti» dal medesimo decreto e comunque «sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal Ministro» (art. 1, comma 3).

Grazie a questa consacrazione autonomistica, le università attraverso i propri Statuti avrebbero potuto stabilire le norme per l'organizzazione della propria didattica e quelle relative all'amministrazione dei fondi.

In particolare, a livello didattico vennero create nuove facoltà, venne riconosciuto ai professori la libertà di insegnamento e agli studenti la libertà di studio. In controtendenza con l'affermazione di questi principi, posti nel segno della creazione un nuovo spazio concesso all'autonomia, al Ministro erano comunque riservati una serie di rilevanti decisioni capaci di influire sulla vita degli atenei. In questo senso emblematiche erano le disposizioni che prevedevano la possibilità di sopprimere, istituire e realizzare il nuovo assetto di facoltà, scuole e insegnamenti, nonché quelle che stabilivano la nomina regia per Rettori e Presidi di facoltà, superando così il modello elettivo che era affiorato in alcuni provvedimenti posti in essere sul finire del secolo precedente.

Le novità della riforma Gentile, in particolare quelle riguardanti l'autonomia universitaria e la libertà di ricerca e di insegnamento, non trovarono adeguato sviluppo nella legislazione successiva. Nel decennio che seguì la riforma Gentile, infatti, si susseguirono una serie di provvedimenti disorganici diretti a regolamentare e integrare solo alcuni aspetti della disciplina universitaria. Tale produzione normativa confluì poi nel Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 e ancora oggi in parte vigente, attraverso il quale il legislatore dell'epoca diede una prima risposta all'esigenza di razionalizzazione del regime giuridico dell'università.

L'intento del legislatore del Testo unico fu quello di fare proprie le conquiste degli anni passati e di mettere su carta quel disegno di rimodellamento strutturale espressivo dell'evoluzione storica dell'organizzazione universitaria che, seppur senza copertura costituzionale, si era impadronita di una certa dose di autonomia. Nell'articolo di apertura il regio decreto, dopo aver affermato che finalità essenziale e precipuo compito dell'istruzione superiore era la «promozione del progresso della scienza» e, in subordine, quello «di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni», riprendendo lo spirito della riforma Gentile attribuiva alle università

«personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare nei limiti stabiliti» dallo stesso Testo unico e sempre «sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal ministro dell'educazione nazionale».

Tuttavia, a queste affermazioni di principio, seguivano precise disposizioni che comprimevano l'autonomia a fronte di un rilevante accentramento di funzioni presso il Ministro⁷. Tali disposizioni erano peraltro stringenti e dettagliate, tanto da impedire di fatto agli atenei l'esercizio di quell'autonomia normativa che già all'epoca era intesa non solo come possibilità di auto-organizzare i propri uffici, bensì di darsi delle vere e proprie regole per il loro funzionamento.

Che lo scopo ultimo delle norme contenute nel Testo unico del 1933 fosse quello di garantire una uniformità della disciplina era evidente sotto altri molteplici aspetti: in relazione agli organi di governo, con riferimento a composizione e funzioni (art. 6 ss.), agli Statuti, i cui contenuti essenziali erano predeterminati dalla legge (art. 17 ss.), alla gestione amministrativa e contabile, (art. 44 ss.), alla disciplina degli ordinamenti didattici (art. 167 ss.), nonché al reclutamento e allo *status* del personale docente, considerato a tutti gli effetti da inquadrare nel personale statale (art. 62 ss.). Per questi motivi vi è chi in dottrina ha definito il Testo unico un provvedimento in controtendenza rispetto alla riforma Gentile, una sorta di "controriforma"⁸ dell'organizzazione dell'istruzione superiore. Peraltro, l'impostazione impressa dal Testo unico avrebbe poi trovato ulteriore conferma e sviluppo in due provvedimenti legislativi emanati pochi anni dopo: si tratta del r.d.l. 20 giugno 1935, n. 1071, e del r.d.l. 25 febbraio 1937, n. 439, attraverso i quali l'autonomia universitaria venne pressoché azzerata con l'introduzione delle più gravi limitazioni che si fossero mai registrate alla libertà di insegnamento e alla libertà di studio.

Con l'avvento del regime fascista quel processo di evoluzione fatto di regolamenti e provvedimenti che stavano dando vita ad una nascente legislazione universitaria fu da subito soffocato dall'imposizione di un ordinamento di stampo fortemente statalista e accentratore, anche nel campo dell'istruzione superiore. Il rapporto tra Stato e università

⁷ Al Ministro era conferito il potere di sostituzione delle autorità accademiche (art. 6), nonché la disciplina degli insegnamenti (art. 4).

⁸ Così W. GASPARRI, *Università degli Studi* (voce), cit., 610 ss.

era sbilanciato a favore della preminenza del primo sulla seconda: al Ministro infatti erano subordinati tutti gli organi degli atenei e ad esso era attribuito il potere di sostituzione⁹.

Caduto il regime fascista, vennero attribuiti maggiori poteri al corpo accademico composto dai professori di ruolo¹⁰ e venne eliminato definitivamente il potere di sostituzione del Ministro¹¹.

Il passaggio alla Costituzione repubblicana offrì piena copertura costituzionale all'autonomia universitaria, riconosciuta dal Costituente quale carattere intrinseco di un'Istituzione che rappresenta, fin dalle sue origini medioevali, il baluardo istituzionale della libertà di ricerca e di insegnamento a cui mira direttamente l'art. 33 della Costituzione¹².

L'introduzione del principio di autonomia da parte della Costituzione non produsse tuttavia quei cambiamenti che da esso ci si sarebbe invece aspettati.

A parte misure significative tese a eliminare i tratti autoritari della legislazione fascista successiva alla riforma Gentile, tra la fine degli anni Quaranta e gli anni Sessanta non si registrarono infatti interventi legislativi innovatori del sistema universitario. Con la fine degli anni Settanta vennero adottati solo una serie di atti normativi, i quali, lungi dal contenere un disegno organico, si limitavano a risolvere problemi specifici.

Tra i provvedimenti più incisivi si ricorda la legge n. 910 del 1969 di riforma dell'accesso all'università, da quel momento in poi consentito a tutti i possessori di un qualsiasi diploma ottenuto dopo un corso di studi di cinque anni, ed inoltre consentì agli studenti di predisporre un piano di studio diverso da quelli previsti dagli ordinamenti didattici in vigore, purché nell'ambito delle discipline effettivamente insegnate e nel rispetto del numero di insegnamenti stabilito. A chiudere la stagione della legislazione settoriale d'urgenza fu il decreto legge 1 ottobre 1973, n. 580, con il quale furono dettate nuove modalità di svolgimento per i concorsi a posti di professore universitario di ruolo,

⁹ Per un approfondimento cfr. P. AQUILANTI – A. DE ANTONIIS, *Appunti sui disegni di legge in materia di autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, 91.

¹⁰ V. d.l. lgt. 7 settembre 1944, n. 264.

¹¹ V. d.l. lgt. 5 aprile 1945, n. 238.

¹² Così M. ROSBOCH, *L'Autonomia universitaria tra presente e passato*, cit., 120. L'Autore segnala che «anche in occasione della discussione in Assemblea Costituente (con interventi ed emendamenti proposti da: Tupini, Colonnetti, Leone, Bettiol, Ermini, Medi, Mertino, Labriola, Della Seta, Lucifero, Corbino) sul punto – che pure non fu particolarmente ampia – si segnalò il problema della tutela dello stato giuridico dei docenti universitari e della loro inamovibilità, da taluni significativamente equiparato nelle garanzie ai magistrati».

furono istituiti gli assegni biennali di formazione scientifica e didattica nonché di studio, furono previste nuove norme per lo sviluppo dell'edilizia universitaria, e fu allargata la composizione dei consigli di facoltà e di quelli di amministrazione.

Dall'entrata in vigore della Costituzione sino ai primi anni Ottanta era dunque il Testo unico del 1933 a rappresentare ancora la normativa di riferimento, che conteneva la maggior parte delle norme dedicate al funzionamento e all'organizzazione dell'università. Continuò così a prevalere il precedente assetto generalizzato e uniforme almeno sino all'entrata in vigore del d.P.R. n. 382 del 1980, il quale ha posto le basi normative di un cambiamento verso l'effettivo realizzarsi di quell'autonomia proclamata dalla Carta costituzionale.

Il d.P.R. 382 del 1980, emanato in attuazione della legge delega del 21 febbraio 1980, n. 28, nel prevedere la possibilità di una sperimentazione organizzativa in una logica di riordino delle strutture della ricerca, ha dato il via a quel lento processo riformatore di c.d. "dipartimentalizzazione" che si è concluso alcuni anni dopo e che ha portato ad un proliferare di strutture all'interno delle università¹³.

La normativa in parola istituì infatti i dipartimenti, quali strutture dotate di autonomia amministrativo-contabile con funzioni di promozione e coordinamento dell'attività di ricerca. Ed è in questo senso che il d.P.R. del 1980 è stato considerato il punto di svolta del sistema che ha avviato la tendenza alle trasformazioni strutturali, a fronte di una legislazione precedente che si era per lo più occupata dello *status* giuridico del personale docente¹⁴.

Il legislatore del 1980 concesse così alle università la possibilità di sperimentare nuovi modelli organizzativi: esse poterono organizzarsi tramite l'aggregazione in dipartimenti di settori di ricerca omogenei ed insegnamenti affini, anche afferenti a più facoltà o corsi di laurea. In quest'ottica i dipartimenti avrebbero potuto costituire una

¹³ Come osservato in maniera lungimirante da O. SEPE, *Università degli Studi* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, 1998, 11, «è da ritenere che il futuro assetto dell'università sarà molto legato ai risultati pratici dell'introduzione dei dipartimenti» e conclude affermando che «il problema di fondo è connesso ad un mutamento di ottica. Occorre passare dalla logica per facoltà che ha guidato finora l'università, alla logica per dipartimenti». Tuttavia, la cattiva gestione delle risorse e il proliferare eccessivo delle strutture portò il legislatore della riforma del 2010 a sopprimere quell'autonomia di bilancio concessa ai dipartimenti dal d.P.R. n. 382 del 1980 (artt. 83 ss.), limitandosi a confermare l'autonomia dei dipartimenti nella gestione finanziaria delle risorse loro attribuite dall'ateneo.

¹⁴ Ad ogni buon conto, non va dimenticato che accanto alle disposizioni sulla sperimentazione organizzativa, il d.P.R. del 1980 contiene altresì la riforma del reclutamento e dello *status* dei professori, suddivisi in due fasce -ordinari e associati -, l'istituzione del ruolo dei ricercatori, della figura dei professori a contratto e la disciplina del dottorato di ricerca.

forma organizzativa innovativa, in grado di realizzare al meglio l'integrazione tra la funzione di ricerca e quella di insegnamento. Ne è seguita ovunque una ristrutturazione degli atenei, che ha rappresentato il primo sostanziale esercizio di autonomia organizzativa da parte delle università.

Oltre a prevedere delle norme relative all'organizzazione interna, il legislatore della riforma del 1980 attribuì agli atenei l'autonomia finanziaria, contabile e amministrativa. Poco dopo il Ministero, con d.P.R. del 4 marzo del 1980, n. 371, definì lo schema-tipo di regolamento sulla base del quale le Istituzioni universitarie avrebbero dovuto adottare il proprio regolamento contabile-finanziario nel rispetto dei principi da questo posti. È da rilevare, tuttavia, che il regolamento schema-tipo prevedeva norme di un tale dettaglio che lasciavano ben poco spazio all'esercizio di una autonomia alla quale, in ogni caso, vennero quantomeno dati gli strumenti per potersi sviluppare.

Soltanto nel 1989, ben 40 anni dopo la proclamazione dei principi costituzionali, prese avvio il processo autonomistico del sistema universitario italiano. Il "disgelo costituzionale" si ebbe solo con la legge 9 maggio, 1989, n. 168 (cosiddetta "legge Ruberti"), istitutiva del nuovo Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che rappresenta la prima forma di attuazione dell'art. 33 Cost. e, dunque, il primo passo significativo verso l'affermazione e l'attuazione del principio di autonomia nel sistema universitario. Tale legge fu il frutto di un proficuo dibattito politico e di un complesso *iter* parlamentare che ebbe il merito di contribuire significativamente a valorizzare l'autonomia universitaria che, per la prima volta, venne espressamente messa al centro dell'ordinamento universitario e declinata in tutte le sue forme.

Con l'entrata in vigore della legge del 1989 si concludeva anche l'annoso dibattito sulla natura giuridica delle università: nel riconoscere alle stesse la capacità di dotarsi di propri ordinamenti, esse vennero positivamente qualificate come enti e non più come meri organi riconducibili all'amministrazione dello Stato¹⁵.

Passando ad analizzare il contenuto della legge, in conformità alla garanzia autonomistica di cui all'art. 33 della Costituzione, l'art. 6, comma 1, dota le università di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, oltre che del diritto

¹⁵ A confermare la definitiva fuoriuscita delle università dall'amministrazione statale ha provveduto in seguito l'art.1, comma 2, d.l. 3 febbraio 1993, n. 29, poi confluito nell'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che ha collocato le Istituzioni universitarie nella categoria delle amministrazioni pubbliche non statali.

di darsi ordinamenti autonomi attraverso l'emanazione di propri Statuti e regolamenti. Per quel che riguarda in particolare la potestà statutaria, che dell'autonomia universitaria costituisce la più tipica e rilevante manifestazione, grazie alla consacrazione di tale diritto le università da quel momento in poi avrebbero potuto realizzare il proprio assetto istituzionale definendo gli spazi di autonomia di cui risultavano titolari, soddisfacendo così le proprie esigenze di differenziazione e svincolandosi definitivamente da quell'uniformità stabilita a livello centrale.

La legge prevede che principi e obiettivi vengano stabiliti a livello centrale e che i contenuti dell'autonomia vengano determinati dagli atenei. L'art. 6, comma 2, nello stabilire che le università sono disciplinate dai propri Statuti e regolamenti nei limiti stabiliti dalla legge - e dalla legge soltanto, con espressa inapplicabilità di disposizioni contenute in circolari -, aveva per la prima volta contenuto l'intervento ministeriale a favore dell'esercizio dell'autonomia.

La legge del 1989 diede pertanto la possibilità alle università di costruire la propria organizzazione interna e di dettare le regole per il proprio funzionamento con riferimento alle proprie specificità: lo Statuto diventa la fonte principale delle norme universitarie, abilitato a sostituire la precedente disciplina legislativa, salvo che si tratti di norme generali valevoli per tutte le pubbliche amministrazioni (ne è un esempio la legge 240 del 1990 sul procedimento amministrativo) ovvero che si tratti di materie espressamente riservate alla competenza statale (ad esempio il valore legale del titolo o lo *status* giuridico del docenti). Lo Statuto assume un ruolo centrale e diventa la fonte principale all'interno dell'università, presupposto di legittimità di tutti i regolamenti interni che ne integrano e ne sviluppano la normativa.

Da quel momento in poi agli Statuti universitari viene riconosciuta natura di fonte normativa a tutti gli effetti, in virtù della portata innovativa delle disposizioni in essi contenuti rispetto all'ordinamento giuridico. Il legislatore del 1989 ha così voluto espressamente ripartire le competenze normative in materia universitaria tra fonte statale primaria e fonti di autonomia. Anche la giurisprudenza amministrativa ha confermato questa impostazione: se è compito della legge statale fissare i limiti dell'autonomia universitaria, parimenti essa è tenuta anche ad individuare un'area normativa riservata alla competenza statutaria che prevale sulle altre norme di rango

primario, salvo che queste non intendano espressamente innovare nella specifica materia¹⁶.

Al Ministero la legge affida il compito di programmazione, coordinamento, indirizzo e sviluppo dell'attività didattica e di ricerca, nonché un potere di controllo sugli Statuti e regolamenti (artt. 6 e 16), sull'autonomia amministrativa, finanziaria e contabile (per la quale devono essere rispettati i limiti posti dagli artt. 7 e 8), nonché sulla composizione, formazione e funzionamento del Senato accademico integrato, cui spetta[va] l'approvazione dello Statuto (art. 16)¹⁷. Nel processo di adozione dello Statuto il controllo ministeriale si esaurisce nella formulazione di rilievi di legittimità e nella eventuale richiesta motivata di riesame dei profili di merito. Peraltro, nel caso di mancato accoglimento dei rilievi di legittimità da parte delle università al Ministro non è attribuito alcun potere autonomo di annullamento dell'atto, ma una mera legittimazione a proporre ricorso dinnanzi al Giudice amministrativo avverso il provvedimento del Rettore di emanazione dello Statuto. Il legislatore degli anni Novanta, come si vedrà a breve, si è mosso in senso opposto, rafforzando il controllo ministeriale sulle università: ne sono un esempio la legge 7 agosto 1990, n. 245, la quale attribuiva al Ministro il potere di istituire nuove università e nuove facoltà, nonché di sopprimere strutture decentrate, e la legge 19 novembre 1990, n. 341, di riforma degli ordinamenti didattici, che attribuiva al Ministro il compito rilevante di approvare gli ordinamenti didattici.

Anche la legge n. 168 riconosce alle università autonomia didattica, la quale tuttavia, rispetto alle altre forme di autonomia, è da sempre risultata più condizionata dall'esterno, e ciò soprattutto a causa della competenza statale in materia di valore legale del titolo di studio.

Oltre all'autonomia normativa e didattica, la legge del 1989 riconosce alle università anche una piena autonomia organizzativa, da attuarsi anch'essa mediante il

¹⁶ Cfr. sentenza del Consiglio di Stato del 23 settembre 1998, n. 1269, ove peraltro, a conferma che il principio ispiratore delle disposizioni della legge del 1989 è l'attribuzione alle università di una marcata autonomia statutaria, si legge che «lo Statuto non viene più emanato con un atto eteronomo – ovvero un decreto del Presidente della Repubblica, che veniva adottato udito il Consiglio universitario nazionale, su proposta del Senato accademico e con i pareri del Consiglio di amministrazione e delle facoltà, come stabiliva l'art. 17 del R.D. n. 1592 del 1933 - ma con un atto che trova la sua fonte legittimante nella spiccata autonomia riconosciuta all'Università».

¹⁷ Per un'analisi più approfondita dell'impianto normativo della legge n. 186/1989, cfr. S. CASSESE, *L'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica: La legge istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università*, in *Foro it.*, 1989, 397 ss.

ricorso ai propri Statuti e regolamenti¹⁸. Iniziò così una stagione florida per gli atenei che poterono finalmente definire propri modelli di governo e di amministrazione, nel segno della differenziazione.

Nel definire i tratti che avrebbero dovuto accompagnare l'attuazione dell'art. 33 Cost., la legge in parola riconosce espressamente, per la prima volta, l'autonomia finanziaria e contabile tra i contenuti della nuova configurazione ordinamentale delle università (art. 6, comma 1). In particolare, l'art. 7 della legge n. 168 afferma puntualmente che «le entrate delle università sono costituite da: a) trasferimenti dello Stato; b) contributi obbligatori nei limiti della normativa vigente; c) forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni di patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni». È proprio con particolare riferimento a queste ultime forme di finanziamento che è prevista la possibilità per ogni ateneo di dotarsi di un proprio regolamento per l'amministrazione, la contabilità e la finanza, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato, seppur nel rispetto dei relativi principi. Peraltro quattro anni più tardi con un intervento correttivo di finanza pubblica venne concesso alle università il potere sulle risorse, al di fuori dei vincoli di destinazione fissati a livello centrale¹⁹.

Si è visto come il disegno della riforma è stato ampio: viene prevista l'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il riconoscimento della personalità giuridica, nonché dell'autonomia normativa, didattica, finanziaria e contabile delle università. Dunque, seppur in ritardo di quarant'anni, nel 1989 viene data attuazione al dettato costituzionale; inizia così una stagione florida dove, nel quadro normativo allora vigente, l'autonomia universitaria raggiunse la sua massima espressione.

¹⁸ Nella regolamentazione dei profili organizzativi gli unici elementi di uniformità si possono leggere nella previsione di alcuni organi necessari la cui esistenza era prevista come obbligatoria in ogni ateneo. Tali organi necessari erano – e sono tutt'ora – il Rettore, il Senato accademico e il Consiglio di amministrazione (art. 16).

¹⁹ Cfr. art. 5, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Più in generale, la predetta disposizione, unificando i vari fondi preesistenti in tre (Fondo di finanziamento ordinario, Fondo per l'edilizia e Fondo di finanziamento di attività e progetti specifici, ha dato vita al sistema attuale. In particolare, il comma 3, stabilisce che l'FFO si deve fondare su una "quota base" (calcolata in proporzione alla spesa storica) e una "quota di riequilibrio" (calcolata sulla base *standard* del costo studente e qualitativi definiti da un decreto ministeriale).

In dottrina è stato evidenziato che la legge Ruberti in realtà rappresentò più un punto di partenza che un punto d'arrivo, in quanto si limitò a dettare dei principi senza già tracciare i contorni per la futura disciplina del sistema universitario, demandata nei contenuti alle università e al legislatore futuro²⁰. In effetti la legge del 1989 non contiene alcuna linea di indirizzo per attuare la riforma: il processo di autonomia degli atenei è così partito senza un centro "regolatore". La mancanza di un quadro stabile di riferimento che definisse i contorni dell'autonomia, e quindi la mancanza di un "governo" del sistema, ha generato un'autonomia spesso irresponsabile, poiché non ha potuto impedire dinamiche centrifughe sia sul versante dell'espansione dell'offerta formativa, sia sul versante dell'incremento del personale docente.

Negli anni Sessanta - Novanta, a partire dalla liberalizzazione degli accessi, è avvenuta una crescita senza precedenti del numero di sedi di atenei (pubblici, privati, e telematici) e di corsi di laurea, che ha finito per tradursi nella ben nota frammentazione ed esplosione dei percorsi universitari, che ha provocato un aumento di spesa a fronte di un peggioramento dei bilanci. Peraltro, tale incremento quantitativo è troppo spesso avvenuto a spese della qualità. A porre parzialmente rimedio è intervenuto il decreto n. 509/1999, il quale ha inciso particolarmente sul fronte dell'autonomia didattica con una strategia di riduzione dell'offerta formativa e del personale docente e con l'introduzione di forme di valutazione. Anche sul versante della *governance*, la mancanza di un governo del sistema ha generato un'autonomia, a giudizio di numerosi osservatori, spesso poco responsabile. Ne sono scaturite storture normative statutarie, quali ad esempio il prolungamento a ripetizione della durata della carica di Rettore.

Negli anni Novanta si è disciplinata l'autonomia degli Statuti, della didattica e della gestione.

La legge 19 novembre 1990, n. 341, di riforma degli ordinamenti didattici, lasciava alle università il compito di deliberare l'ordinamento, ma attribuiva al Ministro il compito di approvarlo.

L'autonomia organizzativa e finanziaria viene disciplinata dall'art. 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Si tratta di un intervento correttivo della finanza pubblica che

²⁰ Cfr. A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991, 2974.

attribuisce alle università il potere sulle risorse, al di fuori dei vincoli di destinazione fissati a livello centrale.

Le riforme c.d. Bassanini intervengono in favore del decentramento e della delegificazione: l'art. 1 della legge *Bassanini-uno* ha qualificato le università come enti titolari di autonomia funzionale²¹, mentre l'art. 17 della legge *Bassanini-bis* stabilisce che gli ordinamenti didattici devono essere adottati con decreto del Ministro, ma a livello centrale sono fissati solo i criteri generali, mentre le disposizioni di dettaglio sono affidate agli atenei²².

La riforma degli ordinamenti didattici ha preso avvio sempre in quegli anni, specificamente con la legge 2 agosto 1999, n. 264 e con il d.m. 3 novembre 1999, n. 509, poi confluiti nel d.m. n. 270/2010, che hanno introdotto i crediti formativi e l'uniformità dei titoli di studio. Il riordino della didattica prevede ordinamenti universitari che devono essere rispettosi dei decreti ministeriali, in un quadro dove il ruolo delle autorità centrali è forte.

Le riforme successive hanno inciso sul reclutamento dei professori e ricercatori²³, sugli ordinamenti didattici²⁴, sulle università telematiche²⁵, sulle sedi decentrate²⁶ e, da ultimo, sulla possibilità per le università di trasformarsi in fondazioni di diritto privato.

Dopo questa serie di interventi settoriali in materia, e probabilmente con la volontà di porre un rimedio potenzialmente definitivo ai danni causati dalla cattiva gestione dell'autonomia, scelte nettamente diverse sono state compite dal legislatore del

²¹ Cfr. legge 15 marzo 1997, n. 59 recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

²² Cfr. legge 15 maggio 1997, n. 127 recante "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".

²³ Cfr. legge 4 novembre 2005, n. 230 recante "Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari" e d.lgs. 6 aprile 2006, n.164 recante "Riordino della disciplina del reclutamento dei professori universitari, a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 4 novembre 2005, n. 230".

²⁴ Cfr. decreto del Ministero dell'università e della ricerca 16 marzo 2007 recante "Determinazione delle classi delle lauree universitarie", per la definizione delle linee guida per l'istituzione e l'attivazione, da parte delle Università, dei corsi di studio concernenti la determinazione delle classi delle lauree e delle lauree magistrali universitarie. Nonché decreto del Ministero dell'università e della ricerca 26 luglio 2007 recante "Definizione delle linee guida per l'istituzione e l'attivazione, da parte delle Università, dei corsi di studio (attuazione decreti ministeriali del 16 marzo 2007, di definizione delle nuove classi dei corsi di laurea e di laurea magistrale)".

²⁵ Cfr. legge 24 novembre 2006, n. 286, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.

²⁶ Cfr. art. 2, comma 148, legge del 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria del 2007) recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

2010 che ha provocato un'inversione di rotta di un percorso ormai più che ventennale nel solco dell'incremento dell'autonomia degli atenei. Come è noto, la legge 30 dicembre 2010, n. 240 recante "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario", rappresenta la principale legge di "sistema" in materia e ha costituito il punto d'arrivo di un processo riformatore che ha investito tutto il sistema universitario pubblico. Il testo della riforma stabilisce una cornice dentro alla quale ciascuna università è chiamata a disegnare i contorni della propria organizzazione, declinando nel proprio contesto specifico i principi generali ispiratori della legge, quali l'efficienza, l'efficacia, la qualità e la responsabilità.

Semberebbero esserci grandi potenzialità insite nella legge di riforma che potrebbero (e avrebbero potuto) cambiare il volto del sistema universitario pubblico. Tuttavia, come vedremo, ad aver inciso negativamente sulla efficace applicazione della nuova normativa sono stati due fattori, tra loro peraltro collegati, quali la scarsità delle risorse e dei finanziamenti, e l'oggettiva difficoltà di coniugare i principi guida espressi dalla riforma con il principio di autonomia universitaria. Rispetto al passato aumentano infatti i vincoli per gli Statuti, soprattutto in materia di organizzazione interna, e cresce il ruolo del Ministero, oggi chiamato a indicare obiettivi e indirizzi strategici per il sistema, verificandone e valutandone anche i risultati tramite l'ANVUR. Incidendo direttamente sul sistema di distribuzione delle risorse agli atenei, cresce in maniera esponenziale il peso della valutazione del sistema universitario e delle sue componenti²⁷.

Sul piano della tecnica legislativa, la legge n. 240 è caratterizzata da una normazione ipertrofica: più che dettare principi e norme generali, ha posto precetti stringenti e dettagliati, che disciplinano in maniera minuziosa molti aspetti della vita degli atenei. Inoltre, in spregio alla riserva di legge posta dall'art. 33, comma 6, Cost., molte disposizioni della legge in parola rinviano a fonti secondarie di natura non regolamentare. Pertanto, se l'autonomia rappresenta un limite all'ingerenza del potere pubblico (*id est* politico), nonché uno strumento funzionale alla comunità universitaria di autodeterminarsi ai fini della realizzazione degli interessi pubblici sottesi e perseguiti, quest'ultima dovrebbe essere limitata esclusivamente dal legislatore ordinario con norme

²⁷ Sul sistema attuale di valutazione esterna e sugli elementi di criticità che presenta, si rinvia al Capitolo secondo.

di principio. In realtà, a guardare il panorama normativo odierno, si scorge come la materia sia caratterizzata non solo da un profluvio di leggi²⁸, ma anche da una selva di interventi di matrice governativa (DM, circolari e atti di vario genere), a cui, peraltro, è demandata la disciplina di rilevanti profili dell'ordinamento universitario²⁹. È evidente come il rapporto legge – autonomia sia alterato: disposizioni così precise e dettagliate riducono di fatto le università a meri recettori passivi di disposizioni prese dal centro e dall'alto. L'attuale sistema normativo universitario, pertanto, non sembra porsi in linea con lo spirito costituzionale: il ruolo attribuito ai regolamenti e agli atti non regolamentari, con buona pace per la riserva di legge, nonché l'eccesso di normazione, hanno di fatto portato ad una compressione dell'autonomia statutaria e amministrativa delle università.

²⁸ Senza pretesa di esaustività, si ricordano il d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76 che contiene il regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'ANVUR; il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222 che introduce il regolamento concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori ordinari; il d.lgs. 27 ottobre 2011, n. 199 che disciplina il dissesto finanziario delle università e il commissariamento degli atenei; il d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232 che disciplina il trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari; il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18 che introduce un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università; il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19 in tema di valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti *ex ante* anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività; il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49 che disciplina la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei; il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, contenente la revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti.

²⁹ Facendo una selezione, si ricordano alcune delle fonti secondarie più rilevanti: d.m. 9 marzo 2011, n. 102 sull'importo minimo degli assegni di ricerca; d.m. 24 maggio 2011, n. 242 che detta criteri e parametri per la valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte dai titolari dei contratti; d.m. 29 luglio 2011, di determinazione di settori concorsuali, raggruppati in macrosettori concorsuali di cui all'art. 15 della legge n. 240 del 2010; d.m. 8 febbraio 2013, n. 45 sulle modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati; d.m. 7 giugno 2012, n. 76 che contiene il regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari; d.m. 10 agosto 2011, n. 168 recante il regolamento concernente la definizione dei criteri di partecipazione di professori e ricercatori universitari a società aventi caratteristiche di *spin off* *start up* universitari; d.m. 27 marzo 2015, n. 194 che definisce i requisiti di accreditamento dei corsi di studio; d.m. 30 ottobre 2015, n. 855 di rideterminazione dei macrosettori e dei settori concorsuali; d.m. 9 agosto 2017, n. 610 che definisce i criteri di ripartizione dell'FFO per l'anno 2017; d.m. 8 agosto 2018, n. 587 che definisce i criteri di ripartizione dell'FFO per l'anno 2018; d.m. 7 agosto 2019, n. 738 che definisce i criteri di ripartizione dell'FFO per l'anno 2019; da ultimo, d.m. 10 agosto 2020, n. 442 che definisce i criteri di ripartizione dell'FFO per l'anno 2020.

Dell'evoluzione legislativa tratteggiata e del quadro normativo attuale bisogna tenere conto nell'analisi dell'art. 33, comma 6, della Costituzione.

3. IL PRINCIPIO DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA NELLA COSTITUZIONE.

L'art. 33 della Costituzione racchiude i principi fondanti l'istruzione superiore.

Il comma di apertura dell'art. 33 solennemente proclama che «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento», secondo un'ottica dalla quale traspare l'idea che la scienza e l'insegnamento non dovessero essere assoggettate ad alcun condizionamento, nemmeno (e soprattutto) da parte dello Stato.

Secondo una logica progressione, il primo comma dell'art. 33 si lega agli altri commi dello stesso articolo attraverso dei nessi normativi posti proprio in funzione di garanzia delle libertà sopra richiamate. Tale garanzia trova infatti conferma nel comma successivo, ove è stabilito che «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi». La Costituzione affida così allo Stato il compito di dettare le norme *generali*, escludendo così al legislatore la possibilità di intervenire in materia di istruzione con norme stringenti e puntuali, che rischierebbero di limitare e affievolire quella libertà costituzionale garantita dal primo comma.

Nuovamente, il quarto comma (mentre il terzo riconosce il diritto ad enti e privati di «istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato»), precisa che «la legge nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali».

L'inciso del primo comma viene poi legato al tema dell'autonomia universitaria, il cui fondamento si rintraccia nell'ultimo comma dell'art. 33, il quale sancisce il diritto delle università «di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»³⁰. In questo modo il Costituente, partendo dall'indubbio presupposto che le università da sempre hanno costituito la più importante istituzione dedicata alla ricerca, ha legato con

³⁰ Nel progetto di Costituzione redatto dalla c.d. Commissione dei 75 tale norma non era prevista, ma fu aggiunta in sede di Assemblea. Sul punto cfr. L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. e soc.*, 1981, 280.

doppio filo la libertà di scienza con l'università, e dunque, in ultima battuta, con la sua prerogativa di autonomia³¹.

La Costituzione, quindi, ha espressamente dotato le università di autonomia, la quale si pone al crocevia di altri diritti costituzionali, dei quali, nel contempo, rappresenta lo strumento di garanzia e attuazione. Come sottolineato ampiamente dalla dottrina costituzionalistica, l'autonomia è funzionale alla tutela dei diritti di libertà di ricerca e di insegnamento dei docenti³² – di cui al primo comma dell'art. 33 - , oltre ad essere preordinata alla creazione delle condizioni ottimali per lo svolgimento della ricerca scientifica e del diritto allo studio.

L'autonomia di cui all'art. 33 è stata declinata prima di tutto come autonomia normativa, che si realizza nel diritto delle singole università di formare veri e propri ordinamenti³³. È in questo senso che va affrontata la questione relativa alla natura della riserva di legge prevista dall'art. 33, comma 6, Cost., ovvero cercando di capire il significato dell'enunciato costituzionale «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». La questione relativa alla natura dei limiti che possono essere imposti all'autonomia universitaria non è, ovviamente, di poco conto, in quanto attende alla ricerca del limite all'intervento da parte del legislatore.

In generale, la riserva di legge è strumento che assicura il monopolio del legislativo nella determinazione delle scelte normative politicamente qualificanti nei campi materiali indicati dalla Costituzione, sia escludendo la concorrenza di autorità normative

³¹ V. L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1997, 78. L'Autore mostra chiaramente di dare particolare rilievo al «collegamento tra la proclamazione della libertà dell'arte e della scienza – e del relativo insegnamento – e l'affermazione dell'autonomia universitaria; è infatti in quella libertà che viene individuato il fondamento e la ragione giustificativa di questa autonomia».

³² Sottolinea che «se l'insegnamento deve considerarsi libero, tale libertà si ripercuote in una condizione di autonomia della sede in cui si svolge», G. M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi Sassaresi*, I, Milano, 1969, 832.

³³ Cfr. F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 758. L'Autore sostiene che «è incontestabile che il massimo dell'autonomia normativa è quella che mette capo non già ad un insieme di norme destinate a saldarsi con le altre norme, di diversa provenienza, che concorrano con le prime a formare un complesso sistematico, bensì ad un insieme di norme che già di per sé stesse formano un "ordinamento"». Secondo un primo orientamento della Corte Costituzionale, espresso nella sentenza n. 1017 del 1988, «l'autonomia va intesa, in primo luogo, come diritto dell'Università di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo docenti». La collettività considerata dalla Corte costituzionale escludeva, quindi, alcuni dei soggetti che sono stati – ed ancor oggi lo sono – protagonisti del dibattito sull'autonomia universitaria: studenti, personale tecnico – amministrativo, il mondo dell'impresa. Tale soggetti nella legislazione più recente sono stati peraltro coinvolti nella partecipazione al governo e alla gestione delle università. La Corte conclude affermando che l'autodeterminazione del corpo accademico si realizza mediante il riconoscimento di un'autonomia garantita «nel senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, finanziaria e contabile».

secondarie, sia imponendo all'autorità normativa primaria di non sottrarsi al compito che solo ad essa è affidato. Se tale valenza è generale e comune a tutte le "riserve", il carattere di ciascuna dipende dall'interpretazione sistematica e storica delle norme costituzionali che la prevedono.

Nella materia universitaria la questione si fa più complessa, atteso anche che l'art. 33 ultimo comma rappresenta un *unicum* nel testo costituzionale, in quanto la stessa disposizione costituzionale sancisce tanto la garanzia di autonomia («diritto di darsi autonomi ordinamenti») quanto l'affidamento alla legge ordinaria del ruolo di fonte limitatrice all'esercizio della stessa («limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»)³⁴. Il legislatore – ordinario –, allora, potrà stabilire sì dei limiti, ma questi non potranno mai tradursi in una normativa di dettaglio, la quale andrebbe di fatto a vanificare la garanzia e l'utilità dell'autonomia stessa, che, come ha insegnato la Corte costituzionale, è anzitutto da intendersi come libertà di autodeterminarsi con regole proprie³⁵.

La Corte costituzionale, in una delle prime occasioni di interpretazione della norma, ha affermato che la potestà statutaria è proprio un elemento caratterizzante dell'autonomia delle università, tanto che «non possono considerarsi a livello universitario le scuole e gli istituti che siano assoggettati alla vigilanza del potere governativo, che non abbiano autonomia di determinazione per quanto riguarda le materie di insegnamento, il loro ordine, la durata degli studi, e che debbano comporre le commissioni per gli esami o di profitto o di diploma, con membri non appartenenti alla stessa scuola o istituto». La Corte ha offerto una lettura dell'autonomia come garanzia delle università rispetto alla possibile invadenza del potere governativo che, come analizzeremo meglio nel prosieguo, la legislazione in materia di università ha più volte disatteso.

In relazione sempre al significato dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost., la Corte costituzionale ha tuttavia, peraltro nella medesima occasione, affermato che «non si tratta di una autonomia piena ed assoluta, ma in un'autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia,

³⁴ Cfr. L. A. MAZZAROLI, *Il principio dell'autonomia universitaria nella Costituzione*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti, Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011, 19 ss.;

³⁵ cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 1017 del 1988.

non sia irrazionale»³⁶. Si tratta di una pronuncia ricordata più volte nel dibattito sul tema, poiché caratterizzata da una lettura restrittiva dell'autonomia, che potrebbe essere limitata da un qualsiasi intervento legislativo, seppur nel rispetto del generale canone di razionalità.

La richiamata disposizione costituzionale pone una riserva di legge in materia universitaria il cui tenore letterale ha suscitato in dottrina numerose incertezze interpretative circa la sua collocazione nell'ambito della dicotomia riserva assoluta – riserva relativa³⁷. Vi è stato chi in dottrina l'ha letta come assoluta, chi invece come relativa, ponendosi anche la questione se lo spazio lasciato alla normazione secondaria aprisse all'intervento dei regolamenti governativi o invece a quello delle fonti dell'autonomia³⁸. Vi è stato inoltre chi, invece, l'ha intesa al contempo come assoluta, verso le fonti secondarie, e relativa, verso le fonti di autonomia. Si tratterebbe di una riserva che, escludendo la presenza di regolamenti governativi, avrebbe la funzione di costituire un perimetro di riferimento generale per l'esercizio del potere normativo secondario delle università³⁹. La norma costituzionale, pertanto, porrebbe due riserve: una prima riserva a favore dell'università, a cui è attribuito un diritto di darsi un autonomo ordinamento e un proprio indirizzo "politico" nella cura degli interessi pubblici di cui è affidataria, e una seconda riserva diretta a determinare i limiti dell'esercizio di tale diritto da parte delle Istituzioni universitarie.

Sebbene si debba constatare che la prassi legislativa e la giurisprudenza costituzionale, che a breve si esamineranno, leggono la riserva di legge di cui trattasi come

³⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 145 del 1985. Tale concetto è stato poi ribadito dalla Corte costituzionale nella successiva sentenza del 9 novembre 1988, n. 1017, in cui si legge che l'autonomia universitaria non è altro che un'autonomia che «lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, sempre che quest'ultimo non sia irrazionale».

³⁷ Il richiamo al concetto di riserva di legge in materia universitaria è stato ripreso dal legislatore ordinario con la legge n. 168/1989 (art. 6, comma 2) a cui si è aggiunto successivamente l'art. 1, comma 1, della legge n. 240/2010.

³⁸ Per una ricostruzione delle diverse posizioni, cfr. R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, 55 ss. e A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, Milano, 2016, 54 ss.

³⁹ Si tratta della tesi formulata per la prima volta da S. FOIS, *Intervento*, in *Atti del Convegno AIC, L'autonomia universitaria*, Bologna, 25 giugno 1988, Padova, 1990, 67, poi ripresa da A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2006, 112. Alla richiamata tesi aderisce anche G. GRASSO, *L'università tra autonomia, libertà e responsabilità*, in A. CIANCIO (a cura di), *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali?*, Torino, 2020, 101, e sembra aderirvi anche R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 269.

relativa, è proprio la tesi appena richiamata che è prevalsa tra gli studiosi in relazione alla lettura dell'art. 33, comma 6, della Costituzione. La riserva si leggerebbe cioè come riserva relativa verso gli atenei, mentre essa sarebbe assoluta verso le fonti secondarie. Si riscontrano tuttavia in dottrina voci autorevoli che propongono una lettura della riserva di legge come assoluta: nella disposizione costituzionale sarebbe infatti chiaro il compito affidato alla legge di porre norme generali che «traccino confini esterni, se così si può dire, all'autonomia dei singoli atenei, ai cui atti normativi il sistema tracciato dalla norma costituzionale sembra invece rimettere la potestà di disciplinare la diversa materia dell'organizzazione, delle strutture, della ricerca e tutte le altre attività»⁴⁰.

Se lo scopo del Costituente è quello di garantire l'autonomia all'università, allora i limiti alla stessa possono essere imposti solo da norme che siano il frutto del dibattito parlamentare, che garantisce trasparenza, discussione ponderata e autolimitazione. Il pericolo, altrimenti, è quello di una disciplina puntigliosa e sovrabbondante e adottata al di fuori dei predetti meccanismi di controllo, che solo lo strumento parlamentare è in grado di garantire. Nei «limiti stabiliti dalle leggi dello Stato», quindi, può dispiegarsi soltanto quell'autonomia che la Costituzione stabilisce a favore delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», affinché si costituiscano il proprio ordinamento. In questo ordine di idee non c'è posto per gli atti normativi secondari, siano essi provenienti dall'esecutivo che da altri organi o enti che non siano, appunto, quelli che il sesto comma menziona⁴¹.

⁴⁰ R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., 59. L'Autrice ritiene che considerare la riserva come relativa, anche solo "verso" le fonti dell'autonomia e assoluta "verso" quelle governative secondarie, abbia l'inconveniente di rischiare di lasciare al governo un margine per l'integrazione del disposto legislativo. L'Autrice, inoltre, sostiene che la ricostruzione dottrinale a favore della relatività della riserva di legge è pericolosa in quanto «suscettibile di prestarsi a determinare uno stravolgimento del compito della legge che, da strumento per delimitare esternamente e in ciò tutelare l'autonomia costituzionalmente garantita agli atenei in nome della libertà di ricerca e di insegnamento, finisce con l'assumere il compito diverso, e contraddittorio con tali fini, di normare la stessa materia attribuita alla potestà statutaria ed ai regolamenti di ateneo, col rischio poi di sconfinare nel porre una disciplina di dettaglio su aspetti che si teme di lasciare all'autonomia normativa delle università». Il rischio paventato dall'Autrice, peraltro, sembra concreto, a leggere il dettaglio delle norme in materia di *governance* dettate dalla legge n. 240 del 2010. L'Autrice, inoltre, propone una riflessione sulla percorribilità della strada di una lettura della riserva di legge non solo come assoluta ma anche rinforzata, alla luce dei principi della libertà di ricerca e di insegnamento al cui soddisfacimento l'autonomia è funzionale.

⁴¹ G. M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, cit., 838, il quale soggiunge che «la legge in questa materia agisce, sia come momento di decisione politica, sia come atto di qualificazione giuridica per regolare, in *apicibus*, una complessa serie di rapporti in vista di quelle esigenze superiori di utilità collettiva proprie della collettività nazionale di cui il Parlamento si può ancora ritenere l'interprete più qualificato. Essa però non può spingersi oltre una certa misura, e le è preclusa tanto la confisca dell'autonomia degli enti universitari, quanto l'abdicazione a vantaggio di fonti normative subordinate non riconducibili a quell'autonomia».

Sullo sfondo della questione della natura della riserva di legge vi è poi la questione del fondamento dell'autonomia universitaria, da alcuni rinvenuto direttamente nella Costituzione (e dunque la legge citata nell'ultimo comma dell'art. 33 Cost. non sarebbe «attributiva» di autonomia⁴², perché «la legge sull'autonomia è una contraddizione in termini»⁴³), da altri nella legge, sul presupposto della necessità di un conferimento da parte del legislatore che definisca gli spazi a disposizione degli atenei⁴⁴.

Se certa non è l'estensione di questi spazi, quel che è certo è che la riserva di legge posta dalla Costituzione rappresenta il limite (e il condizionamento) della garanzia di autonomia. Ma se la legge ordinaria rappresenta un limite all'autonomia al tempo stesso è essa stessa limitata dal dovere costituzionale di rispettarla: in questo modo la legge da limite si trasforma in garanzia⁴⁵.

Questa impostazione garantista, che è stata espressa sia dai primi commentatori dell'art. 33 della Costituzione sia dalla dottrina costituzionalistica più recente, traspare dall'art. 6, comma 2, della legge n. 168 del 1989, ancora vigente. Anche se la disposizione è stata poi largamente disattesa dalla prassi e dalla legislazione successiva, essa espressamente stabilisce che «nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento». La disposizione peraltro è stata vanamente richiamata anche dalla legge n. 240 del 2010, il cui art. 2 stabilisce che «le università statali [...] provvedono a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, nel rispetto dei principi di autonomia di cui all'articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168»; tuttavia, come avremo modo di vedere, il percorso di attuazione della legge n. 240 ha disvelato come l'espresso richiamo del legislatore all'autonomia sia rimasto un mero principio sulla carta.

⁴² F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991, 31.

⁴³ M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 182.

⁴⁴ Così L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988, 169 ss. Secondo l'Autore perché vi sia autonomia universitaria occorre che il legislatore non solo la «definisca», ma la «conferisca».

⁴⁵ V., per tutti, D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 150, secondo il quale le leggi di limite menzionate nell'art. 33 Cost. non possono imporre qualunque vincolo all'autonomia universitaria perché esse, a loro volta, «sono limitate dalla necessità di rispettare l'autonomia universitaria».

Anche la Corte costituzionale ha dimostrato negli anni un atteggiamento parco nell'interpretazione del principio autonomistico, soprattutto in relazione all'estensione del nucleo di normazione riconosciuto dalla Costituzione alle università. Così, già nel 1985, con sentenza n. 145, la Corte affermava che quella delle università non sarebbe «un'autonomia piena ed assoluta, ma [...] un'autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale»⁴⁶. Ci si trova d'accordo con chi ha rilevato che l'affermazione della Corte appare poco condivisibile: il diritto delle università di darsi autonomi ordinamenti non deve essere *accordato* dallo Stato, poiché esso è costituzionalmente *garantito* e dunque spetta agli atenei a titolo originario e non per concessione legislativa⁴⁷.

Sempre in relazione al tema della natura delle fonti legittimate a prevedere limiti all'autonomia, la Corte costituzionale con sentenza n. 383 del 1998, proponendo una lettura inedita della riserva di legge come "aperta" alla normativa secondaria⁴⁸, ribaltava la tesi di quella dottrina sopra richiamata che riteneva la riserva di legge posta dall'art. 33, comma 6, Cost., relativa sì verso gli atenei, ma assoluta nei confronti delle fonti secondarie. La sentenza in parola se da un lato afferma, infatti, che la riserva di legge non deve «comprimere l'autonomia delle Università per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia», dall'altro lato non esclude, però, «l'eventualità che una normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, quando si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non

⁴⁶ Tale interpretazione è stata poi ribadita dalla Corte costituzionale nella successiva sentenza del 9 novembre 1988 n. 1017, in cui si legge che l'autonomia universitaria non è altro che «un'autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, sempre che quest'ultimo non sia irrazionale».

⁴⁷ Cfr. L. A. MAZZAROLLI, *Il principio dell'autonomia universitaria nella Costituzione*, cit., 27.

⁴⁸ Con sentenza del 27 novembre 1998, n. 383, la Corte costituzionale, uscendo dagli schemi dogmatici propri delle classificazioni dottrinali tradizionali, ha proposto l'inedita distinzione tra riserva di legge "aperta" e riserva di legge "chiusa": quest'ultima corrisponderebbe alla riserva assoluta, mentre la prima a quella relativa, rendendo però ancora più invasivo l'intervento della fonte regolamentare. La disposizione di legge sottoposta al controllo di costituzionalità attribuiva all'ora Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il potere di disciplinare con proprio atto l'accesso agli studi universitari e a numero chiuso. La Corte stabilì l'idoneità di un gruppo di direttive comunitarie, che peraltro si erano occupate solo indirettamente della materia, di circoscrivere l'attività normativa secondaria, in quanto contenenti limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore in tema di corsi a numero chiuso. Sul tema del carattere integrativo del diritto comunitario rispetto al nostro ordinamento affrontato dalla sentenza n. 383 del 1998, v. G. GRECO, *Riserva relativa di legge e criteri (impliciti) desunti dalla normativa comunitaria: il caso del numero chiuso alla facoltà di medicina*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, 867 ss. Per i profili più attinenti al tema dell'autonomia universitaria, v. nota a sentenza n. 383 del 1998 di A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giur. cost.*, 1998, 3332 ss.

rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei»⁴⁹. Pertanto, seguendo il ragionamento della Corte, il principio di riserva di legge potrebbe dirsi rispettato se la norma secondaria sia inserita in un contesto di scelte normative sostanziali predeterminate, tali «che il potere dell'amministrazione sia circoscritto secondo limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore». Ma allora, se il legislatore con norma primaria stabilisce i limiti per l'esercizio dell'autonomia e il Ministero può legittimamente integrare e specificare la disciplina legislativa posta, che spazio di normazione – e, quindi, di determinazione - residuerebbe all'università?

La lettura dell'autonomia universitaria offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza del 1998 è stata considerata dalla dottrina restrittiva a tal punto da far parlare di un'autonomia «sotto tutela ministeriale»⁵⁰.

L'approccio riduttivo dell'autonomia universitaria è stato confermato dalla Corte costituzionale anche nelle sentenze successive. Con sentenza n. 104 del 2017, in tema di quantificazione e valorizzazione del costo *standard* e di individuazione delle percentuali dell'FFO, da ripartire in relazione al costo *standard*, la Corte ha affermato che «con specifico riguardo all'ordinamento universitario, questa Corte ha già da tempo rilevato che il rinvio a fonti e atti amministrativi non solo non è vietato, ma è in un certo senso persino fisiologico: nulla nella Costituzione – ivi comprese le riserve relative di legge di cui agli artt. 33, 34 e 97 – vieta alla legge di affidare l'integrazione dei propri contenuti sostanziali ad una attività normativa secondaria di organi statali, quando si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere confermate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative»⁵¹.

⁴⁹ V. punto 4.1.2 del Considerando in diritto della sentenza n. 383 del 1998.

⁵⁰ A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, cit., 3338. L'Autore concludeva le sue riflessioni ricordando che la riserva di legge ha il ruolo precipuo di garanzia delle minoranze «e richiede la rigorosa applicazione delle norme dettate a garanzia del pluralismo culturale (cui sono, in ultima analisi, preordinate, sia l'autonomia universitaria, sia le libertà di scienza e insegnamento, in funzione delle quali la prima è riconosciuta)».

⁵¹ V. punto 4.3 del Considerando in diritto della sentenza n. 104/2017, riportato anche da G. GRASSO, *L'università tra autonomia, libertà e responsabilità*, cit., 103; V., anche, nota a sentenza Corte Costituzionale, 26 maggio 2017, n.125, di G. TARLI BARBIERI, *L'“erompere” dell'attività normativa del Governo alla luce della sent. n. 104 del 2017: conferme e novità da un'importante pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017, 1091 ss.

Nella sentenza del 1998 la Corte costituzionale, nell'ambito del generale approccio non certo espansivo dell'autonomia universitaria, precisava anche però che in materia di università «viene in considerazione, innanzitutto, il rapporto tra la legge e l'autonomia universitaria prevista dall'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, rapporto nel quale le previsioni legislative valgono come "limiti", che non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro». Tuttavia, il riconoscimento costituzionale del principio autonomistico è stato messo in ombra dai più recenti interventi del legislatore: il livello di dettaglio delle disposizioni e la possibilità di ingresso a quella che è stata una miriade di atti normativi di natura secondaria provenienti dall'esecutivo ha ridotto sensibilmente lo spazio di manovra delle fonti di autonomia universitaria, con buona pace del principio autonomistico.

Il fenomeno dell'iper-regolamentazione statale dell'ultimo decennio, infatti, ha disatteso le premesse poste dalla Costituzione e riprese dalla legge Ruberti, provocando un netto impoverimento dell'autonomia. Se il ruolo della riserva di legge contenuta nell'art. 33 della Costituzione era stato inteso come volto a far porre al legislatore principi entro i quali potesse svolgersi l'autonomia normativa degli atenei, la legge n. 240 ha invece optato per una disciplina dettagliata e penetrante. La legge Gelmini, come avremo modo di vedere nel prosieguo, in spregio alle peculiarità che caratterizzano le singole università, ha infatti dettagliatamente predeterminato quasi tutti gli aspetti degli organi di Ateneo, senza margini per l'adozione di soluzioni alternative. Appare invece evidente che la norma costituzionale presuppone un intento di salvaguardia e di ampliamento dei margini di autonomia delle università, che si esprime anche come indirizzo per il legislatore⁵².

Tirando le fila del discorso, e sulla base delle argomentazioni sopra esposte, si può accogliere l'impostazione che vede l'art. 33 foriero di alcuni corollari: in primo luogo, la riserva di legge si deve intendere nel senso di esclusione della possibilità di intervento da

⁵² Cfr. D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Napoli, 2020, 115-119 e 317. L'Autore, pur giungendo a tale conclusione, pone l'accento sul fatto che gli atti dell'Assemblea costituente farebbero propendere per un'interpretazione secondo cui "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" integerebbe più un vincolo all'autonomia universitaria, piuttosto che al legislatore e al Governo. Infatti, «l'emendamento dell'on. Marchesi approvato nella seduta del 29 aprile 1947 fu approvato proprio per il timore di una eccessiva autonomia, libertà e autodeterminazione delle Università, non certo per paura di interventi governativi».

parte di atti normativi secondari; in secondo luogo, la legge che fissa i limiti all'esercizio dell'autonomia può configurarsi solo come una legge cornice o di principio; ed infine, il criterio di risoluzione delle antinomie, regolatore del rapporto tra fonte legislativa primaria e fonti dell'autonomia, è quello di competenza, e non gerarchico. Se, infatti, i limiti all'autonomia costituzionale possono essere introdotti dal legislatore solo con legge statale e, dovendo quest'ultima non solo dettare i limiti ma parimenti garantirne l'esercizio, nelle materie oggetto di riserva statutaria in caso di antinomia tra fonte statale e fonte dell'autonomia a prevalere dovrebbe essere quest'ultima, in forza di una sorta di delegificazione⁵³.

Anticipando in parte quanto si approfondirà nel Capitolo terzo, nel sistema delle fonti del diritto lo Statuto occupa una collocazione peculiare. Dal punto di vista interno, esso costituisce la "Costituzione" dell'ateneo e ne contiene i suoi principi fondanti: lo Statuto è fonte fondamentale e parametro di legittimità per le fonti subordinate, ovverosia i regolamenti. Dal punto di vista esterno, invece, gli Statuti e i regolamenti tracciano una sfera di competenza esclusiva universitaria, nel quadro dei «limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

Le università, dunque, sono soggetti istituzionali dotati di poteri normativi, capaci di produrre anche norme di dettaglio derogatorie rispetto alla disciplina statale. La legge – e solo essa – avrebbe il compito di tracciare i limiti esterni dell'autonomia, fermo restando la possibilità di consentire alle fonti dell'autonomia stessa (e non già a fonti

⁵³ La delegificazione, come noto, identifica un istituto attraverso il quale la disciplina di alcune materie non protette da riserva di legge assoluta è trasferita dalla fonte legislativa primaria a quella secondaria, o come in questo caso, alla fonte dell'autonomia. Con riferimento alle fonti dell'autonomia normativa delle università, v. tra gli altri, G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, 1996, 13 ss.; A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, 185 ss.; G. DEMURO, *La delegificazione. Modelli e casi*, Torino, 1995, 108 ss.; A. POGGI, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costruzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, in A. BARDUSCO e F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Milano, 1998, 132, la quale ricorda che nel senso della presenza di una delegificazione in materia si era peraltro chiaramente espresso «il Ministro dell'Università, Luigi Berlinguer, nella lettera circolare del 5 novembre 1996 inviata a tutti i Rettori delle Università per indicare alcune linee guida per il controllo sugli statuti. Nella lettera si legge che lo statuto delle Università si inserisce in un processo di delegificazione e che l'effetto delegificante, "cioè l'arretramento della disciplina legislativa e la sua sostituzione con quella statutaria, si produce con l'entrata in vigore dello statuto"». V., anche, F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, cit., 160, secondo il quale in relazione al regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità «non vi è dubbio che si verta in un'ipotesi di "delegificazione", ma la novità o, se si preferisce, l'anomalia [...] è data dal fatto che, mentre la "delegificazione" più nota si riferisce a regolamenti del governo, quella prospettata [...] viene riferita ad atti normativi di enti autonomi». Per un approfondimento sul tema della delegificazione in materia, si rinvia al Capitolo terzo.

secondarie dell'esecutivo) di derogare a disposizioni normative statali che, lungi da esprimere meri principi regolatori, si rivelino soffocare l'esercizio dell'autonomia.

4. LE REGIONI: IL PROBLEMATICO RAPPORTO TRA LEGGE, ORDINAMENTO STATALE E ORDINAMENTO REGIONALE.

Il tema del rapporto tra Regioni e università si presenta di difficile inquadramento normativo, a causa del concorrere di diverse norme costituzionali che contribuiscono a delineare i confini delle attribuzioni statali, regionali e della stessa autonomia funzionale universitaria. In particolare, il nodo problematico dei rapporti reciproci si annida nel riparto di competenze legislative in materia di istruzione superiore.

Quanto al tema delle fonti dell'autonomia universitaria, la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuto con legge costituzionale n. 3 del 2001, ha in qualche modo riaperto il dibattito sulla riserva di legge contenuta nell'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione.

Nel novellato art. 117 Cost. manca infatti ogni riferimento all'università e all'istruzione superiore, a differenza invece di quanto accaduto per l'istruzione e la ricerca scientifica⁵⁴. Proprio a seguito dell'inversione del criterio di riparto, la non menzione dell'università nel catalogo delle materie di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., ha posto in termini nuovi il problema del rapporto tra riserva di legge statale e competenze regionali residuali. In altri termini, il criterio di assegnare alla potestà legislativa regionale le materie cosiddette residuali costringe ad interrogarsi circa la spettanza della materia dell'istruzione universitaria, la quale da un lato non è menzionata espressamente tra le materie oggetto di legislazione esclusiva statale ai sensi del secondo comma dell'art. 117 (salvo farla rientrare tra le norme generali sull'istruzione di cui alla lettera n) e, dall'altro, non è presente espressamente nell'elenco delle materie di

⁵⁴ In materia di istruzione si intersecano la potestà legislativa esclusiva dello Stato (che detta le norme generali che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale – art. 117, comma 2, lettera n), con la potestà legislativa concorrente delle Regioni, salvo il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 117, comma 3). La ricerca scientifica e tecnologica, invece, è espressamente menzionata dal comma 3 dell'art. 117: pertanto spetta alle Regioni la relativa potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

legislazione concorrente di cui al terzo comma (salvo, ancora una volta, ricomprenderla all'interno dell'istruzione).⁵⁵

La riforma del Titolo V, tuttavia, non ha inteso affidare al legislatore regionale un ruolo esclusivo in forza del delinearsi di una materia residuale "università": diversamente argomentando, infatti, si porrebbe nel nulla la riserva di legge statale sancita dall'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, che affida allo Stato il compito di delineare il quadro fondamentale entro il quale l'autonomia universitaria può esprimersi.

Dunque, quello affidato alla legislazione regionale è un compito di legislazione concorrente condiviso con lo Stato nella materia concorrente "istruzione", che dopo il 2001 viene intesa anche come istruzione universitaria⁵⁶. La potestà legislativa concorrente intestata alle Regioni porta a interrogarsi sui rapporti tra questa e gli ordinamenti autonomi che le università hanno diritti di darsi, sempre "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Nella triangolazione tra competenza regionale in materia di istruzione, competenza statale in materia di norme generali sull'istruzione e competenze dell'autonomia universitaria, nelle pagine che seguono si tenterà di delineare quale spazio residui per l'esercizio dell'autonomia funzionale degli atenei e quali sono, invece, le opportunità di intervento delle Regioni.

Lo spazio di normazione regionale del fenomeno universitario è stretto da un lato dal principio autonomistico così come costituzionalmente garantito e, dall'altro, dalla riserva di legge statale, anch'essa prevista dall'art. 33, ultimo comma, Cost., che affida allo Stato il compito di dettare i principi entro i quali l'autonomia universitaria può realizzarsi⁵⁷. Allora, non essendoci una vera e propria competenza legislativa espressa in

⁵⁵ Uno dei primi ad aver evidenziato come le novità introdotte dalla riforma del Titolo V abbiano inciso sulla materia universitaria è R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., in particolare 275 ss.

⁵⁶ Cfr. A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, 2007, 41. Tale conclusione sembra, peraltro, desumersi anche dalla giurisprudenza costituzionale, v., ad esempio, Corte costituzionale n. 102/2006, con nota di D. GIROTTO, *Una difesa d'ufficio dell'autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 2009, 1058 ss. In quella occasione la Corte, nel ravvisare l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Campania che pretendeva di istituire autonomamente scuole di eccellenza e *master*, definì la materia universitaria, sebbene sotto lo specifico profilo della regolamentazione degli "studi universitari", un settore appartenente alla più ampia materia dell'istruzione.

⁵⁷ Prima della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, la Corte costituzionale aveva riconosciuto che l'autonomia universitaria giustificasse anche limitazioni alla competenza regionale. In questo senso v. Corte costituzionale, sentenza 17 giugno 1992, n. 281, con la quale viene dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale della normativa che pone il divieto di cumulo fra borse di studio regionali ed altre borse di studio, sollevata in relazione agli art. 3, 33, 34 e 117 cost. per il fatto che la disposizione limiterebbe illegittimamente la competenza regionale e lederebbe un diritto costituzionalmente garantito agli studenti meritevoli. Oggi, dopo le modifiche al Titolo V, il modello tratteggiato dalla sentenza richiamata

favore delle Regioni che consenta di disciplinare direttamente il sistema universitario, rimane aperto il problema del capire l'ampiezza in concreto della competenza regionale e di come il suo esercizio possa incidere (ulteriormente) sull'autonomia degli atenei.

A seguito della riforma del Titolo V e delle materie affidate alla legislazione concorrente, la dottrina ha individuato dei campi di intervento regionale, che, almeno di fatto, incidono anche sull'autonomia universitaria⁵⁸. Posto tale quadro, è necessario interrogarsi sulla collocazione della materia universitaria, sugli spazi residui di intervento per il legislatore regionale, nonché sui campi di interferenza tra le due autonomie.

L'art. 117 Cost. individua alcuni titoli materiali di competenza concorrente capaci di incidere in modo trasversale sulle politiche universitarie; si tratta di profili in relazione ai quali, se da un lato l'intervento regionale svolge un ruolo collaterale alla normazione statale, dall'altro si sovrappone ad ambiti di azione delle università. Ci si riferisce, in particolare, alla materia dell'assistenza scolastica, della formazione professionale, del diritto allo studio, della ricerca scientifica e tecnologica, le quali rappresentano terreni ricchi di possibili intrecci tra l'azione normativa regionale e quella universitaria. L'università diventa quindi uno spazio di regolamentazione congiunta, frutto della volontà concorrente di Stato, Regioni e università⁵⁹. Peraltro le Regioni hanno dimostrato un notevole interesse verso le università e la ricerca scientifica: a leggere gli Statuti regionali approvati successivamente alla riforma del Titolo V è evidente l'intenzione delle Regioni di promuovere le università, nonché di incentivarne forme di collaborazione e di sostegno⁶⁰.

Per quanto qui d'interesse, di seguito si propone un approfondimento sul tema del diritto allo studio e su quella della ricerca scientifica, in quanto entrambi, sebbene in diversa misura, possono offrire l'occasione per sviluppare alcune riflessioni sul rapporto tra autonomia universitaria e potestà legislativa regionale.

è indubbio che non possa più reggere, pena una *deminutio* della competenza residuale rispetto a quella concorrente.

⁵⁸ Cfr. F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, 797 ss. e R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., in particolare 275 ss.

⁵⁹ Sugli elementi di novità introdotti dalla riforma del Titolo V incidenti sull'università intesa come possibile materia cfr. F. GUELLA, *Una materia "università" in Costituzione: Atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali*, in *Rivista AIC*, 2017, in particolare 26 ss.

⁶⁰ Per una rassegna delle norme presenti negli Statuti regionali emanati dopo la riforma del Titolo V, cfr. F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 26.

Quanto alla competenza regionale in materia di diritto allo studio, esso trova espresso riconoscimento nell'art. 34 della Costituzione, secondo il quale «i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi» e che «la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso»⁶¹. Pertanto, nel disegno del legislatore costituente il diritto allo studio universitario rappresenta un diritto sociale in capo ai capaci e meritevoli, a che il legislatore rimuova tutti quegli ostacoli di ordine economico e sociale che possono rappresentare un impedimento al compimento degli studi (nel caso, universitari)⁶². Sotto questo profilo il diritto in parola si manifesta come una delle possibili declinazioni del principio di uguaglianza e, pertanto, è soggetto anch'esso al bilanciamento con gli altri diritti costituzionalmente garantiti, inclusi quelli connessi all'equilibrio di bilancio.

Nonostante le previsioni costituzionali siano inserite in un contesto normativo preesistente, nel quale era già stata riconosciuta piena e primaria dignità al diritto allo studio, la costituzionalizzazione del diritto non ha garantito una sua vera effettività. Il diritto allo studio, infatti, rimase sulla carta per molto tempo e il primo tentativo effettivo di applicarlo in maniera organica con il coinvolgimento degli enti territoriali si registrò solo nel 1977, quando, con d.P.R. n. 616, si attuò il trasferimento alle Regioni delle funzioni

⁶¹ Per un approfondimento dell'art. 34, si rinvia a R. BIN e F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 817 ss.

⁶² Sul diritto all'istruzione superiore cfr. v. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1988, 13. Secondo l'Autore il diritto all'istruzione superiore rientra nella categoria dei c.d. diritti sociali "condizionati", in quanto presuppone per il suo effettivo godimento, la sussistenza di strutture organizzative idonee ed indispensabili all'erogazione delle prestazioni garantite di cui consta il contenuto del diritto in questione. In particolare, l'Autore definisce il diritto all'istruzione superiore come una «pretesa a prestazioni statali o pubbliche dirette a garantire in misura più ampia possibile il diritto dei capaci e meritevoli ad accedere e a frequentare gli istituti di istruzione superiore e di perfezionamento agli studi (diritto sociale costituzionalmente garantito). Esso, pertanto, a differenza del diritto all'istruzione obbligatoria non è assicurato a tutti i cittadini indiscriminatamente, ma garantisce ai capaci e ai meritevoli il diritto di godere dei mezzi che la Repubblica mette loro a disposizione allo scopo di assicurare il raggiungimento dei gradi più elevati degli studi sulla base di appositi programmi legislativi e di determinati stanziamenti di bilancio (v. Corte costituzionale, sentenze nn. 125/1975 e 215/1987). Ciò significa che il diritto all'istruzione superiore va configurato come una pretesa, costituzionalmente garantita, a una prestazione erogata o garantita dai pubblici poteri. Si tratta, dunque, di un diritto il cui godimento è condizionato dalla predisposizione legislativa di un complesso di servizi pubblici di varia natura e dalla considerazione complessiva delle disponibilità finanziarie che lo Stato può attivare nella sua politica di bilancio (v. Corte costituzionale, sentenza n. 125/1975). Un diritto che, tuttavia, non è lasciato, per quanto riguarda la sua garanzia, alla mera discrezionalità del legislatore, essendo quest'ultimo vincolato dall'art. 34, ultimo comma (così, in effetti, ha operato la Corte costituzionale con la decisione n. 215/1987, con la quale ha dichiarato incostituzionale una legge che, in luogo di assicurare in concreto quel diritto, si limitava a facilitarne il godimento)».

amministrative in materia di assistenza scolastica e a favore degli studenti universitari⁶³. Tale legge ha aperto la strada alle Regioni per attuare interventi a favore degli studenti⁶⁴, dando vita a un sistema estremamente variegato di leggi regionali, che, invero, portava come con se alcuni dubbi sul rispetto del principio di uguaglianza sotto il profilo della garanzia del nucleo essenziale del diritto sociale allo studio su tutto il territorio nazionale⁶⁵.

Solo con l'approvazione della legge n. 390 del 1991 il legislatore statale ha ovviato al contesto di disomogeneità normativa regionale che si era creato, dando così effettiva attuazione agli artt. 3 e 34 della Costituzione. Si tratta della prima legge-quadro contenente i principi fondamentali in materia di diritto allo studio universitario, che, nel corso del tempo e nel rispetto dei pensanti vincoli che l'allora legislatore aveva posto, le varie Regioni avevano provveduto ad attuare con legge regionale. La legge in parola aveva per la prima volta individuato chiaramente i tre soggetti a cui affidare, in un quadro di reciproca collaborazione, l'attuazione del diritto allo studio universitario: lo Stato, a cui spettava l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi, le Regioni, il cui compito era quello di attivare gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione del diritto, e le università, alle quali venne affidato il compito dell'organizzazione dei servizi attraverso un proprio organo di gestione. Pertanto, con l'entrata in vigore di questa legge, la potenzialità dell'azione regionale è stata in parte disinnescata anche in favore del riconoscimento dell'autonomia universitaria; la quale, declinandosi anche sul versante normativo, se esercitata è capace di ritagliare una sfera di competenza potenzialmente esclusiva⁶⁶.

⁶³ Con d.P.R. 616/77 si gettarono le basi per la creazione di un terreno di possibili e proficui incontri tra università e Regioni. Tale provvedimento, infatti, prevedeva espressamente che il trasferimento delle funzioni avrebbe dovuto avvenire «nel rispetto dell'autonomia delle Università degli Studi garantita dall'art. 33 della Costituzione e nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», seppur in un contesto normativo dove mancava una legge organica sia in materia di autonomia universitaria (la prima legge in tal senso è infatti la legge n. 168 del 1989) che in materia di diritto allo studio universitario (siamo prima della legge quadro n. 390 del 1991).

⁶⁴ I primi interventi legislativi regionali furono proprio diretti a disciplinare forme di gestione del diritto allo studio universitario. Dall'analisi delle varie leggi regionali generate dal d.P.R. 616/77 emerge che il modello più diffuso ha visto l'istituzione di appositi enti regionali, istituiti generalmente presso ogni sede universitaria, e variamente denominati (ISU, ESU, ERSU).

⁶⁵ Cfr. E. FAGNANI, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparata*, in *Le Regioni*, 2008, 1011 ss.

⁶⁶ Con sentenza 281/1992 la Corte costituzionale aveva rinvenuto nella legge in parola uno strumento di adeguato contemperamento dei «diversi interessi di rilievo costituzionale che entrano in gioco nel settore del diritto agli studi universitari». Più diffusamente sulla legge 390/1991 cfr. C. PINELLI, *In tema di prestiti*

Con la riforma del Titolo V il quadro delle competenze in materia di diritto allo studio universitario è divenuto ancora più complesso. Atteso che nel riparto di competenze il diritto allo studio non rientra né tra le materie di esclusiva competenza statale né tra quelle di competenza concorrente, occorrerebbe concludere che esso sia così transitato nella potestà residuale delle Regioni⁶⁷. Ad ogni modo, poiché il diritto allo studio rientra nella categoria dei diritti sociali, allo Stato spetterà il compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uniformità di trattamento in tutto il territorio nazionale (art. 117, comma secondo, lettera m). Il diritto allo studio, almeno sotto il profilo dell'organizzazione, diventa così a tutti gli effetti materia di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., e nei nuovi Statuti viene esplicitamente garantito e promosso⁶⁸.

La riforma costituzionale ha così ridefinito i ruoli tra i soggetti coinvolti nell'attuazione del diritto allo studio universitario, il quale tocca gli interessi e le competenze di tre soggetti diversi, tutti di rango costituzionale. Il ruolo delle Regioni viene certamente rinvigorito⁶⁹: esse detengono compiti di indirizzo, coordinamento e programmazione in materia, potendo scegliere il modello organizzativo più rispondente alle specifiche esigenze del sistema universitario presente nel territorio di riferimento.

Nel nuovo contesto costituzionale le Regioni si sono fin da subito attivate a disciplinare un sistema integrato di interventi per il diritto allo studio universitario nel rispetto dei principi di cui agli articoli 3, 33 e 34 della Costituzione, nonché in osservanza del d.lgs. n. 68 del 2012, che rappresenta l'attuale legge-quadro in materia⁷⁰. Tale

concessi a studenti universitari "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi" (art. 34, comma 3, Cost.), in Giur. cost., 2004, 3234 ss.

⁶⁷ Ciò è stato, peraltro, confermato anche in diversi *obiter dicta* della Corte costituzionale, v., ad esempio, sentenze n. 61/2011 e n. 134/2010.

⁶⁸ Per una disamina della legislazione regionale intervenuta in materia dopo la riforma costituzionale del 2001 cfr. A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, 927 ss.; A. MARRA, *Il Contributo delle Regioni allo sviluppo del sistema universitario*, in *Le Regioni*, 2013, 1185 ss.

⁶⁹ Sul fatto che le Regioni a seguito della revisione costituzionale abbiano effettivamente assunto un ruolo politico nell'ambito della più generale materia dell'Istruzione, oppure abbiano ripiegato su un ruolo più conservativo, si rinvia all'analisi condotta da M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2007, 725 ss.

⁷⁰ La Legge Gelmini ha avviato un processo di revisione della normativa di principio in tema di diritto allo studio e contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle università statali (art. 5, comma primo, lettera d). Il d.lgs. n. 68 del 2018 rappresenta l'attuazione della predetta delega e reca norme per l'individuazione degli strumenti e dei servizi per il diritto allo studio universitario, nonché dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle prestazioni.

disciplina, introducendo il concetto di LEP, garantisce agli studenti capaci e meritevoli, carenti o privi di mezzi in possesso dei requisiti di eleggibilità, il conseguimento del pieno successo formativo attraverso l'erogazione di borse di studio e la fruizione di altri servizi, nonché stabilisce i criteri per il riparto tra le Regioni e le Province autonome del Fondo integrativo per la concessione di prestiti d'onore e di borse di studio. La normativa nazionale rinvia a un decreto ministeriale la definizione dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle borse di studio con riferimento a criteri relativi al merito e alla condizione economica degli studenti. Per gli altri servizi diversi dalla borsa di studio e per gli eventuali altri strumenti previsti dalla legislazione regionale, l'entità e le modalità delle erogazioni, nonché i requisiti di eleggibilità, sono definiti dalle Regioni per gli interventi di rispettiva competenza⁷¹.

In sintesi, quindi, il diritto allo studio dovrebbe essere, quanto agli strumenti organizzativi, materia regionale ai sensi dell'art. 117, comma quarto, Cost., salva – per il combinato disposto della lettera m) del comma secondo dell'art. 117 e dell'ultimo comma dell'art. 34 Cost. – la potestà statale di determinare i livelli essenziali delle prestazioni, al fine di garantire a tutti i cittadini un livello di eguaglianza nella fruizione del diritto, indipendentemente dal contesto territoriale di appartenenza.

Se il diritto allo studio universitario è da un lato una funzione propria delle università, dall'altro una materia di competenza legislativa residuale e dall'altro ancora un diritto sociale che richiede una disciplina uniforme quanto ai livelli essenziali, allora diviene necessario l'armonico bilanciamento delle tre competenze, che si può realizzare solo mediante il rispetto del principio-cardine nei rapporti tra livelli di governo e tra autonomie, cioè quello di leale collaborazione.

La materia del diritto allo studio universitario fa parte di quelle materie nelle quali le Regioni hanno un significativo margine di intervento, trovandosi così ad interagire, collaborando o scontrandosi a volte, con le università presenti nel territorio. Più in generale, abbiamo visto che il tema del rapporto tra Regioni e università si presenta di difficile inquadramento normativo a causa del concorrere di diverse norme costituzionali

⁷¹ Le condizioni economiche per la fruizione dei servizi erogati nell'ambito del diritto allo studio universitario sono individuate sulla base dell'Indicatore ISEE, di cui al d.P.C.M 5 dicembre 2013 n. 159, anche tenuto conto della situazione economica del territorio in cui ha sede l'Università. Il decreto ministeriale previsto dalla norma nazionale non è stato ancora approvato e, pertanto, ai sensi del d.lgs. 168/2012, restano in vigore le disposizioni di cui al d.P.C.M 9 aprile 2001, il quale ad ogni modo prevede un aggiornamento dei limiti massimi dell'indicatore della situazione economica equivalente, nonché degli importi minimi delle borse di studio mediante un ulteriore decreto ministeriale.

che contribuiscono a delineare i confini delle attribuzioni statali, regionali e della stessa autonomia funzionale universitaria. Abbiamo anche visto che quello affidato alla legislazione regionale è un compito di legislazione concorrente condiviso con lo Stato (e con le università) nella materia concorrente “istruzione”, la quale, ad accogliere una certa impostazione giurisprudenziale, dopo il 2001 andrebbe intesa anche come istruzione universitaria. Lo spazio di normazione regionale del fenomeno universitario è così stretto tra “principi fondamentali”, “norme generali”, “livelli essenziali” e autonomia universitaria.

La trama descritta rende evidente come a livello costituzionale siano previste disposizioni che legittimano l'intervento su medesimi interessi tanto delle Regioni, quanto dello Stato, quanto delle singole Istituzioni universitarie. Forse, allora, è possibile intravedere la competenza almeno come garanzia minima intangibile: nessuno dei tre livelli dovrebbe essere integralmente compromesso.

Tale intreccio di attribuzioni impedisce infatti un'indagine diretta a delimitare rigorosamente le sfere di competenza, favorendo nel contempo un leale confronto tra i soggetti istituzionali coinvolti al fine di risolvere eventuali problemi di concorrenza⁷². Pertanto, e dando quindi per accertata l'impossibilità di assegnare in maniera netta le competenze legislative, il problema, anche in questa materia, è quello di capire l'ampiezza delle maglie di tale collaborazione.

La stessa Corte costituzionale ha ribadito a più riprese l'intangibilità dell'autonomia universitaria e il principio di leale collaborazione tra enti dotati di autonomie diverse⁷³ e in queste pronunce tra le righe pare leggersi un messaggio diretto a tutti gli operatori del diritto. Chi pensa, infatti, di evitare i conflitti attraverso una (leale) collaborazione tra i soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di quei diritti che toccano i medesimi ambiti materiali di competenza, in realtà coltiva una mera illusione. Indubbiamente una effettiva e continua cooperazione risulta essere uno strumento efficace (e necessario) per prevenire o assorbire gli attriti, ma probabilmente non potrà mai eliminarli, e questo per il fatto stesso che gli enti territoriali *esistono*. Nel caso specifico del diritto allo studio universitario l'intreccio di competenze è infatti strutturale:

⁷² Sull'importanza della collaborazione tra Regioni ed università quale premessa per la creazione di una rete di relazioni volta al rafforzamento reciproco delle due autonomie v. L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?*, in *Le Regioni*, 2011, 3.

⁷³ Cfr., per tutte, Corte costituzionale sentenze n. 217/2011, n. 68/2011 e n. 233/2006.

vi sono tre livelli competenziali e un presidio costituzionale posto dall'art. 33, ultimo comma. Risulta evidente, pertanto, sia nel caso in esame che in tutti quelli dove si verifica un intreccio di competenze, che il conflitto è *intrinseco* e non suscettibile di essere risolto nemmeno attraverso l'utilizzo di una miglior tecnica legislativa. Probabilmente, al di là del caso specifico del diritto allo studio, si è in presenza di una matassa che non può essere dipanata.

Analogamente alla materia diritto allo studio, anche la materia di competenza concorrente relativa alla ricerca scientifica e tecnologica e al sostegno all'innovazione si intreccia (e spesso si sovrappone) con le attività svolte dall'ateneo.

La riforma del Titolo V ha in questo caso capovolto l'assetto competenziale precedente. Il precedente art. 117 Cost. non assegnava alcun ruolo alle Regioni nel settore ricerca scientifica, essendo la competenza in materia di programmazione della ricerca in capo allo Stato, che lasciava poi margini di intervento alle università. Il ruolo e l'influenza del governo nella programmazione e nel finanziamento della ricerca venne negli anni addirittura rafforzato⁷⁴, dapprima con legge n. 168 del 1989 e successivamente attraverso il monopolio statale della leva delle risorse⁷⁵.

Prima del 1989 vi era un debole Ministro della ricerca (senza portafoglio) che si affiancava al CNR, unico soggetto (qualificato come "organo dello Stato" anche se si trattava di un ente pubblico) titolare delle (poche) funzioni di programmazione e coordinamento della ricerca e della ricerca universitaria, fino ad allora ricompresa, come le università, nel Ministero della pubblica istruzione. Con l'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica prese vita un soggetto più forte, titolare dei compiti di programmazione generale della ricerca, il cui potere d'intervento veniva compensato dall'ampia autonomia riconosciuta dalla stessa legge agli atenei. Anche in occasione del decentramento attuato dalla legge Bassanini la materia della ricerca scientifica rimane caratterizzata da accentramento. La legge n. 59/1997 aveva

⁷⁴ Cfr. F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, cit., 798. Infatti, come notato dall'Autore «Parlamento e Governo si riservavano le scelte di grande indirizzo, legate soprattutto alla distribuzione delle risorse tra ricerca di base e ricerca applicata tra ricerca pubblica e promozione della ricerca privata, tra università ed enti di ricerca, tra i grandi settori disciplinari e tra i grandi obiettivi di avanzamento scientifico e tecnologico. Era comunque assicurata un'ampia partecipazione del mondo scientifico alle scelte di indirizzo politico, attraverso organi rappresentativi, per via elettiva (diretta o indiretta), della comunità scientifica».

⁷⁵ A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 210.

infatti escluso dal conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali quelli relativi alla ricerca; e successivamente il d.lgs. n. 112/1998, aveva ribadito il mantenimento in capo allo Stato di dette funzioni, tra le quali la cooperazione scientifica internazionale. Uno spazio di intervento è stato successivamente riconosciuto alle Regioni soltanto nel settore della ricerca applicata, dall'art. 1 della legge n. 191/1998, che ha modificato l'art. 1, comma 6, della legge n. 59/1997.

A mutare il quadro di riferimento appena descritto è stata la riforma del Titolo V della Costituzione, che legittima le Regioni anche a livello costituzionale a «sviluppare una propria politica pubblica per l'innovazione, da svolgere secondo modalità che possono svilupparsi tanto in utili sinergie, quanto in occasioni di competizione, con la ricerca universitaria»⁷⁶.

L'ingresso della competenza regionale (seppur concorrente) in materia di ricerca scientifica ha destato non poche perplessità circa una "regionalizzazione" della materia. Invero, è prevalsa la tesi di chi sostiene che l'indicazione, all'art. 117, comma 3, Cost., della "ricerca scientifica e tecnologica" come materia di competenza legislativa concorrente «permette comunque che essa sia qualificata tra le materie trasversali, e come tale suscettibile di attrazione verso il centro»⁷⁷.

Peraltro, tale impostazione è espressa anche dalla Corte costituzionale che si è assestata su un orientamento restrittivo nei confronti delle competenze regionali. La Corte ha precisato in più occasioni che, nonostante la competenza concorrente attribuita alle Regioni, il legislatore statale può intervenire in relazione all'ambito "ricerca" andando ben oltre la fissazione di principi generali, e così sulla base degli artt. 9 e 33 Cost., nonché del principio di sussidiarietà⁷⁸. Un tanto poiché la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (dagli artt. 9 e 33 Cost.), e in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenza rigorosamente delimitati. Partendo da queste premesse la Corte ha anche sostenuto l'ammissibilità di un intervento autonomo statale in relazione alla disciplina delle università sulla base della riserva di legge prevista dall'art. 33 della Costituzione

⁷⁶ In questi termini F. GUELLA, *Una materia "Università" in Costituzione: atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali*, cit., 4.

⁷⁷ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 82-83.

⁷⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 423 del 2004 relativa all'impugnativa di alcune disposizioni della legge finanziaria del 2004 da parte delle Regioni Umbria ed Emilia Romagna; cfr., da ultimo e negli stessi termini, Corte costituzionale, sentenza n. 153 del 2011.

«che ricomprende in se anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie». La Corte costituzionale però ha anche confermato l'esistenza di uno spazio per le Regioni per investire nella ricerca scientifica per l'espletamento delle proprie funzioni⁷⁹.

Sebbene la ricerca scientifica non conosca confini territoriali, essa presenta un indubbio interesse regionale in tutti quei casi in cui la Regione avverta la necessità di dotarsi di mezzi tecnico-scientifici e di attività conoscitive al fine di un miglior espletamento delle proprie funzioni. A tale scopo la Regione interviene, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati: non risulta quindi escluso l'intervento legislativo delle Regioni nella materia della ricerca scientifica, anche se l'ambito è ridotto principalmente agli aspetti del finanziamento.

Nel panorama odierno peraltro si assiste ad un *trend* che vede una sempre maggiore attenzione e coinvolgimento delle Regioni nei confronti delle università statali stanziate sul loro territorio, che molto spesso si traduce in misure di incentivazione della ricerca. Le Regioni sono state sempre più di frequente coinvolte come *partner* delle università svolgendo un'attività di sostegno di specifiche aree della ricerca. In questo modo le stesse hanno contribuito a concorrere alla definizione di politiche in materia, atteso che il finanziamento finisce inevitabilmente con l'influire sulle scelte delle università, anche quelle riguardanti strategie di lungo termine come la decisione dello sviluppo di alcuni settori scientifici rispetto ad altri.

Le Regioni hanno mostrato, del resto e sin da subito, un notevole interesse alle università e alla ricerca scientifica: gli Statuti regionali approvati successivamente alla riforma costituzionale hanno affermato l'intenzione delle Regioni di promuovere le università, nonché forme di collaborazione, di sostegno e d'incentivazione della ricerca⁸⁰. In particolare, le Regioni prevedono la partecipazione delle università radicate nel territorio ad organi consultivi e di indirizzo, contribuiscono al finanziamento di progetti,

⁷⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 569 del 2000.

⁸⁰ Così, a titolo meramente esemplificativo: lo Statuto della Toscana (art. 4, comma 1, lettera i), secondo il quale tra le finalità prioritarie perseguite dalla Regione vi è la promozione della scienza e della libertà di ricerca scientifica, lo Statuto dell'Emilia Romagna (art. 5, comma 1, lettera d), secondo cui "la Regione promuovere l'innovazione ed il progresso scientifico e tecnologico", lo Statuto del Piemonte (art. 14, comma 2, ai sensi del quale "la Regione sostiene ed incentiva la ricerca anche in collegamento con Università"), lo Statuto della Lombardia (art. 10, comma 1, ai sensi del quale "la Regione riconosce il ruolo centrale e trainante della ricerca scientifica e dell'innovazione [...] e opera per valorizzarne il potenziale, in collaborazione e dialogo con le università").

stimolano la conclusione di intese, si impegnano nella valorizzazione delle infrastrutture, favoriscono la partecipazione ai programmi comunitari⁸¹. Sempre con riferimento all'interesse dimostrato dalle Regioni alla materia della ricerca, non va dimenticato, peraltro, che alcune Regioni hanno chiesto, ex art. 116, comma 3, Cost., forme di autonomia c.d. differenziata, ossia l'assegnazione di ulteriori attribuzioni in materie altrimenti di competenza legislativa concorrente o in via esclusiva statale. In particolare la norma è stata invocata nel 2017 dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto al fine di ottenere forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia su diverse materie, tra le quali erano comprese anche l'istruzione e la ricerca scientifica e tecnologica⁸².

Anche in questa materia, la di la del profilo dell'esatta delimitazione del riparto di competenze legislative, la disposizione costituzionale è stata interpretata nel senso che la promozione della ricerca scientifica deve essere affidata alla cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione. Oggi di fatto si assiste all'affermazione di una politica in tema di ricerca «che sembra svilupparsi precipuamente, sebbene nel rispetto dei principi statali e comunitari, lungo la dialettica e la leale collaborazione tra le due autonomie, nella comune volontà di riconoscere la ricerca scientifica e tecnologica come fattore di sviluppo sociale, culturale, economico atta a valorizzare il capitale umano e le attività produttive dell'area»⁸³.

Concludendo, l'università non è solo didattica e ricerca, essa è cultura, è conquista di un popolo, è identità, è simbolo di autonomia (*anche*) per il territorio. L'università è un patrimonio che si tutela, si valorizza e si promuove nella misura in cui c'è la piena consapevolezza delle sue potenzialità, e pare che le Regioni siano oggi consapevoli di tali potenzialità. Proprio sulla base di questa consapevolezza le Regioni tendono ad investire sempre di più nel sistema universitario regionale: un'offerta più specializzante e innovativa diventa la leva per contribuire in modo determinante alla crescita della comunità. Creare le condizioni affinché il sistema scientifico aumenti il suo livello di

⁸¹ Per un approfondimento della legislazione regionale in materia di ricerca scientifica e innovazione, cfr. A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 212 ss.; F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 26 ss.

⁸² Sul tema dell'autonomia differenziata si veda, per tutti, D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019; per un quadro della situazione attuale, cfr. Dossier del 10 marzo 2020 (XVIII legislatura, Servizio studi del Senato, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*).

⁸³ A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 219.

competitività significa mettere in campo azioni finalizzate a dare prospettiva alle generazioni future e assume quindi una valenza sociale molto rilevante⁸⁴.

⁸⁴ A prova di queste tendenze, la Regione Friuli Venezia Giulia ha approvato il piano programmatico 2019-2021, che potremmo definire un piano programmatico per il “sistema universitario regionale”: il piano spazia dalla didattica, all’edilizia, alle infrastrutture, alla programmazione futura, al potenziamento del personale dedicato alla ricerca, condiviso tra Regione e sistema universitario regionale. Il piano gode di un budget complessivo che accarezza la soglia dei 26 milioni di euro (con 16 milioni investiti per docenti, assegni di ricerca e orientamento e 10 milioni per la riqualificazione e l’ammodernamento delle strutture edilizie e per le infrastrutture della ricerca, a cui si aggiungono ulteriori fondi che attingono al FSE). Si tratta di un documento completo frutto di un confronto costante e costruttivo tra la Regione e il sistema universitario. Dopo lunghi anni di paralisi sono stati sboccati fondi strategici e fondamentali per dare risposta a esigenze plurime e complementari. L’obiettivo primario è quello di sostenere un’offerta formativa ampia diversificata e caratterizzata da una elevata internazionalizzazione, con particolare attenzione all’orientamento e alla capacità di *placement*. Ci si attende un aumento di attrattività soprattutto nei corsi di laurea magistrale verso studenti extra-regionali e internazionali. Il Piano è diretto a creare condizioni affinché il sistema universitario regionale possa esprimere un livello di specializzazione sempre più rimarchevole in modo da gettare le basi per avere giovani capaci di affacciarsi sul mondo del lavoro in modo proattivo ed avere risorse ricercate e preziose per il nostro sistema produttivo ed economico. Chi saprà, infatti, abbinare innovazione e conoscenza sarà premiato: il lavoro è sempre più destinato a mutare, la flessibilità e l’apertura mentale al nuovo e al diverso e all’innovazione diventano strategiche. La Regione FVG ha avviato un piano ambizioso e lungimirante di rivisitazione del sistema dei parchi scientifici e tecnologici, con la convinzione che l’innovazione è un aspetto irrinunciabile per accrescere la competitività nel tessuto economico in un mercato insidioso come quello dei giorni nostri. Partita molto avvincente è quella di avvicinare alla ricerca applicata il tessuto produttivo e creare una filiera produttiva che crei nuove figure occupazionali.

È stata varata anche una nuova legge sul diritto allo studio che abbraccia l’istruzione nella sua totalità, includendo anche il percorso universitario. Detta legge introduce delle modifiche a due testi regionali vigenti che disciplinano gli interventi in materia di diritto allo studio e di potenziamento dell’offerta formativa delle scuole. L’obiettivo è triplice: il primo è creare una vera e propria filiera nell’arco della vita formativa della persona assegnando all’ARDISS l’attuazione degli interventi in materia di diritto allo studio non solo universitario ma anche scolastico. L’idea di concentrare in capo all’Agenzia l’esercizio di *tutte* le funzioni regionali in materia di diritto allo studio risponde non solo alla logica di razionalizzazione dei servizi, ma è la manifestazione dell’attenzione che la Giunta regionale ripone verso la persona e la comunità degli studenti che avranno quindi un punto di riferimento unico per trovare risposte per l’esercizio di un loro diritto fondamentale, ovvero lo studio. La Regione è intervenuta in un settore, quello dell’istruzione, che godeva di buona salute si ma era stato parcellizzato e spacchettato. Con il nuovo progetto di revisione dei parchi scientifici e tecnologici e di rivisitazione dei ruoli dei consorzi e dei soggetti istituzionali chiamati a interpretare un ruolo nell’ambito dell’istruzione si è creato un sistema unico e coeso, in cui l’università gioca un ruolo centrale (Inaugurazione anno accademico 2020-2021, intervento del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia).

5. L'ISTRUZIONE SUPERIORE NEL DIRITTO EUROPEO: L'UNIVERSITÀ ITALIANA OLTRE I CONFINI NAZIONALI.

Sempre in materia di fonti del diritto, è necessario mettere in evidenza che, ad oggi, il rapporto tra università e potere politico nazionale non può più definirsi esclusivo. Si sta assistendo, infatti, ad un'espansione progressiva delle competenze dell'Unione Europea in materia di istruzione superiore, la quale, nonostante rimanga formalmente ancorata alla dimensione nazionale, è oggetto di continue incursioni da parte del diritto europeo. In particolare, se il Trattato di Lisbona da un lato ha previsto che le scelte politiche in materia universitaria spettino ai singoli Stati membri, dall'altro esso ha rafforzato il ruolo di coordinamento svolto dall'Unione Europea in materia. Anche l'opera ermeneutica della Corte di Lussemburgo ha giocato un ruolo chiave: nel corso degli anni la Corte si è infatti ritagliata un compito rilevante nel campo dell'istruzione superiore, assoggettando tale materia, seppur non espressamente conferita dai Trattati, al diritto comunitario (c.d. fenomeno di "*creeping competence*")⁸⁵.

Volgere lo sguardo oltre i confini nazionali è complesso, poiché, così come accade nell'ordinamento interno, i temi intrecciati sono molteplici, quali l'istruzione superiore, la ricerca scientifica, lo sviluppo economico e la competitività dell'Unione ⁸⁶. Dati questi temi va da sé che anche il tema dell'autonomia universitaria ha varcato i confini nazionali. L'Unione Europea ha esercitato - e tuttora ancor di più esercita - un'influenza sull'organizzazione dei sistemi nazionali di istruzione superiore. Questo ad oggi è un dato di fatto, rimane da chiedersi se ciò avvenga verso una valorizzazione o compressione dell'autonomia universitaria delle singole Istituzioni nazionali. Esulando dalle finalità del presente lavoro l'esame comparato delle singole esperienze europee⁸⁷, qui basti ricordare

⁸⁵ L'espressione "*creeping competence*" è utilizzata da A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 18 ss. Con tale espressione l'Autrice intende mettere in luce la «progressiva attrazione nell'orbita del diritto europeo di aspetti dell'*higher education* fino ad allora considerati *national sensitive*». In particolare, l'Autrice analizza il filone giurisprudenziale della Corte di Giustizia inaugurato dal caso *Gravier* (C - 293/83) e proseguito con *Blaizot* (C - 24/86), con cui la Corte, attraverso una interpretazione evolutiva e dinamica dei Trattati, accoglie una concezione estensiva della nozione di formazione professionale, facendovi rientrare anche gli studi universitari.

⁸⁶ A metterne bene in luce la complessità è E. CASOLINO, *L'Università italiana nei rapporti con l'ordinamento comunitario: prospettive e tendenze*, in *Dir. e soc.*, 1992, 57 ss.

⁸⁷ Per un esame in chiave comparatistica dell'autonomia dell'università in Europa, v. G. GENTILE, *I modelli di autonomia in Europa*, in G. GENTILE e S. MORETTI (a cura di), *L'ordinamento universitario. L'autonomia universitaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, 87 ss; v. A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 10 ss.

che ad accomunare le università presenti in Europa è la difesa dello spazio – più o meno ampio – di autonomia conquistato, anche verso i poteri comunitari.

A livello europeo molti sforzi sono stati compiuti nel tentativo di integrare i sistemi universitari dei diversi Paesi membri. In Europa già dai primi anni Novanta si è assistito a uno sviluppo di una politica europea che ha determinato una progressiva espansione delle competenze euro-unitarie in materia di *higher education*. Tale espansione ha potuto realizzarsi da un lato per merito dell'incessante lavoro delle Istituzioni europee, e dall'altro grazie a talune significative iniziative governative, le quali, entrambe, hanno contribuito a plasmare lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (c.d. EHEA).

Per quanto riguarda l'ambito prettamente europeo, una premessa è d'obbligo: come noto, l'istruzione superiore non è una materia demandata dagli Stati membri alla competenza dell'UE: le scelte politiche spettano dunque agli Stati e l'UE svolge – *rectius*, dovrebbe svolgere – un ruolo di mera regia⁸⁸. A livello normativo, è solo con il Trattato di Maastricht che viene introdotta una specifica previsione in materia di istruzione superiore, ai sensi della quale all'Unione spetta il compito di contribuire allo «sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche». La norma è chiara nell'assegnare all'Unione un ruolo di mero stimolo e incentivazione degli Stati membri, ai quali rimane la competenza esclusiva in tema di organizzazione della propria istruzione superiore. La disposizione viene ripresa pressoché identica dal Trattato di Lisbona (art. 165 TFUE), il quale però presenta delle novità che consentono di consolidare il ruolo europeo nell'istruzione superiore. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione contiene all'art. 9 la c.d. "clausola orizzontale sociale", ai sensi della quale «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di [...] istruzione, formazione e tutela della salute umana», legittimando così un intervento, seppur indiretto, delle Istituzioni europee a livello di integrazione positiva in materia. Inoltre, l'attività della

⁸⁸ Nel panorama normativo europeo i riferimenti all'istruzione sono contenuti nell'art. 165 TFUE (dove emerge il ruolo di coordinamento svolto dall'Unione), nell'art. 9 TFU (che contiene la c.d. clausola sociale trasversale), e nell'art. 14 della Carta europea dei diritti fondamentali (che riconosce un esplicito diritto all'istruzione).

Commissione nella definizione delle *policies* in materie trasversali (come la ricerca scientifica e la mobilità degli studenti) e l'attività della Corte di giustizia di interpretazione evolutiva dei Trattati hanno consentito all'UE di ritagliarsi un ulteriore ruolo e una competenza anche nel campo delle politiche in materia di istruzione superiore.

A livello intergovernativo, l'iniziativa che ha rappresentato un vero e proprio momento di svolta del sistema dell'istruzione superiore è data dal Processo di Bologna⁸⁹. Si tratta di quel dibattito internazionale che ha preso vita i primi anni Novanta ed è sfociato nella Dichiarazione di Bologna del 1999, con cui si è sancito l'avvio del relativo Processo. Tale documento è stato sottoscritto da 31 Ministri europei e contiene l'impegno a realizzare, entro il primo decennio del 2000, uno spazio europeo dell'istruzione superiore secondo precisi obiettivi condivisi: dall'introduzione di un sistema di titoli accademici facilmente riconoscibili e comparabili; alla promozione della mobilità degli studenti e dei ricercatori; alla garanzia di un insegnamento di elevata qualità; all'introduzione della dimensione europea nell'insegnamento superiore.

Il Processo di Bologna ha la veste di processo intergovernativo e dunque formalmente si colloca al di fuori del diritto dell'Unione europea e si realizza mediante strumenti non vincolanti. Tuttavia, atteso che la Commissione europea è diventata uno dei 48 membri, in questa veste ha raccolto e fatto proprie le sfide in quella sede lanciate e le ha riproposte a livello comunitario, dapprima con la Strategia di Lisbona, poi proseguita e implementata con la nuova Strategia UE2020⁹⁰.

La Strategia di Lisbona è stata adottata dal Consiglio europeo straordinario del 23 e 24 marzo 2000 e si basa su un obiettivo strategico per l'Unione europea, ovvero quello di rafforzare l'occupazione attraverso riforme economiche e coesione sociale nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza. Al fine di rendere l'economia dell'Unione europea più competitiva e dinamica, sul fronte dell'istruzione e della formazione il Consiglio europeo ha fissato una serie di priorità e linee di intervento, tra le quali si

⁸⁹ Il momento fondativo del processo di Bologna è rappresentato dalla *Magna Charta Universitatum*, siglata a Bologna nel 1988 da 388 Rettori provenienti da tutta Europa, con la quale vennero sanciti i principi di indipendenza del corpo docenti e il principio di autonomia delle università.

⁹⁰ A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 31 ss., dopo aver analizzato l'impatto del processo di Bologna sui sistemi nazionali di Regno Unito, Germania e Francia, conclude rilevando che «il processo di Bologna è stato uno straordinario motore per attuare riforme dei sistemi universitari a livello nazionale e ha contribuito, con l'irruzione di un terzo interlocutore, quello europeo, a riscoprire l'esistenza e a rinvigorire il dibattito circa il valore dell'autonomia delle istituzioni universitarie, spesso coperto e dimenticato sotto la coltre millenaria del rapporto – esclusivo – tra università e potere politico nazionale».

annovera la costituzione di uno Spazio europeo della ricerca. Il Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002 ha successivamente rilanciato le conclusioni di Lisbona, per rendere entro il 2010 i sistemi d'istruzione e di formazione dell'Unione Europea un punto di riferimento di qualità a livello mondiale.

Alla luce di tali nuove sfide e per contribuire in maniera fattiva a realizzare i comuni obiettivi strategici entro il termine prefissato, i Ministri dell'istruzione dei Paesi europei hanno convenuto su tre priorità che riguardano i sistemi formativi: potenziarne la qualità e l'efficacia, garantirne l'accesso da parte di tutti e aprirli al mondo esterno. Intervenire su questi settori implica per gli Stati membri profonde trasformazioni strutturali, che ciascuno Stato, nel rispetto del proprio contesto sociale e dei propri vincoli normativi, ha cercato di raggiungere. Lo strumento deputato a tale fine è stato quello del metodo del coordinamento aperto che consiste nella «previsione di obiettivi e di raccomandazioni non vincolanti, la cui applicazione è condizionata non alla soggezione ma all'adesione dei destinatari»⁹¹. Esso prevede precisi meccanismi di condivisione di esperienze e modelli, al fine di far convergere le politiche nazionali verso l'obiettivo comune⁹².

Si è già evidenziato, del resto, che l'esigenza di rafforzare i sistemi di istruzione superiore per renderli più aderenti alle necessità e agli sviluppi della società (dalla globalizzazione, alla società della conoscenza) è stata ampiamente condivisa tra i vari Paesi già da prima della Strategia di Lisbona, con il Processo di Bologna. Tuttavia, è in concomitanza con il forte impulso dettato dal Consiglio europeo del 2000 e dai successivi, che il Processo di Bologna si struttura e si caratterizza come la risposta concreta alle sfide poste dall'Europa attraverso la creazione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore.

La Commissione aveva peraltro evidenziato il ruolo delle università di fronte alle nuove sfide europee già nella Comunicazione del 5 febbraio 2003 su "Il ruolo delle

⁹¹ M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione: oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006, 211.

⁹² Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a M. DECARO, *La strategia di Lisbona (2000-2020)*, in M. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, 2011, 41 ss. Il metodo di coordinamento aperto, creato originariamente negli anni novanta come parte della politica sull'occupazione del processo di Lussemburgo, è stato definito come strumento principale della Strategia di Lisbona. Tale metodo viene utilizzato in settori che rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri, quali appunto l'istruzione. Esso si basa principalmente sull'identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere, su strumenti di misura definiti congiuntamente e sul c.d. "benchmarking", ovvero l'analisi comparativa dei risultati dei paesi dell'UE e lo scambio delle *best practices*.

Università nell'Europa della Conoscenza"⁹³: affinché le università europee raggiungano livelli di eccellenza gli Stati membri e l'UE devono farsi promotori per la ricerca di soluzioni di alcune questioni che ancora oggi sono rimaste aperte. Tra queste vi è il tema delle risorse, che devono essere garantite e utilizzate in modo efficace, il tema dell'autonomia, e, non da ultimo, il tema della promozione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore integrato allo spazio europeo della ricerca. Non è un caso che nell'ottobre 2005 il Consiglio europeo ha identificato le università e definito la correlazione tra ricerca e sviluppo quali basi della competitività europea e della formazione del capitale umano⁹⁴.

La Strategia di Lisbona, che si sarebbe dovuta concludere nel 2010, è stata ripresa ed implementata dalla Strategia UE2020, che mira a una serie di riforme per la ripresa economica dell'UE a seguito della crisi economica e finanziaria che aveva duramente colpito gran parte dei Paesi europei. La crescita dell'Europa passa anche, e soprattutto, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione: istruzione e cultura rappresentano i motori per la creazione di nuovi posti di lavoro, per la crescita economica e per la competitività dell'UE. Da qui la ragione per cui di queste deve essere sviluppato tutto il potenziale, anche attraverso iniziative volte a favorire la creazione di uno spazio europeo dell'istruzione più solido⁹⁵.

Come si è potuto capire da questa breve rassegna sul tema dell'università in Europa, lo Spazio dell'istruzione superiore è radicato in decenni di cooperazione in materia di istruzione a livello europeo. Tale quadro strategico per la cooperazione in materia di istruzione e formazione ha contribuito a sviluppare una fiducia reciproca a sostegno delle iniziative dello Spazio europeo dell'istruzione.

⁹³ V. Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2003 su "Il ruolo delle Università nell'Europa della Conoscenza" [COM(2003)58], reperibile sul sito web www.eur-lex.europa.eu, ove si legge che «La società della conoscenza dipende, per la sua crescita, dalla produzione di sapere di tipo nuovo, dalla sua trasmissione mediante l'istruzione [...]. Le università sono luoghi unici in quanto partecipano al nucleo stesso di tutti questi processi, grazie al loro ruolo centrale in tre settori: ricerca e sfruttamento dei risultati della stessa, grazie alla cooperazione industriale e alle aziende *spin-off*; istruzione e formazione, in particolare formazione dei ricercatori; sviluppo regionale e locale, che possono contribuire in modo significativo».

⁹⁴ Sul tema della qualità dell'istruzione e della formazione professionale, v. G. ALLULLI, *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, 2015, 55 ss.

⁹⁵ V. Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 intitolata "Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" [COM(2010) 2020], reperibile sul sito web www.eur-lex.europa.eu.

Nel 2017 i Capi di stato e di governo hanno discusso di istruzione e formazione al vertice di Göteborg, invitando Stati membri, Consiglio e Commissione a portare avanti le iniziative contenute nell'Agenda redatta. Una delle risposte a questo invito è stata l'iniziativa delle università europee, quali entità frutto della collaborazione tra gli Istituti di istruzione superiore, le organizzazioni studentesche, gli Stati membri e la Commissione⁹⁶.

Un'altra recentissima risposta all'invito dei Leader UE è rappresentata dalle iniziative prese dalla Commissione con comunicazione del 20 settembre 2020, la quale definisce i mezzi e il percorso da seguire per la realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025, che è direttamente collegato al piano di ripresa dell'Europa (NextGenerationUE) e al programma Erasmus plus. La Comunicazione mostra come gli Stati membri, insieme tra loro, possano plasmare uno Spazio europeo dell'istruzione basato sulla libertà di insegnamento, apprendimento e circolazione, con possibilità per le varie Istituzioni superiori di associarsi liberamente tra loro.

Per l'istruzione superiore, in particolare, le iniziative della Commissione sono dirette a sviluppare ulteriormente le università europee e a migliorare la cooperazione tra gli Istituti universitari degli Stati membri. Più in generale, l'iniziativa è diretta a rafforzare il contributo dell'istruzione e della formazione per la ripresa dell'UE dalla crisi sanitaria dovuta al COVID-19. Con il nuovo pacchetto di misure, la Commissione propone maggiori investimenti e una più forte cooperazione degli Stati membri, che lavoreranno in sinergia con le Istituzioni europee, le quali nei prossimi mesi saranno impegnate con l'Agenda europea per la rinnovata politica di istruzione e formazione professionale e lo Spazio europeo della ricerca. La pietra angolare delle misure messe in programma è il nuovo piano d'azione per l'istruzione digitale (2021-2027), che riflette gli insegnamenti tratti dall'attuale crisi economico-sanitaria che ha posto la formazione a distanza al centro delle pratiche educative e ha messo in luce la pressante necessità della transazione al digitale in Europa.

⁹⁶ Nel *final document* del vertice di Göteborg tra le varie iniziative si legge quella diretta a "*strengthening strategic partnerships across the EU between higher education institutions and encouraging the emergence by 2024 of some twenty 'European Universities', consisting in bottom-up networks of universities across the EU which will enable students to obtain a degree by combining studies in several EU countries and contribute to the international competitiveness of European universities*". Il documento è reperibile sul sito web www.consilium.europa.eu.

Nelle pagine che precedono si è posto l'accento sul fatto che, sebbene la competenza in materia di Istruzione superiore resta ancorata ai singoli Stati, l'UE ha messo in atto diverse misure volte a favorire lo sviluppo di quello Spazio europeo di istruzione che oggi è terreno fertile di iniziative anche nell'ambito dell'esercizio delle attribuzioni che la Costituzione ha affidato alle università. Come noto, invece, la competenza in materia di ricerca è concorrente: l'azione comunitaria, anche se sussidiaria rispetto a quella degli Stati membri, si esercita con strumenti più vincolanti e contenenti indirizzi che hanno come scopo principalmente l'attuazione di programmi di ricerca, la diffusione dei risultati delle ricerche e la formazione e la mobilità dei ricercatori. La politica europea in materia di ricerca e sviluppo tecnologico ha occupato una posizione importante nella normativa dell'UE fin dalla firma dei primi Trattati comunitari e nei primi anni Ottanta è stata ampliata attraverso la creazione di un programma quadro europeo di ricerca.

Fin dall'adozione dell'Atto unico europeo, lo scopo della politica dell'Unione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico è stato quello di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria dell'UE per farla diventare più competitiva a livello internazionale. L'articolo 179 TFUE specifica inoltre che «l'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente»⁹⁷. Lo strumento principale di attuazione degli obiettivi europei in materia è rappresentato dai programmi quadro per la ricerca, che dal 1983 si sono susseguiti nel tempo, crescendo in termini di dimensione e importanza, sino oggi a divenire una componente strategica della cooperazione e nel coordinamento delle politiche in materia di ricerca nell'UE ⁹⁸.

⁹⁷ L'UE dispone di diversi strumenti per perseguire gli obiettivi in materia di RST, attraverso interventi diretti, realizzati dal Centro comune di ricerca (JRC) e interamente finanziati dall'Unione, e attraverso interventi indiretti, che possono consistere in: progetti di ricerca condotti in collaborazione da consorzi di entità giuridiche in Stati membri e in paesi associati di ricerca che mettono in comune le loro attività in un determinato settore; azioni di coordinamento e di sostegno; progetti individuali (sostegno alla ricerca «di frontiera»); oppure sostegno alla formazione e allo sviluppo professionale dei ricercatori, principalmente ai fini dell'attuazione delle azioni Marie Skłodowska-Curie (MSCA). Tali informazioni sono reperibili sul sito del Parlamento europeo.

⁹⁸ I programmi quadro sono attuati mediante programmi specifici. Horizon2020 rappresenta l'ottavo programma quadro di finanziamento alla ricerca ed è stato istituito con Regolamento 1291/2013. Si tratta di un programma vasto e ambizioso, con una dotazione di bilancio di quasi 80 miliardi di euro. Inoltre, la politica di coesione e altri programmi dell'UE offrono opportunità correlate alla ricerca, come i Fondi strutturali e d'investimento europei, COSME, Erasmus+, il programma LIFE, il meccanismo per collegare l'Europa e i programmi sanitari dell'Unione (cfr. www.europarl.europa.eu).

Il tema della ricerca europea è d'interesse per la presente trattazione poiché i progetti finanziati dall'UE coinvolgono diverse entità giuridiche: i centri di ricerca, le imprese, i singoli ricercatori e, per l'appunto, le università. Nello specifico, il TFUE dedica alla ricerca scientifica e tecnologica gli artt. da 179 a 190, che contengono principalmente norme sulla disciplina e attribuzione dei fondi europei. Rilevante è l'art. 181, il quale stabilisce che L'UE e gli Stati «coordinano la loro azione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico per garantire la coerenza reciproca delle politiche nazionali e della politica dell'Unione», e a tal fine, la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, «può prendere ogni iniziativa utile a promuoverne il coordinamento». Il Trattato di Lisbona rafforza quindi il metodo collaborativo e di coordinamento tra Unione e Stati in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, anche se la disciplina nazionale rimane formalmente indipendente.

Ad ogni buon conto, il Trattato fornisce una base giuridica rinnovata alla c.d. "economia della conoscenza", lanciata nel 2000 dal Consiglio europeo, integrata nel 2002, e infine riaffermata dal Consiglio europeo del 2007 con l'aggancio alla c.d. "quinta libertà"⁹⁹. Ed è proprio con l'obiettivo di realizzare una maggiore implementazione dello Spazio europeo della ricerca che nel 2013 la Commissione ha lanciato il programma quadro di finanziamento Horizon2020, attraverso il quale sono passati la maggioranza dei finanziamenti europei alla ricerca. Horizon2020 è molto rigido dal punto di vista finanziario e si concentra su tre priorità (c.d. *pillar*): generare una scienza di alto livello finalizzata a rafforzare l'eccellenza scientifica dell'Unione a livello mondiale (eccellenza scientifica); promuovere la *leadership* industriale mirata a sostenere in generale l'attività economica (*leadership* industriale); affrontare le sfide sociali individuate nella strategia Europa 2020 (sfide per la società).

In conclusione, anche se la disciplina in materia di Istruzione superiore è di competenza degli Stati membri, dato l'espandersi delle competenze europee in materia di ricerca e sviluppo, le università oggi assumono un ruolo preponderante nel processo di

⁹⁹ Sull'evoluzione delle politiche europee in materia di ricerca scientifica, cfr. E. LONGO, *L'UE e la "quinta libertà"*. Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea, in *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, A. IANNUZZI (a cura di), Napoli, 2015, 1 ss.

integrazione europeo. Per questo motivo, soprattutto negli ultimi anni, l'UE ha posto in essere numerose azioni e misure che ne hanno indirizzato l'operato¹⁰⁰.

Tuttavia, l'intervento europeo deve sempre rispettare i principi costituzionali interni, al fine di non trasformarsi arbitrariamente in un condizionamento indebito alla libertà di ricerca e all'autonomia universitaria¹⁰¹. L'art. 9 della Costituzione stabilisce infatti che la promozione della cultura e della ricerca spetta alla Repubblica, e dunque ad ogni soggetto pubblico nella misura del proprio ambito di competenza. Le più recenti politiche messe in atto a livello europeo, tuttavia, sia per il nuovo modo di intendere la ricerca europea come un'attività "finalizzata" e non più "libera nel fine", sia per il meccanismo di finanziamento della ricerca, stanno mettendo in crisi «quell'impianto che si fonda sul nesso tra gli artt. 9, 21, 33 e 34 in tema di cultura e ricerca, il cui punto di confluenza naturale è nello sviluppo della "personalità" di ogni individuo»¹⁰².

La dimensione *costituzionale* delle politiche in tema di ricerca e sviluppo, richiederebbe un maggiore investimento da parte dell'UE nella dimensione *pubblica* della ricerca, attraverso ad esempio la creazione di centri di ricerca delle Istituzioni europee e attraverso la realizzazione di nuove forme di cooperazione reciproca tra gli Stati membri al fine di superare l'isolamento dei sistemi di ricerca nazionali, che sono strettamente legati alla competitività in settori chiave dello Stato di appartenenza¹⁰³. In questi anni, invece, l'Unione si è limitata ad istituzionalizzare il meccanismo di attribuzione dei fondi gestiti all'interno dei programmi quadro e le forme di coordinamento date dall'UE allo sviluppo della cooperazione tra gli Stati secondo il principio di sussidiarietà¹⁰⁴.

¹⁰⁰ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 70 ss., analizza tre documenti significativi: la Carta europea dei ricercatori del 2005, la Comunicazione della Commissione del 2005 "Mobilitare gli intelletti europei" (creare le condizioni affinché le università contribuiscano pienamente alla strategia di Lisbona) e la successiva Comunicazione del 2011 (sostenere la crescita e l'occupazione - un progetto per la modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa). Infine richiama la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2012 sul contributo alle istituzioni europee al consolidamento e all'avanzamento del Processo di Bologna. L'Autore richiama le criticità del sistema che emergono dal dibattito europeo e che sono state denunciate dalla Commissione e dal Parlamento: l'uniformità, l'isolamento delle università, la mancata internazionalizzazione, lo scarso rapporto con l'industria, l'eccessiva dipendenza delle università dallo Stato.

¹⁰¹ Cfr. E. LONGO, *L'UE e la "quinta libertà". Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea*, cit., 17.

¹⁰² *Ivi*, 18.

¹⁰³ *Ivi*, 19.

¹⁰⁴ *Ibidem*. L'Autore soggiunge che «oltre a questi poteri, poco è stato dato all'Unione per raggiungere i risultati indicati nel 2020, sebbene il Trattato di Lisbona del 2009 fissi ora gli obiettivi di SER all'interno della legislazione primaria dell'Unione e allarghi gli obiettivi dell'azione europea al fine di includere la fissazione di linee guida e indicatori, la condivisione di *best practice* e valutazione tra pari. La competenza

5.1 LA MISSION DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE.

Nell'ultimo decennio si è registrata una trasformazione del ruolo dell'università pubblica e della missione istituzionale che essa è chiamata a svolgere. La causa di questa trasformazione affonda le proprie radici nel dirompente fenomeno della globalizzazione che, come noto, ha innescato una profonda trasformazione del contesto economico e sociale entro cui *anche* le università operano. Anche le università, infatti, oggi sono chiamate ad interagire con il mercato internazionalizzato: numerose sono le collaborazioni con le imprese per finanziamenti di ricerca, borse di studio, programmi di dottorato congiunto e *stage* aziendali.

Quindi, se vero è che quando si parla di università il pensiero va tradizionalmente a un'istituzione connotata da una forte impronta nazionale, nel contesto attuale, come peraltro è accaduto in altri ambiti delle politiche pubbliche, oggi l'istruzione superiore ha acquisito una dimensione europea prima e globale poi. Poste queste premesse, emerge l'importanza per le nostre università di attrezzarsi al fine di trascendere i confini nazionali e quindi di aprirsi ad altri Paesi.

Le università hanno, in altri termini, una nuova – e ulteriore - *mission*: raggiungere un adeguato livello di internazionalizzazione, inteso come quel processo messo in atto dagli attori del sistema universitario attraverso il quale, migliorando la qualità dell'insegnamento e della ricerca, si introduce nella formazione universitaria una dimensione interculturale, internazionale e globale¹⁰⁵. L'obiettivo principale è quello di accrescere la capacità degli atenei di attrarre studenti e docenti stranieri, al fine di intercettare una domanda di formazione universitaria internazionale in costante crescita. Un indicatore del grado di internazionalizzazione raggiunto dal nostro sistema universitario è il numero degli studenti stranieri iscritti in Italia. Dagli ultimi dati statistici OCSE emerge uno scenario caratterizzato da uno scarso livello di internazionalizzazione

legislativa e amministrativa primaria sulla ricerca rimane per la gran parte in mano agli stati membri e la Commissione continua a esercitare il ruolo di mero burocrate dispensatore di denaro».

¹⁰⁵ Sullo stato di internazionalizzazione dell'università italiana, cfr. G. PARUTO, *L'evoluzione dell'ordinamento universitario italiano*, Bologna, 2012, 81 ss., e C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, 166 ss.

delle università italiane¹⁰⁶. La bassa capacità di attrarre un numero apprezzabile di docenti e studenti di altri Paesi, tralasciando questioni di carattere sociale ed economico e rimanendo su un piano prettamente giuridico, è data dalla ancora scarsa integrazione del sistema universitario italiano con i sistemi europei e internazionali.

Si ha avuto modo di osservare che le interazioni e integrazioni con i sistemi di istruzione superiore europei sono obiettivi perseguiti, in ambito europeo, già con l'avvio del Processo di Bologna, dove venne creato un primo insieme di misure comuni volte ad agevolare il riconoscimento reciproco dei titoli di studio, destinate poi a costituire quello che sarebbe diventato lo Spazio europeo dell'istruzione superiore.

L'internazionalizzazione è quindi un processo già avviato, ma che stenta a consolidarsi, anche a causa del fatto che la materia istruzione è ancora un ambito assegnato alla responsabilità degli Stati membri, quale espressione delle identità nazionali e delle diversità culturali al cui rispetto l'Unione si è impegnata¹⁰⁷.

Su questo scenario di interazioni ancora deboli sono calate le attenzioni per l'internazionalizzazione anche da parte del legislatore della riforma del 2010, per il quale la collocazione del sistema universitario nel contesto internazionale è tra le direttrici che si vuole orientino le scelte delle università. In questo senso basti ricordare, per la portata generale delle sue previsioni, l'art. 2, comma 2, lettera l), della legge n. 240/2010, dove il rafforzamento dell'internazionalizzazione è espressamente annoverato tra i vincoli e i criteri direttivi cui le università sono tenute a informare i loro assetti interni. La norma individua anche gli strumenti di realizzazione che sono «una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera». Si tratta di una previsione

¹⁰⁶ Cfr. F. RUGGE, *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia*, Rapporto CRUI, 2018. Secondo dei dati aggiornati ad ottobre 2017, l'Italia si spartisce solo il 3% della torta rappresentata dagli studenti stranieri iscritti nelle università. Tralasciando Paesi di grandi dimensioni come gli USA, Germania e Francia esibiscono valori nettamente superiori (rispettivamente 10% e 11%). Per quanto riguarda i flussi di provenienza, al primo posto si collocano i Paesi dell'est (Albania, Romania e Ucraina), poi Russia e Cina in costante crescita. Il periodo emergenziale che stiamo vivendo ha certamente prodotto una battuta d'arresto al sistema di mobilità, basti pensare alle sospensioni dei programmi Erasmus ed Erasmus plus.

¹⁰⁷ Sulla definizione dell'identità nazionale e dell'interpretazione che le viene riconosciuta dalla Corte di Giustizia, cfr. T. CERRUTI, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione Europea: continuità o rottura?*, in *federalismi.it*, 2014.

laconica, successivamente integrata da una serie di atti ministeriali¹⁰⁸, che delinea il quadro generale entro cui le università possono programmare la propria offerta formativa, nell'esercizio della loro autonomia.

Nel compimento del processo di internazionalizzazione il compito più ambizioso spetta quindi agli atenei attraverso la programmazione strategica delle priorità didattiche. Si tratta di un compito riconducibile in ultima battuta all'autonomia normativa, atteso che il potere di autodeterminazione degli ordinamenti didattici si esplica nella modifica dei rispettivi regolamenti didattici interni. In realtà, lo spazio dell'autonomia didattica entro il quale l'università può muoversi è esiguo: esiste infatti un controllo da parte del Ministero (con parere di ANVUR e CUN) che si esplica nella preventiva approvazione e nel monitoraggio degli ordinamenti didattici.

Al di là della previsione normativa appena richiamata, le misure che il legislatore ha fino ad ora adottato per incentivare l'apertura internazionale delle nostre università sono anche misure generali di carattere finanziario. Il maggior grado di internazionalizzazione equivale infatti ad un maggior grado di accesso per gli atenei alle risorse finanziarie statali. In particolare, il livello d'internazionalizzazione è considerato uno degli obiettivi sulla base dei quali le università possono ottenere una quota dei finanziamenti relativi alla Programmazione triennale: attualmente gli atenei sono impegnati a sviluppare uno tra i tre obiettivi strategici indicati dal Ministero, tra i quali è indicato anche quello di favorire la mobilità studentesca e l'internazionalizzazione dell'offerta formativa¹⁰⁹. Anche a livello europeo, peraltro, i finanziamenti UE sono erogati sulla base della capacità innovativa e dell'attitudine internazionale della ricerca prodotta.

¹⁰⁸ Si fa riferimento anzitutto al d.m. 23 dicembre 2010, n. 50, che definisce le linee generali di indirizzo della Programmazione delle università per il triennio 2010-2012, che ha offerto agli atenei la possibilità di sottrarsi a uno dei divieti che maggiormente hanno condizionato la loro autonomia organizzativa e didattica, che è quello di istituire nuovi corsi di studio; al d.m. 15 ottobre 2013, n. 827, contenente le linee generali di indirizzo della programmazione 2013-2015 e al d.m. 14 febbraio 2014, n. 104 che individua per la prima volta tra i parametri e gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione il numero degli studenti stranieri, il numero di soggetti immatricolati in possesso del titolo congiunto e il numero di corsi offerti in lingua straniera. Il numero degli indicatori del tasso di internazionalizzazione è cresciuto nel corso del tempo, tra questi i più rilevanti sono: il numero degli studenti iscritti stranieri (di cittadinanza non italiana); il numero di studenti stranieri in entrata nell'ambito di programmi di mobilità; il numero di convenzioni per il rilascio di doppi titoli o titoli congiunti; la presenza di *visiting professor*; la presenza di corsi di studio erogati in lingua diversa dall'italiano.

¹⁰⁹ La Programmazione triennale è uno dei più importanti atti di indirizzo del Ministero al sistema universitario. La programmazione ministeriale, prevista dall'articolo 1-ter della legge n. 43 del 2005, definisce con cadenza triennale (e previo parere di CUN, CRUI e CNSU) gli obiettivi di sviluppo del sistema universitario. Tali obiettivi forniscono un coerente quadro di insieme entro il quale ciascuna università può valorizzare la propria autonomia nelle politiche di internazionalizzazione, offerta formativa, servizi agli studenti, sviluppo delle politiche del personale e della ricerca. Per tali finalità, nell'ambito del fondo di

L'attuazione di misure dirette ad implementare la vocazione internazionale dell'università dovrebbe, quindi, essere ritenuta prioritaria, in quanto produce riflessi positivi sull'intero sistema universitario, e non solo sul piano finanziario, ma anche su quello prettamente culturale. La contaminazione culturale che deriva dal quotidiano confronto tra conoscenze formative ed esperienze scientifiche diverse favorisce la diffusione della ricerca, che è una funzione precipua degli atenei e che recentemente si è elevato a parametro ANVUR, ai fini del monitoraggio e della valutazione della qualità della ricerca, della sede e del ricercatore che l'ha prodotta.

Sulla base di quanto esposto è evidente che l'apertura al confronto internazionale non è più una delle tante opzioni perseguibili a livello di politiche universitarie: tuttavia, se sul fronte della ricerca è divenuto un obbligo di carattere istituzionale, anche a fronte dell'avvenuta internazionalizzazione di molte comunità scientifiche, sul fronte della didattica, invece, l'internazionalizzazione risulta più sofferta e proprio per questo che su quest'ultima vale la pena interrogarsi e svolgere qualche riflessione ulteriore.

La possibilità per l'ateneo di offrire interi corsi di laurea magistrale e di dottorato impartiti esclusivamente in lingua diversa dall'italiano, così interpretando quanto previsto dall'art. 2, comma 2, lettera l), della legge n. 240/2010, è stato oggetto di una vicenda giudiziaria che ha scatenato un vivace dibattito sulla compatibilità di questa prospettiva con la natura pubblica del servizio svolto dalle università. A mettere un punto alla lunga controversia giudiziaria, iniziata nel 2012 e passata attraverso una sentenza del TAR Lombardia e un'ordinanza di rinvio in sede d'appello, è stata la sentenza della Corte costituzionale n. 42 del 2017¹¹⁰, con la quale il Giudice delle leggi, con sentenza interpretativa di rigetto, ha statuito l'illegittimità dell'uso *esclusivo* della lingua inglese nell'insegnamento di *interi* corsi universitari.

I parametri costituzionali utilizzati dalla Corte per interpretare la norma oggetto del giudizio di legittimità sono stati gli artt. 3, 6, 33 e 34 della Costituzione. In particolare, la Corte ha desunto dall'art. 6 Cost. la primazia della lingua italiana, che rappresenta un elemento fondamentale di identità culturale e un mezzo di trasmissione dei valori; la

finanziamento ordinario, è confluito (a decorrere dall'anno 2014) il fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario (istituto dall'articolo 1, comma 5, lettera c), della legge n. 537/93).

¹¹⁰ Per un'analisi più approfondita dell'impianto argomentativo della sentenza della Corte costituzionale n. 42 del 2017, cfr. P. CARETTI, *Illegittimo l'uso esclusivo dell'inglese nell'insegnamento universitario, ma non solo: verso un nuovo indirizzo in tema di interpretazione conforme?*, in *Giur. cost.*, 2018, 846 ss.; M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari: la desiderabile autonomia delle università italiane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 139 ss.

Corte poi, attraverso il combinato disposto degli artt. 3 e 33 Cost., ha statuito che il principio di parità di accesso all'istruzione sino ai più alti gradi debba essere garantito senza che la lingua possa fungere da ostacolo; e, infine, la Corte ha affermato che l'art. 33 Cost. debba essere interpretato nello senso che la libertà di insegnamento non può incontrare (irragionevoli) limitazioni nel fattore linguistico. La Corte costituzionale ha salvato la norma della legge Gelmini attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata: si esclude la possibilità di erogare *esclusivamente ed integralmente* corsi di studio in lingua diversa dall'italiano, ma parimenti vengono aperte le porte per soluzioni alternative (come l'attivazione di singoli insegnamenti o interi *curricula* in lingua).

Quanto al tema di nostro interesse, è stato evidenziato come detta sentenza abbia proiettato una luce oscura sullo stato di salute dell'autonomia universitaria¹¹¹. La Corte costituzionale nell'affermare che «l'autonomia universitaria [...] deve pur sempre svilupparsi “nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” e, prima ancora, dai diversi principi costituzionali che nell'ambito dell'istruzione vengono in rilievo», non fa altro che offrire una visione restrittiva dell'autonomia, al punto tale che è stato rilevato che la questione della lingua degli insegnamenti universitari rappresenta la metafora della diffidenza con la quale il nostro ordinamento da sempre guarda al principio di autonomia, presumendo che la sua valorizzazione finisca per scardinare quell'uniformità minima di cui l'Università ha bisogno per assicurare l'uguaglianza e l'equità nell'esercizio della propria funzione istituzionale»¹¹².

¹¹¹ Cfr. M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari*, cit., 157 ss.

¹¹² M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari*, cit., 165.

CAPITOLO SECONDO

Anvur e Ministero: “fonti” di nuove regole

1. PREMESSA.

A dieci anni dall'entrata in vigore della legge Gelmini è oggi possibile fare alcune considerazioni sulle ripercussioni prodotte in relazione ai principi costituzionali di riferimento, al fine di abbozzare alcune considerazioni circa il *quantum* e il tipo di autonomia che residua alle università nel nuovo contesto normativo.

La riforma avviata dal legislatore del 2010 ha investito tutte le componenti del sistema universitario con importanti innovazioni funzionali e organizzative, molte delle quali espressioni di nuovi assetti, ruoli e processi decisionali per il funzionamento del governo del sistema, anch'esso profondamente modificato. Con la riforma cambia infatti il *chi* decide, il *cosa* si decide e il *come* si decide, sia presso il centro che presso le periferie delle diverse Istituzioni universitarie.

Rinviando al Capitolo terzo l'analisi dei profili che riguardano la *governance* interna, ci si concentrerà qui di seguito sul tema del governo universitario presso il centro statale, nell'ottica di offrire qualche tassello in più alla riflessione sugli effetti prodotti dal processo riformatore sull'autonomia degli atenei.

Posto che la configurazione funzionale e strutturale delle Istituzioni centrali è da sempre stata riconosciuta capace di condizionare l'andamento e lo sviluppo del sistema, guardare al governo e all'amministrazione delle autonomie presso il centro statale significa proseguire nella disamina di quelle che sono le condizioni alle quali esse sono chiamate ad assolvere il loro ruolo. In particolare, si passerà dall'analisi del mutato ruolo del Ministero nella *governance* del sistema universitario, al dibattuto tema della valutazione dei risultati, che da un paio di decenni è diventato centrale nelle riflessioni sulle politiche universitarie.

La riforma del 2010 ha introdotto processi di valutazione la cui gestione e progettazione sono stati affidati ad un'Agenzia di nomina politica che, per diverse vie, finisce con l'incidere significativamente sulla libertà di ricerca e insegnamento, oltre che sull'autonomia costituzionalmente garantita agli atenei. Le nuove regole per l'incentivazione della qualità e dell'efficienza hanno interessato, infatti, non solo gli aspetti ordinamentali e organizzativi degli atenei, ma sono entrate anche sul terreno delle dimensioni più sensibili dell'autonomia scientifica e didattica. Le università, già chiamate a confrontarsi con l'omogeneità dei modelli organizzativi e di funzionamento, nell'incontro con la nuova valutazione vedono anche le proprie autonomie, della didattica e della ricerca, esposte alle regole conformanti di quel nuovo centro del sistema che è la *valutazione*. Si vedrà, peraltro, che il nuovo sistema di valutazione incide anche sul ruolo del Ministero, che la legge di riforma continua a individuare come il centro politico-amministrativo di governo del settore.

2. IL GOVERNO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PRESSO IL CENTRO STATALE.

Nelle pagine che seguono ci si soffermerà sull'attuale modello di governo del sistema universitario nel suo impatto sulle dimensioni dell'autonomia e sui rapporti che intercorrono tra di esse, il Ministero e tutti i soggetti che gravitano attorno al "centro" statale.

Il termine *governance* sta ad indicare i principi, le norme, le procedure e i meccanismi che regolano i processi decisionali di maggiore rilevanza in un'organizzazione, sia essa un'impresa o un ente pubblico. In particolare, un determinato modello di *governance* stabilisce i poteri, i ruoli e le responsabilità dei soggetti che hanno titolo a intervenire in quei processi, nonché le relazioni che tra loro devono intercorrere. Per quanto riguarda un ente pubblico, la rilevanza del problema della *governance* dipende fondamentalmente da tre variabili: il grado di autonomia di cui l'ente dispone (ove l'attività di un ente sia previamente disciplinata nei minimi dettagli, il problema della *governance* si pone solo marginalmente); la dimensione e articolazione organizzativa dell'ente (quanto più grandi sono le dimensioni di un'organizzazione e quanto più diversificate sono le sue attività, tanto più aumenta il numero dei centri decisionali, con conseguente maggiore necessità di coordinamento e controllo); infine, la numerosità dei

soggetti che in quei processi hanno diritto ad intervenire (più sono numerosi i soggetti più sono numerosi gli interessi a cui deve essere data voce e più complesso diventa il relativo bilanciamento)¹.

Nel caso delle università il tema della *governance* è più delicato e complesso per il concorrere di più fattori, quali la presenza del principio costituzionale di cui all'art. 33 Cost., l'ampiezza della missione che l'università è chiamata a svolgere (didattica, ricerca, ed oggi anche terza missione), la numerosità degli *stakeholder* (Ministero, Enti territoriali, imprese, studenti, docenti, ...), nonché la dinamica accelerata del contesto scientifico, economico e sociale che muta a ritmo serrato generando esigenze di cambiamento che dovrebbero concretizzarsi altrettanto repentinamente.

Posto questo quadro, non può sorprendere che il tema della *governance* degli atenei sia molto frequentato dalla dottrina² e che sia diventato un argomento centrale negli interventi di riforma universitaria che si sono succeduti negli anni. Quando si è esaminata l'evoluzione storica del sistema universitario italiano, si è già trattato, seppur sommariamente, il tema della configurazione della *governance* dell'università. Per comprendere l'impatto delle forze che a livello centrale insistono sull'autonomia degli atenei, risulta, tuttavia, ineludibile riprenderlo almeno per sommi capi.

Il 1989 è stato l'anno della legge sull'autonomia universitaria, che ha riconosciuto alle università la possibilità di definizione dei propri Statuti e regolamenti in materia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e quindi ha spostato dal Ministero alle università una serie di decisioni di governo. Ad essa sono seguiti altri provvedimenti normativi che ne hanno rafforzato l'autonomia, soprattutto in tema di

¹ In questi termini G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, Bologna, 2018, 161 ss. L'Autore esamina approfonditamente il tema della *governance* attraverso un'analisi di casi e esperienze di singoli atenei. Vengono rilevati i benefici e i difetti della relativamente recente riforma, nonché indicati degli interventi che potrebbero portare a un miglioramento significativo del sistema.

² Sul tema del rapporto tra autonomia e *governance* la letteratura è molto vasta, cfr. G. CAPANO, M. REGINI, M. TURRI, *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna, 2017; G. CAPANO, *Autonomia e governance: miti e realtà in prospettiva comparata*, in G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito delle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, 2009, 89 ss.; C. BENETAZZO, *Organi del Dipartimento e modalità dello loro composizione*, in *Federalismi.it*, 2016; U. POTOTSCHNIG, *Autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in *Giur. cost.*, 1998, 2305, ora in *Scritti scelti*, Padova, 1999, 823; G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, 1 ss., ove peraltro l'Autore distingue l'espressione *governance* dal termine "governo", affermando che quando si parla di sistema universitario il secondo termine appare più coerente con lo spirito costituzionale, in quanto sembra riportare «più agevolmente alla comunità sociale che costituisce l'Università e che ne rappresenta momento irrinunciabile, riducendo l'organizzazione, elemento anch'esso necessario dell'ordinamento, all'essenza di quel gruppo sociale, pur non politico, che si dà un suo ordinamento autonomo».

budget, progettazione dei corsi di studio e gestione del personale. A questi, tuttavia, ne sono conseguiti frammentazione, autoreferenzialità e conflittualità nei rapporti con il centro che sembrano raggiungere l'apice dieci anni dopo, di cui sono testimoni la proliferazione dei corsi, delle sedi, e delle università stesse, in un sistema in cui il controllo governativo si stava indebolendo e le risorse pubbliche a disposizione stavano significativamente calando.

Preso atto della perdita del presidio governativo, dal 2006 si adottarono provvedimenti di blocco dei concorsi e dei corsi di studio, la frammentazione così si interruppe e iniziò la lunga fase di preparazione di una nuova riforma universitaria, nella generale consapevolezza che l'assunzione di ruoli critici da parte dei soggetti esterni all'università e il rinnovamento della *governance* interna fossero inevitabili³. Non a caso all'alba dell'ingresso della legge n. 240 del 2010 si è affermato che a fronte di una *governance* dell'università del tutto inadeguata⁴ la risposta del legislatore successivo non avrebbe potuto che essere nel segno di una ri-centralizzazione e dell'opposizione di vincoli *ex ante*. La legge n. 240 si caratterizza, infatti, per un'impostazione di *governance* del sistema per cui il Ministero assume un ruolo di indirizzo strategico e di verifica, seppur nel rispetto del principio di autonomia, con il supporto di un'Agenzia esterna di valutazione, che si deve ispirare a criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito⁵.

Poste tali premesse e per i fini che qui interessano, di seguito ci si soffermerà ad analizzare la struttura della *governance* centrale, in quanto fattore che ha rivestito – e

³ Cfr. D. MONTEMERLO, *La governance delle università: un'analisi della letteratura*, in A. ARCARI e G. Grasso (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, 19 ss.

⁴ Cfr. G. LUZZATTO, *"Terza missione" delle università: la situazione italiana*, in Astrid-online.it, 2010, il quale afferma che l'autonomia è fallita anche perché «la legge del 1989 avrebbe consentito di organizzare le università nei modi più vari e più innovativi; ma l'organo deputato ad adottare gli statuti era un misto di poteri accademici consolidati e di rappresentanze categoriali, sicché la struttura è rimasta consociativa e autoreferenziale. Ciò determinava danni modesti quando gran parte delle scelte era compiuta a livello ministeriale, è divenuto un limite gravissimo quando gli Atenei avrebbero dovuto essere in grado di darsi strategie diverse dalla soddisfazione "a pioggia" di tutte le microesigenze interne».

⁵ Cfr. art. 1, comma 4, legge n. 240 del 2010, secondo cui «Il Ministero, nel rispetto della libertà di insegnamento e dell'autonomia delle università, indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti e, tramite l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) per quanto di sua competenza, ne verifica e valuta i risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale, garantendo una distribuzione delle risorse pubbliche coerente con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo, nel rispetto del principio della coesione nazionale, nonché' con la valutazione dei risultati conseguiti».

tutt'ora riveste - un ruolo fondamentale nel processo di accentramento e, quindi, di detrimento delle fonti dell'autonomia.

Una prima considerazione riguarda anzitutto il fatto che il sistema universitario si struttura su almeno due livelli: uno locale, l'altro nazionale e su entrambi si sovrappongono reti transnazionali. Il livello nazionale, però, è rappresentato non solo dagli organi centrali, ma anche dalle reti di collegamento tra gli organismi interni al sistema, le quali contribuiscono a definire un sistema reticolare nell'ambito del quale diversi soggetti si integrano, interagiscono e operano. Il sistema universitario è divenuto dunque una struttura composita, nell'ambito della quale operano in modo integrato Stato, Regioni, Enti locali, imprese, università, organi centrali ministeriali e organi di rappresentanza degli interessi accademici⁶. È stato infatti osservato che il sistema universitario «non è rimasto imperniato su un rapporto bipolare tra ministero e le singole università, ma si è passati ad un sistema multipolare, costituito da un complesso di organismi che si occupano con diverse funzioni dell'università»⁷.

L'attuale architettura del sistema universitario si presenta, quindi, come una struttura policentrica che, a causa dell'esistenza di molteplici livelli operativi e decisionali, da un lato non consente una chiara distinzione fra valutatori e decisori delle politiche, dall'altro ostacola l'identificazione di responsabilità da parte dei vari centri decisionali. Il panorama attuale del centro ministeriale è infatti affollato da diversi attori, di cui, per ragioni di importanza, si ricordano solo i quattro protagonisti: il Ministero dell'università e della ricerca (MUR), il Consiglio universitario nazionale (CUN), l'Agenzia di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e la Conferenza dei rettori delle università Italiane (CRUI)⁸.

⁶ Cfr. G. GENTILE, *Le reti universitarie*, in G. GENTILE e S. MORETTI, *L'ordinamento universitario, Quaderni costituzionali*, 2006, 86. L'Autore rileva che la presenza di un così elevato numero di soggetti comporta la perdita del profilo soggettivo, mentre ne acquista il profilo oggettivo e cioè l'attività di istruzione universitaria.

⁷ F. COSTANTINO, *La libertà di scienza*, cit., 188.

⁸ Per un approfondimento dei ruoli dei vari soggetti presenti sulla scena dell'amministrazione universitaria, cfr. C. BARBATI e G. VESPERINI, *Il sistema universitario*, in V. FRANCOLA, M. GANDIGLIO, A. MIRAGLIA, L. PAPPAGLIONI, *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Firenze, 2013, 279. Con riferimento alla pluralità dei soggetti oggi coinvolti nella *governance* centrale, oltre ai soggetti sopra indicati, fanno parte del sistema universitario anche il Comitato di esperti per la politica della ricerca (CERP), il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CEPR) e il Comitato nazionale degli studenti universitari (CNSU). A livello regionale, vi sono i Comitati regionali di coordinamento (Co. Re. Co), istituiti con d.P.R. n. 25/1998, che sono organismi costituiti dai Rettori delle università presenti sul territorio regionale, dal presidente o delegato della giunta, nonché da un numero variabile (da uno a tre) di studenti.

Con riferimento a questa pluralità di soggetti, oggi tutti a vario titolo coinvolti nella *governance* centrale, ci si soffermerà in primo luogo sul Ministero, che nella legge n. 240 è una presenza costante, pressoché un'ombra, che segue l'andamento del sistema universitario in tutte le sue forme, quasi a voler recuperare il tempo e le occasioni perdute nel mancato controllo e nella relativa valutazione.

2.1 *IL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA.*

In generale, l'idoneità del modello ministeriale ad assicurare la migliore amministrazione degli interessi pubblici emerge anzitutto da una analisi delle «soluzioni organizzative e funzionali alle quali è affidato il governo e l'amministrazione, presso il centro statale, di università e ricerca, nel loro essere indicatori di quanto la sede di indirizzo politico-amministrativo e gli uffici burocratici riescano a entrare in rapporto con le autonomie universitarie e le loro esigenze»⁹.

Nel corso del tempo il governo e l'amministrazione dell'università sono stati soggetti a collocazioni oscillanti tra le due soluzioni alternative dell'attribuzione ad un vertice politico e a un corpo amministrativo, propri oppure condivisi con gli altri livelli dell'istruzione. Pur intendendo concentrarsi sulle attuali funzioni spettanti al Ministero di settore, al fine di avere percezione delle questioni ancora aperte dall'assetto istituzionale e amministrativo centrale sono preliminarmente necessari alcuni riferimenti al passato e, in particolare, alle scelte fatte in tema di *governance* centrale.

Il Ministero della pubblica istruzione fu istituito nel 1861; nel 1924 fu sostituito con il Ministero dell'educazione nazionale, e nel 1944 fu riportato alla sua denominazione originaria che rimase immutata sino al 1974. In quell'anno fu creato il Ministero per i beni e le attività culturali nel quale confluirono le competenze anche del Ministero della pubblica istruzione. Nel 1988, a causa dello scorporo del Ministero della pubblica istruzione, nacque il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica¹⁰.

La legge n. 168 del 1989 istituì il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST): il Ministero dell'università venne così scorporato da quello della

⁹ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 136.

¹⁰ Cfr. G. PARUTO, *L'evoluzione dell'ordinamento universitario italiano*, cit., 26.

pubblica istruzione, divenendo un Ministero senza portafoglio, in chiave funzionale alla creazione di un sistema organico di università e ricerca.

Nonostante la legge riconosca ampia autonomia statutaria alle università, al Ministero era (ed è) comunque conferito un ruolo di coordinamento e indirizzo, per garantire uniformità e controllo. Inoltre, il Ministero aveva anche un potere di controllo degli Statuti delle università, potendoli rinviare qualora rinvenisse presunti vizi di legittimità o di merito. La struttura del Ministero, in linea con lo spirito della legge Ruberti, risentiva dell'esigenza di svolgere un'azione non burocratica, sostanzialmente di sostegno e promozione della ricerca svolta dalle università. Per questo era stato disegnato un modello a griglia fondato su una doppia articolazione per dipartimenti e per servizi, al cui vertice vi era il Ministro, coadiuvato da cinque organi collegiali: il consiglio universitario nazionale, la conferenza permanente dei rettori, il consiglio nazionale della scienza e della tecnologia, la commissione di esperti per il coordinamento dell'istruzione universitaria con gli altri gradi di istruzione e la conferenza dei responsabili dei dipartimenti e dei servizi¹¹.

Il MURST cessò di essere una struttura autonoma e indipendente per effetto del d.lgs. n. 300/1999¹², il quale, in un'ottica di semplificazione strutturale e funzionale dell'apparato governativo, riunì nuovamente i ministeri accorpendo il MURST al Ministero della pubblica istruzione. Il modello scelto, vista anche l'ampiezza e l'eterogeneità delle competenze, era quello a struttura dipartimentale che al suo interno prevedeva diverse direzioni generali tra le quali quella dedicata all'istruzione universitaria.

¹¹ Per un approfondimento dei compiti e delle funzioni del Ministero a seguito della legge n. 168/1989, cfr. S. CASSESE, *La legge istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*, cit., 397 ss. e G. AURISICCHIO e F. MERLONI, *Il ministero e l'autonomia delle università e della ricerca: commento alla legge 9 maggio 1989, n. 168 e al disegno di legge sulle autonomie*, Bologna, 1989.

¹² Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 contenente la Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, dando attuazione alla delega conferita ha dettato le norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, elencando i 12 ministeri nei quali, a decorrere dalla legislatura successiva, si sarebbe articolato il Governo. In particolare, l'art. 49, comma 3, d.lgs. 300/1999, nell'istituire il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, precisava che ad esso dovessero essere trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni del Ministero della pubblica istruzione e di quello della università e ricerca scientifica e tecnologica. Il d.lgs. n. 300/1999, quale provvedimento generale di riforma dell'organizzazione del Governo, delinea un apparato ministeriale la cui configurazione attuale trovava fino all'anno scorso le sue linee portanti. Sugli obiettivi e sulla portata di questa riforma, v., per tutti, A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000.

Nel 2007, con legge n. 244 (legge finanziaria per il 2008), fu istituito il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), al quale furono attribuite le risorse finanziarie, le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di formazione, istruzione, istruzione superiore, ricerca scientifica e tecnologica¹³.

Quanto alla struttura e alla sua organizzazione interna, università e ricerca, quali "grandi aree di materie omogenee",¹⁴ furono assegnate alla cura di uno dei tre Dipartimenti in cui si articolava il MIUR, in particolare quello che riceveva la denominazione di Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca¹⁵. A tale Dipartimento nel corso del tempo furono attribuite sempre più funzioni, tra le quali si ricordano: il coordinamento, la direzione e il controllo dell'istruzione universitaria; la programmazione degli interventi sul sistema universitario; l'indirizzo, la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio sulle attività, normazione generale e finanziamento delle università; l'indirizzo, la programmazione e il coordinamento della ricerca; la cura delle relazioni tra il Ministero e l'ANVUR. Il Dipartimento assolveva tali attribuzioni avvalendosi di tre uffici di livello dirigenziale generale, che nel corso del tempo furono oggetto di modifiche strutturali, funzionali e di denominazione, a loro volta sottoposte al coordinamento, alla direzione e al controllo del Capo del Dipartimento¹⁶.

I Ministeri rimasero accorpati sino a quest'anno, quando con decreto legge 9 gennaio 2020, n. 1, ne è stata prevista la separazione nel segno di una volontà legislativa di riconoscere a università e ricerca la rilevanza assicurata da un vertice politico-amministrativo proprio, deputato a rappresentarne le specificità e le esigenze¹⁷.

¹³ L'art. 1, comma 376, legge 21 dicembre 2007, n. 244, prevedeva che «a partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero dei Ministeri è stabilito dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300» e il comma successivo stabiliva che «a far data dall'applicazione, ai sensi del comma 376, del decreto legislativo n. 300 del 1999 sono abrogate le disposizioni non compatibili con la riduzione dei Ministeri». Fu così superato il c.d. decreto "spacchettamento" (di cui al d.l. 18 maggio 2006, n. 81) che aveva assegnato le funzioni in materia di università e ricerca a un Ministero apposito. Alcune osservazioni critiche si possono leggere in G. FALCON, *Quattro ministeri e un referendum*, in *Le Regioni*, 2006, 227 ss.

¹⁴ Cfr. art. 5 del d.lgs. n. 300/1999.

¹⁵ Il Ministero a livello centrale era articolato in tre dipartimenti: il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, il Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e il Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca.

¹⁶ L'organizzazione e la struttura interna del Ministero "riunificato" dalla legge finanziaria per il 2008 fu dapprima disciplinata dal d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17, poi modificato con d.P.R. 3 giugno 2011, n. 132, e successivamente dal d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 98 e, da ultimo, dal d.P.C.M. 4 aprile 2019, n. 47 recante il "Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca".

¹⁷ Cfr. decreto legge 9 gennaio 2020, n. 1 recante "*Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca*", convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo

In particolare, il legislatore del 2020 ha provveduto alla ridefinizione dell'assetto strutturale del Governo mediante la riorganizzazione delle attribuzioni in materia di istruzione, università e ricerca scientifica, al fine di consentirne la valorizzazione delle rispettive specificità. In tal modo il legislatore ha restituito le funzioni in materia di università e ricerca ad un Ministero apposito: al MUR sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica e tecnologica¹⁸.

L'attuale Ministero svolge in materia universitaria le funzioni di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali: compiti di indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale; istruzione universitaria; programmazione degli interventi, indirizzo e coordinamento, normazione generale e finanziamento delle università; accreditamento e valutazione; attuazione delle norme comunitarie e internazionali; armonizzazione europea e integrazione internazionale del sistema universitario; completamento dell'autonomia universitaria; valorizzazione e sostegno della ricerca libera nelle università; integrazione tra ricerca applicata e ricerca pubblica; cura dei rapporti con l'ANVUR; nonché altre competenze assegnate dalla vigente legislazione¹⁹.

A livello di organizzazione interna, il Ministero si articola, in relazione alle aree funzionali, in sei uffici dirigenziali generali coordinati da un segretario generale²⁰. Al Ministero dell'università e della ricerca sono assegnate le strutture, le risorse strumentali, personali e finanziarie del precedente Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca²¹. Viene inoltre incrementata di 10 unità la dotazione organica dell'ANVUR, con oneri a carico dell'Agenzia. Le disposizioni dedicate all'ANVUR ne incrementano le funzioni di sviluppo e di consolidamento delle attività di interesse del MUR relative alla valutazione del settore della formazione superiore, in conformità alla normativa

2020, n. 12. La norma istituisce due nuovi Ministeri, il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca, sopprimendo conseguentemente il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.

¹⁸ Per una ricostruzione dell'evoluzione del ruolo dello Stato nel sistema universitario, cfr. F. MERLONI, *Il ruolo dello Stato nel sistema universitario e della ricerca e l'organizzazione delle funzioni di governo*, in Astrid-online.it, 2013.

¹⁹ Cfr. art. 2, comma 1, capoverso 51 *ter*, comma 1, decreto legge n. 1/2020.

²⁰ Cfr. art. 2, comma 1, capoverso 51 *quater*, comma 1, decreto legge n. 1/2020.

²¹ Cfr. art. 3, comma 1, decreto legge n. 1/2020.

nazionale di settore e nel rispetto degli *standard* e delle linee guida per l'assicurazione della qualità nello Spazio europeo dell'istruzione superiore²².

L'attuale imputazione dell'università e della ricerca alla responsabilità di un unico Ministero segna così un ritorno al passato e a quelle scelte organizzative che il tempo ha probabilmente dimostrato essere le più idonee ad assicurare un'efficace funzione di governo e di amministrazione centrale delle autonomie universitarie.

Questo nuovo apparato, diretto ad assicurare un governo proprio nonché "unitario" all'università e alla ricerca, è un ritorno proprio a quella legge del 1989, che istituì per la prima volta il Ministero dell'università e della ricerca, e alla quale si deve, come più volte ricordato, la prima enunciazione legislativa dei principi e dei contenuti che qualificano l'autonomia universitaria.

Questo mutamento di rotta verso un Ministero più "forte", quanto a capacità di attenzione politica e amministrativa all'università e alla ricerca, è stato probabilmente il frutto di scelte legislative operate a fronte delle innovazioni strutturali e organizzative delle università introdotte dalla legge n. 240 del 2010, e sviluppate dai suoi provvedimenti di attuazione, che hanno consegnato al governo del Ministero spazi sempre più estesi di intervento. In questo senso, prima della nuova configurazione del Ministero, vi era chi in dottrina aveva riscontrato proprio «nell'assenza di un apparato ministeriale dedicato, o quanto meno attrezzato a farsi interlocutore delle tante innovazioni che intervengono negli assetti e nei processi decisionali ai quali è affidato il funzionamento del sistema, una delle cause che hanno concorso a spostarne progressivamente l'asse di governo, allontanandolo dal Ministero e avvicinandolo sempre di più alla valutazione lasciata ad un percorso che la conduce a farsi strumento di governo anziché per il governo»²³.

Come sopra anticipato, con la legge n. 240 del 2010 si è formalmente rafforzata la centralità del Ministero nel sistema. L'art. 1, comma 4, legge n. 240, stabilisce che il Ministero, seppur nel rispetto dell'autonomia delle università, indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti e, tramite l'ANVUR, per quanto di sua competenza ne verifica e valuta i risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito. Nella distribuzione delle risorse pubbliche il Ministero tiene

²² Cfr. art. 2, comma 1, decreto legge n. 1/2020, come da previsione inserita dalla legge di conversione.

²³ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 141.

conto di come i singoli atenei conseguono i propri risultati, i quali sono valutati in base alla coerenza raggiunta con gli obiettivi, gli indirizzi strategici, nonché con la valutazione dei risultati conseguiti.

Il Ministero oltre ad indicare gli obiettivi, valutare i risultati ed il loro raggiungimento, interviene direttamente anche sulla organizzazione strutturale degli atenei. Ed infatti, l'art. 1, comma 2, della legge n. 240, prevede la possibilità di forme organizzative diverse rispetto allo schema di *governance* imposto dalla legge: sulla base di accordi di programma con il Ministero le università possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca. Tale possibilità può avvenire solo su base sperimentale nel rispetto di accordi di programma, sempre con il consenso del Ministero, il quale però, condiziona[va] la sperimentazione e la relativa verifica periodica ad un decreto ministeriale di natura regolamentare²⁴.

Sempre attraverso accordi di programma tra università e Ministero è prevista la possibilità di formare aggregazioni, tra più università o tra università e il Ministero, al fine di favorire la competitività e la qualità dei risultati degli atenei interessati²⁵.

La legge Gelmini ha anche introdotto la possibilità per le università di associarsi, al fine di migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività didattica, di ricerca e gestionale, nonché per razionalizzare la distribuzione delle sedi universitarie e ottimizzare l'utilizzazione delle strutture e delle risorse. Anche in questi casi il Ministero interviene per controllare l'andamento e le finalità degli atenei che intendono federarsi, approvandone il relativo progetto. Si tratta di uno strumento consensuale e generale a cui è stata data esplicita copertura normativa, ma che non è certo nuovo al sistema universitario. Esso, infatti, già prima della legge Gelmini era stato utilizzato da alcune

²⁴ Cfr. art. 1, comma 2, legge n. 240/2010, il quale prevede che è con decreto del Ministero dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che vengono definiti i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale, come previsto dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49. Peraltro, il predetto comma è stato oggetto di modifiche da parte dell'ultimo "decreto semplificazioni" (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120). In particolare, l'innovazione riguarda il fatto di ammettere anche le Università "non virtuose" a sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica.

²⁵ Cfr. art. 1, comma 6, legge n. 240/2010.

università, collocate in contesti regionali “deboli”, al fine di ottenere ulteriori finanziamenti²⁶.

La centralità del Ministero appare ancora più evidente a partire dall'adozione e dall'applicazione dei numerosi provvedimenti attuativi della legge n. 240, i quali ne attribuiscono il potere di definizione degli *standard* di qualità ed efficienza relativi alla didattica e alla ricerca, nonché il controllo dei finanziamenti. Un esempio su tutti è dato dal d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19, dedicato all'accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio, dove il controllo ministeriale è penetrante e incisivo. Come si avrà modo di approfondire nei paragrafi successivi, Il Ministero con il sistema di accreditamento attesta, tramite l'ANVUR, quali università e quali corsi di studio hanno la capacità di erogare servizi di qualità. In caso di mancato accreditamento iniziale ovvero mancata conferma dell'accreditamento delle sedi o dei corsi, questi possono venire addirittura soppressi dal Ministero²⁷.

Quanto al tema del finanziamento statale, da sempre esso è stato considerato il principale fattore di condizionamento dell'esercizio dell'autonomia concessa da parte degli atenei²⁸. È inevitabile infatti riscontrare, anche nel contesto attuale, che un contributo decisivo alla ri-centralizzazione deriva dalla costante riduzione delle risorse pubbliche destinate alle università, affiancata all'introduzione delle fin troppe misure dirette al contenimento della spesa e al rispetto dei vincoli di bilancio fissati a livello comunitario²⁹. In dottrina si è rilevato che risulta evidente che «in un sistema tutt'ora

²⁶ V. C. BARBATI, *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 291 ss., anche per gli esempi riportati: l'accordo di programma del 24 febbraio 2011 tra MIUR, Regione Campania e i sette atenei del territorio, ove le università si sono impegnate, avvalendosi di un apposito Comitato paritetico Università-Regione, a qualificare e razionalizzare, con iniziative congiunte, l'offerta formativa, e a integrare i servizi agli studenti. Il Ministero interviene per consentire deroghe alle normative esistenti, al fine di favorire processi di mobilità interregionale anche tramite l'erogazione di appositi incentivi finanziari; l'accordo di programma del 3 agosto 2011 tra MIUR, Regione Basilicata e Università della Basilicata, che opera «come strumento per deroghe alle regole generali», in questo caso specificamente a quelle relative alle valutazioni e alle norme in materia di requisiti necessari dei corsi di studio, così da consentire la sopravvivenza dei corsi già istituiti, in vista di una riorganizzazione futura dell'università.

²⁷ Cfr. d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19 recante “Valorizzazione dell'efficienza delle Università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240” e decreto 30 gennaio 2013, n. 47 contenete le regole del sistema di Autovalutazione, Accredimento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e Valutazione periodica.

²⁸ Per un approfondimento sull'evoluzione dei trasferimenti dello Stato alle università, v. G. PARUTO, *L'evoluzione dell'ordinamento universitario italiano*, cit., 28 ss.

²⁹ Il profilo relativo alle politiche pubbliche di finanziamento delle università statali, che eccede il tema del presente scritto, è fin troppo noto in dottrina. Per un approfondimento sul modello di finanziamento delle

incentrato sul finanziamento da parte dello Stato, l'andamento erratico dei fondi statali non consente alle università di attuare alcuna strategia di sviluppo responsabile, quanto meno di medio periodo»³⁰.

La situazione di condizionamento delle politiche universitarie attuata dal "centro" è resa peraltro più complessa dal fatto che alla progressiva centralizzazione delle decisioni si è associato un processo di ramificazione delle strutture centrali. Questo ha comportato un indebolimento del ruolo del Ministero nell'ambito del sistema universitario: se prima le relazioni tra Ministero e università si sviluppavano su un'unica direttrice, oggi, essendoci più organismi che gravitano nel sistema, numerose sono le relazioni che si diramano tra essi e le università, con l'effetto di un quasi totale svuotamento dei compiti del Ministro³¹. Tale svuotamento è direttamente correlato all'espansione dei poteri e dei compiti attribuiti all'ANVUR, che oggi definisce la buona parte delle politiche universitarie, pur in presenza di un Ministero che ne rimane formalmente il responsabile dell'indirizzo politico e amministrativo³². Ad indebolire il ruolo del Ministero ha concorso anche la neo costituita Agenzia nazionale per la ricerca, la quale «non contribuisce a semplificare, ma anzi complica ulteriormente, il quadro dei soggetti operanti nel settore. Anziché razionalizzare gli strumenti di finanziamento alla ricerca, si accentua la polverizzazione degli stessi»³³.

università italiane, a titolo esemplificativo, si rinvia a M. CAMMELLI e F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, 2006, 172 ss. e G. GENTILE, *La finanza*, in G. GENTILE e S. MORETTI, *L'ordinamento universitario, Quaderni costituzionali*, 2006, 55 ss.

³⁰ M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari*, cit., 156. L'Autore, constatato l'ormai noto problema della scarsità dei finanziamenti, rileva criticamente anche che «limitarsi a constatare un ineluttabile automatismo tra la riduzione delle risorse stanziare alle università (nel rispetto dei suddetti vincoli) e la riduzione della loro autonomia è un'operazione alquanto semplicistica. Il punto, semmai, consiste oggi nell'interrogarsi se sia possibile immaginare, pur nell'attuale contesto finanziario, un ripensamento dello spazio e delle categorie concettuali dell'autonomia universitaria [...]».

³¹ Cfr. G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 948.

³² Cfr. C. BARBATI e G. VESPERINI, *Il sistema universitario*, cit., 280, i quali soggiungono che «l'Anvur è stata sovraccaricata di competenze e di funzioni che ne amplificano, sovradimensionandolo, un ruolo che diventa perciò stesso decisionale, tanto da assorbire in parte attribuzioni che dovrebbero spettare al Ministero quale unica sede responsabile dell'indirizzo e del governo politico-amministrativo del settore».

³³ A. SANDULLI, *L'Agenzia nazionale per la ricerca: un pasticcio italiano*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 165. L'Agenzia nazionale per la Ricerca (c.d. ANR) è stata istituita con legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 240-252 (legge di bilancio 2020). La creazione di tale organismo è stata a lungo attesa, discutendosi in ordine all'esigenza di dare vita a un ente volto a razionalizzare i modi di finanziamento e a tutelare l'autonomia della ricerca. L'istituzione del nuovo soggetto, quindi, avrebbe dovuto essere salutato con sollievo, quale passo per il rilancio della ricerca scientifica nazionale.

2.2 AUTONOMIA E CENTRALIZZAZIONE.

Nelle pagine precedenti si è anticipato che accanto al Ministero e alle singole Istituzioni universitarie nel sistema universitario italiano sono altresì presenti ulteriori organi che svolgono funzioni complementari di particolare rilevanza per lo sviluppo, il confronto, la valutazione e, più in generale, l'organizzazione del sistema universitario.

Tra essi è necessario annoverare, prima fra tutti, l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, a cui verrà dedicato un apposito paragrafo; si farà poi un rapido esame del Consiglio universitario nazionale (CUN) e della Conferenza dei Rettori delle università italiane (CRUI), atteso che proprio in questi due organi l'autonomia universitaria trova la sede per parlare "con chi decide"³⁴, rendendosi così parte di quei processi decisionali che incidono sugli ambiti dell'autonomia stessa.

Nella misura in cui sono sintomatiche dei rapporti che il Ministero intrattiene con le diverse dimensioni dell'autonomia, significative sono le vicende che hanno interessato il Consiglio universitario nazionale. Il CUN è un organo collegiale, elettivo di rappresentanza della comunità accademica presso il centro statale, istituito con legge 7 febbraio 1979, n. 31, e attualmente disciplinato dalla legge 16 gennaio 2006, n. 18³⁵. Esso è composto da 42 docenti eletti in rappresentanza delle quattordici aree disciplinari in cui si prevede che debba articolarsi l'organo, 3 membri eletti in rappresentanza del personale tecnico-amministrativo delle università e 13 membri designati dalle altre componenti del sistema universitario. Quale organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario è titolare di attribuzioni consultive e propositive nei confronti del Ministro e, in

³⁴ Come già evidenziato, a questi soggetti se ne potrebbero aggiungere degli altri, ed in particolare il Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) e il Convegno dei Direttori generali delle amministrazioni universitarie (CODAU). Il CNSU è l'organo consultivo del Ministro per i temi relativi agli studenti universitari e di rappresentanza degli studenti iscritti ai corsi attivati nelle università italiane, di laurea, di laurea specialistica e di specializzazione e di dottorato. Esso è composto da 28 membri eletti dagli studenti, da un componente eletto dagli iscritti ai corsi di specializzazione e da un componente eletto dagli iscritti ai corsi di dottorato di ricerca. Esso formula pareri obbligatori sui principali atti di indirizzo e di ripartizione delle risorse e predispose, su base biennale, il proprio Rapporto sulla condizione studentesca. Inoltre, propone contributi ulteriori rispetto ai temi relativi agli studenti, attraverso propri pareri e mozioni. Il CODAU è l'organismo di raccordo dei Direttori generali dell'università e si propone di coordinare l'attività delle università per la parte relativa alla gestione amministrativa, di condividere buone pratiche e di realizzare approfondimenti sulla normativa vigente, a supporto dell'amministrazione universitaria. In maniera crescente il CODAU è diventato il referente degli altri enti del sistema universitario per quello che riguarda i temi della gestione delle università.

³⁵ La disciplina de CUN è contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge 16 gennaio 2006, n. 18, e nel regolamento che ne disciplina il funzionamento (approvato con delibera del 6 aprile 2011).

particolare, esprime pareri obbligatori sui principali atti di indirizzo e di riparto delle risorse. Esso, inoltre, formula proposte, adotta mozioni, raccomandazioni e svolge attività di studio e analisi su ogni materia di interesse per il sistema universitario.

Con la legge n. 240 del 2010, il suo ruolo si è notevolmente indebolito, tanto da affermare che oggi è rimasto sostanzialmente svuotato di competenze³⁶. Tuttavia, in quanto organo deputato a rappresentare le istanze della comunità scientifica e accademica presso il centro statale, il ripensamento del suo ruolo avrebbe dovuto essere funzionale ad un governo del sistema che garantisse, in via istituzionale, la partecipazione della comunità scientifica ai processi decisionali che interessano il sistema universitario. Atteso che così non è stato, vi è chi ha sostenuto che il depotenziamento del CUN debba essere interpretato come un indice di perdita di potere da parte delle università, a favore dei poteri statali³⁷. Per le autonomie scientifiche e didattiche la possibilità di partecipare ai processi decisionali presso il centro conosce poi le ulteriori difficoltà tratte da un rapporto con il contesto che intende portare le decisioni sempre più all'esterno di esse, soprattutto a seguito dell'ingresso dell'ANVUR, quale organismo estraneo all'amministrazione consultiva ma che su di essa incide, sottraendole ruoli e processi decisionali³⁸.

A fronte di un indebolimento del CUN, parallelamente è cresciuto il ruolo di altri organismi collegiali, quali la CRUI, ovvero l'associazione dei Rettori delle università italiane. Nata nel 1963 come associazione privata ha acquisito negli anni un sempre maggiore e riconosciuto ruolo istituzionale e di rappresentanza del sistema universitario. Si tratta di un ente di diritto privato rappresentativo degli organi di vertice, ossia dei Rettori, e quindi delle università. In aggiunta alle attività di coordinamento e diffusione di

³⁶ Molte delle competenze in capo al CUN sono peraltro correlate a interventi che la riforma non prevede più debbano essere effettuati; molte altre competenze, invece, non sono più coerenti, in quanto non adeguate con i nuovi obiettivi e le nuove esigenze di governo del sistema universitario.

³⁷ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 191. L'Autore afferma anche che sono principalmente due i fattori che impediscono al CUN di intervenire efficacemente nel sistema: in primo luogo il fatto che esso non è chiamato ad esprimersi su temi importanti e in secondo luogo che il numero alto di componenti rende farraginoso lo svolgimento delle attività di competenza.

³⁸ Cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 150, ove l'Autrice rileva l'inadeguatezza delle regole che ne definiscono le condizioni di espressione, ritenute oramai obsolete e non coordinate con le modifiche funzionali e organizzative del contesto, tanto da far perdere di incisività alle rappresentanze delle autonomie scientifiche e didattiche presso il centro. Ed è proprio in questo spazio «non coordinato con le modifiche funzionali e organizzative del contesto, che si sviluppano i deboli rapporti delle autonomie universitarie, nelle loro dimensioni più sensibili della didattica e della ricerca, con il Ministero e con i nuovi soggetti che entrano sulla scena dell'amministrazione del sistema presso il centro statale».

buone pratiche tra le Istituzioni universitarie, la CRUI è chiamata ad esprimere pareri obbligatori sui principali atti del Ministro di indirizzo al sistema e di riparto delle risorse.

Il legislatore ha riconosciuto alla CRUI un ruolo privilegiato per la definizione delle politiche pubbliche del settore, quasi «a farne l'espressione, procedimentale e organizzata, di quella verticalizzazione delle decisioni di governo e di amministrazione del settore che informa il disegno della legge n. 240 del 2010»³⁹. Che la CRUI sia un organismo realmente rappresentativo del sistema lo dimostra anche la crescente considerazione che essa ha avuto nel corso della legislazione di disciplina delle università in relazione ad aspetti assai rilevanti della politica universitaria. In proposito, basti ricordare: la legge 537/1993, laddove si prevede l'intervento consultivo della CRUI sul decreto di riparto dell'FFO; il d.lgs. 68/2012, in materia di diritto allo studio adottato in attuazione della delega di cui all'art. 5 della legge n. 240, il quale prevede che, al fine di avviare la sperimentazione di nuovi modelli nella gestione degli interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario, il Ministro può stipulare protocolli ed intese sperimentali con le Regioni, sentita la CRUI; nonché, da ultimo, il decreto legge 91/2017, che prevede la previa acquisizione del parere della CRUI (oltre che dell'ANVUR) per l'adozione del decreto ministeriale concernente la determinazione del modello di calcolo del costo *standard* per studente.

Dal panorama tratteggiato emerge che il principio di autonomia è messo in ombra da un regolatore che ne riconosce solo formalmente il rilievo, in quanto il sistema creato ha un'impostazione fortemente sbilanciata a favore del Ministero e delle sue articolazioni, inteso quale unico centro di governo dell'intero sistema. Il progressivo svuotamento dei compiti del CUN, l'espansione dei poteri attribuiti all'ANVUR e la mancanza di un'efficace rappresentanza delle comunità scientifiche e accademiche presso il centro, hanno avuto come effetto la vanificazione della garanzia costituzionale di non ingerenza del potere centrale nelle politiche universitarie.

Il recente intervento del legislatore di separazione del Ministero dell'istruzione da quello dell'università e della ricerca ha dato voce a chi in dottrina riteneva urgente ripensare al ruolo del Ministero e, con questo, alla sua collocazione all'interno del complessivo apparato di governo. L'allocazione delle competenze in materia di istruzione,

³⁹ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 141.

da un lato, e di università e ricerca, dall'altro, potrebbe effettivamente configurare l'attuale Ministero di settore come centro di riferimento per le politiche di un sistema universitario che si faccia carico della cura di una serie di interessi pubblici, quali soprattutto quelli della ricerca e dell'innovazione, anche in relazione allo sviluppo economico. Sarà da verificare se la riforma organizzativa appena posta in essere consentirà al Ministero di esercitare quel ruolo di "centro forte" che dovrebbe essere funzionale alle necessità di governo di un sistema, quale quello universitario, fatto di autonomie⁴⁰. Si aggiunge, in ogni caso, che un intervento di questo nuovo centro regolatore "forte" dovrebbe essere rispettoso degli atenei che, nella loro autonomia, dovrebbero poter decidere in che modo aderire alle indicazioni centrali; e, in ultima battuta, tale intervento dovrebbe essere accompagnato dalla previsione di un'ampia possibilità di consultazione tra le università e le forze centrali. In questo senso vi è chi ritiene che per ristabilire la collaborazione tra Stato e università «occorre ricostruire il dialogo tra politica e interessi», soprattutto in un sistema in cui «la voce più forte è quella centrale e incisiva del Ministero e dell'ANVUR»⁴¹. Peraltro e al di là della forza espressa dai diversi soggetti coinvolti, come si vedrà nel capitolo successivo, il dialogo con il centro non è neppure semplice, in quanto esso è procedimentalizzato, eccessivamente burocratizzato, poco flessibile ed efficiente.

Tirando le fila del discorso, l'attuale sistema universitario così "centralizzato", non sembra porsi in linea con lo spirito costituzionale: l'eccesso di regole provenienti dagli organismi centrali e la determinazione delle politiche di indirizzo senza il coinvolgimento delle rappresentanze della comunità accademica hanno di fatto portato ad una compressione dell'autonomia delle università. Tuttavia, a giustificazione della presenza di un centro regolatore centrale così forte, non si può tacere dell'esistenza di limiti ontologici insiti nel sistema, i quali rappresentano ostacoli oggettivi all'effettiva realizzazione dell'autonomia. Nell'ambito dell'autonomia didattica, ad esempio, l'individuazione delle discipline da impartire nei vari corsi di laurea è vincolata al valore

⁴⁰ Cfr. C. BARBATI e G. VESPERINI, *Il sistema universitario*, cit., 281. Gli Autori evidenziano anche che un obiettivo che occorre perseguire è anche quello della «sottrazione, in un quadro di razionalizzazione, di altre attribuzioni, di natura fortemente burocratica, che attualmente ne distorcono il rapporto con il sistema delle autonomie, alla cui determinazione potrebbero essere demandate molte scelte oggi ancora allocate presso l'apparato ministeriale».

⁴¹ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 193.

legale del titolo di studio e, dunque, è vincolata in ultima battuta dalle determinazioni poste a livello nazionale dal Ministero. La necessità di una regolamentazione comune della didattica per il valore legale del titolo incide sugli insegnamenti, sui programmi e dunque sull'autonomia didattica degli atenei. Non è un caso che i regolamenti didattici interni, approvati dal Senato accademico, devono essere poi inviati per un controllo al Ministero⁴².

Un'ulteriore limite alla piena realizzazione del principio costituzionale lo si riscontra in materia di autonomia finanziaria. È lo Stato, infatti, a finanziare (quasi interamente) gli atenei, attribuendo le risorse disponibili attraverso dei criteri che comportano, seppur indirettamente, un'ingerenza nel sistema degli apparati amministrativi e di governo universitari⁴³. Una piena autonomia finanziaria e contabile si potrebbe raggiungere soltanto se le università si autofinziassero. Tuttavia, le strade per la realizzazione di tale obiettivo non sono fattualmente percorribili: se da un lato lo strumento dei finanziamenti di soggetti terzi alla ricerca non assicurerebbe una continuità di entrate, dall'altro non è pensabile nemmeno un innalzamento delle tasse degli studenti, in quanto ciò si porrebbe in diretto contrasto con il diritto allo studio così come garantito dalla Costituzione.

Il valore legale del titolo e il finanziamento statale richiedono omogeneità, uniformità e, quindi, valutazione centralizzata, rappresentando così due esempi di limiti che, seppur connaturali e intimamente connessi al servizio pubblico universitario, di fatto impediscono l'esplicazione di un'autonomia piena da parte delle Istituzioni universitarie. In particolare, tali cause hanno inciso anche sull'organizzazione: la scelta di determinare in maniera precisa e dettagliata la *governance* locale ha comportato un aumento della centralizzazione, con un'incisione sull'autonomia statutaria delle università. Ad ogni buon conto, il tema dei vincoli posti dal legislatore sui contenuti degli Statuti e dei regolamenti è un aspetto sul quale verrà svolta una riflessione di più ampio respiro nel Capitolo successivo.

⁴² Sul valore legale del titolo di studio, v. A. BARTOLINI, *Appunti sul valore legale del titolo di studio*, in www.giustamm.it, 2009; B. CIMINO, *Il valore legale dei titoli di studio*, in E. CHITI, G. GARDINI e A. SANDULLI (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, Firenze, 2016, 135 ss.

⁴³ Su come i finanziamenti di derivazione statale siano da considerarsi preordinati a garantire l'effettività dei principi del servizio pubblico universitario, v. F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, Torino, 2004, in particolare 279 ss.

3. AUTONOMIA, RESPONSABILITÀ E VALUTAZIONE.

Diversamente dalla Costituzione, che all'ultimo comma dell'art. 33 menziona il solo concetto di autonomia, la legge n. 240 del 2010, probabilmente raccogliendo le istanze emerse dal dibattito giuridico e sociale precedente al suo ingresso, ha declinato insieme le nozioni di autonomia e responsabilità. L'art. 1 della legge n. 240 stabilisce infatti che «in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33 e al titolo V della parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi ai principi di autonomia e di responsabilità», accentuando così quel binomio autonomia-responsabilità che da molti è stato considerato il vero cardine della riforma⁴⁴.

La valutazione nasce proprio come strumento per introdurre elementi di responsabilità nello sviluppo dell'ordinamento universitario, anche perché se vero è che non c'è autonomia senza responsabilità, vero è anche che non c'è responsabilità senza valutazione dei risultati raggiunti⁴⁵. Il tema della valutazione dei risultati ha registrato un forte impatto nel settore universitario; si tratta infatti di un tema molto discusso e che ha generato un vivace dibattito in dottrina, tanto che esso è divenuto un riferimento obbligato per i processi di riforma dei sistemi universitari, quale necessario contrappeso all'autonomia riconosciuta agli atenei⁴⁶.

Autonomia, responsabilità e valutazione sono i tre principi fondanti di un modello organizzativo delle Istituzioni universitarie che si possa dire coerente con i principi espressi dalla Costituzione e con le istanze provenienti dalla società. Peraltro, già in un Rapporto del 2006 sullo stato delle università pubbliche italiane si osservava che «le carenze del sistema universitario, e di conseguenza delle prestazioni didattiche e di ricerca dal medesimo rese, sono dovute a molte ragioni, vecchie e nuove. Ma una è

⁴⁴ Cfr. G. GRASSO, *Autonomia universitaria, senza responsabilità? Spunti dall'esperienza costituzionale italiana*, in *Consulta online*, 2016, 397. L'Autore evidenzia che la nozione di responsabilità si rinviene comunque nella Costituzione, in quanto la si può dedurre dall'art. 97 e dal generale principio del buon andamento che deve informare in generale l'operato di tutte le pubbliche amministrazioni, e quindi anche delle Università pubbliche.

⁴⁵ Cfr. F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione della disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 609, ove l'Autore afferma che «non c'è insegnamento e ricerca scientifica non strumentale senza autonomia, non c'è autonomia senza responsabilità, non c'è responsabilità senza una valutazione dei risultati raggiunti».

⁴⁶ Cfr., per tutti, C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 337 ss.

dominante su ogni altra: la mancanza, al di là dei passi pur fatti in questa direzione, di una approfondita, estesa e credibile pratica di valutazione, centrale e di ateneo, interna ed esterna. Naturalmente non ci si può limitare solo a questa. Ma la valutazione è davvero il bandolo della matassa, perché solo a questa condizione le sedi di governo (nazionali e decentrate) sono in condizione di svolgere le loro funzioni di indirizzo e di allocazione delle risorse, i docenti di avere cognizione del valore e dei risultati del proprio operato, le imprese di come trovare migliore corrispondenza con le proprie esigenze. Ma, soprattutto, solo a questa condizione gli studenti (e le loro famiglie) possono conoscere quale è il corrispettivo dei propri sacrifici e dove e chi garantisce il migliore rapporto tra costi e benefici, cioè tra i loro doveri e i loro diritti»⁴⁷.

Come si vedrà nel prossimo paragrafo, già nella legislazione universitaria antecedente la riforma Gelmini erano iniziati ad emergere meccanismi di responsabilizzazione degli atenei, ed accanto ad essi il tema della valutazione. Con tali strumenti si cercava di fronteggiare quell'accusa di autoreferenzialità e cattiva gestione che negli anni Ottanta aveva investito l'università pubblica. Con la riforma del 2010 il legislatore è tornato a disciplinare incisivamente il tema della valutazione, e i susseguenti provvedimenti attuativi ne hanno fatto sempre di più il centro del sistema universitario, in quanto oggi capace di condizionare i più diversi ambiti della vita degli atenei. L'autonomia viene così a misurarsi con la valutazione, la quale si intreccia con tutte le sue dimensioni, quella didattica, quella scientifica, quella organizzativa ed anche, e soprattutto, quella finanziaria, posto che l'esito delle attività valutative è divenuto parametro da considerare ai fini dell'allocazione delle risorse tra le diverse realtà universitarie.

A volere molto semplificare, i problemi che riguardano la valutazione concernono la natura del soggetto che la pone in essere (ovvero, il *chi* valuta) e le modalità attraverso le quali l'attività valutativa si esplica (ovvero, il *come* valuta).

Quanto al primo aspetto, tra le principali innovazioni che hanno interessato il sistema dell'università e della ricerca vi è l'introduzione della loro 'nuova' valutazione esterna da parte di un organismo apposito, quale l'Agenzia nazionale di valutazione

⁴⁷ C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in Rivista AIC, 2011, 4. L'Autore soggiunge che la legge Gelmini ha rimediato a questa carenza «avendo individuato i soggetti valutati, l'oggetto della valutazione, i soggetti chiamati a compierla, le finalità, le modalità e i connotati caratterizzanti i criteri di valutazione».

dell'Università e della Ricerca (ANVUR). La descrizione delle azioni dell'ANVUR e delle disposizioni ad essa dedicate, che verrà effettuata nelle pagine a seguire, offrirà la misura della capienza della nuova valutazione, che è diventata nel tempo un'attività tendenzialmente onnicomprensiva capace di investire pressoché tutte le attività e molta parte del funzionamento dell'università.

Per capire appieno l'incidenza della valutazione esterna sarà necessario soffermarsi sugli aspetti attinenti al suo esercizio, quale reale misura del suo impatto nel sistema. Con la legge del 2010, n. 240, e soprattutto con i provvedimenti volti a darvi attuazione, la valutazione ha assunto progressivamente la valenza di un'attività-funzione che comprende sia l'elaborazione dei parametri alla cui stregua condurla, sia la verifica del loro rispetto, sia la determinazione della misura, premiale o sanzionatoria, cui dà titolo. Si tratta di una valutazione che è stata elevata a strumento al quale assegnare l'incentivazione della qualità e dell'efficienza quali obiettivi delle politiche universitarie, diventando così essa stessa centro di queste politiche, andando a occupare uno spazio nel terreno dei processi decisionali ai quali è affidato il governo delle autonomie universitarie, prima occupato da altri soggetti.

L'entrata in scena dell'ANVUR pone anzitutto il problema dei rapporti con gli altri soggetti del sistema che sul tema della valutazione hanno titolo per intervenire, ed in particolare con le autonomie universitarie, e con lo spazio che essa lascia alla loro affermazione. La criticità denunciata degli attuali meccanismi valutativi è da imputarsi principalmente all'incapacità del legislatore di definire in maniera univoca i soggetti deputati a tale attività, tanto che si è affermato un sistema di valutazione in cui si intrecciano, in maniera disorganica, le funzioni di organi diversi. Si è così detto che il sistema di valutazione andrebbe ricostruito come un processo trasparente di partecipazione, collaborazione e condivisione con le strutture di governo delle università, per divenire strumento funzionale all'autonomia e non strumento *di* governo della stessa⁴⁸. Inoltre, sempre in merito al problema sul *chi* valuta, si è posto l'accento sul fatto che il controllo dovrebbe essere esercitato da soggetti (eccezionalmente) indipendenti, senza interventi governativi né pressioni esterne, e avremo modo di vedere che così non è.

Con riferimento invece al problema del *come* valutare, l'azione dell'ANVUR ha sollevato non poche critiche e riserve, le quali hanno fatto leva su diverse motivazioni: la

⁴⁸ Cfr. F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 163.

potenziale devianza degli indicatori quantitativi e dei pericoli di un loro abuso; l'eccessivo burocratismo di determinate regole e procedure, che porta a un significativo appesantimento del sistema; il clima punitivo, invece che costruttivo e migliorativo, che una valutazione più strutturata potrebbe invece ingenerare⁴⁹. Inoltre, anche la mancanza della comunità scientifica nell'elaborazione delle regole inficia i modelli, i processi decisionali e le regole stesse. Vi è così chi ha proposto un potenziamento del CUN, quale organo consultivo e propositivo di rappresentanza della comunità scientifica, nella collaborazione alla definizione delle regole per la valutazione⁵⁰.

Un ulteriore profilo problematico, non di poco conto e ampiamente evidenziato dalla dottrina, è dato dal fatto che il sistema attuale della valutazione si caratterizza per una 'standardizzazione' di criteri stringenti che condizionano l'attività dei docenti, limitandone innovazione e creatività, che, come è stato osservato, sono fattori che «costituiscono l'essenza del fare scienza»⁵¹. Si è denunciato, peraltro, che questo processo di standardizzazione della valutazione ha avuto inizio già in ambito didattico a partire dall'introduzione dei crediti formativi, che, nella definizione dei percorsi e nell'incasellamento delle materie, ha portato ad una rigidità e omologazione dei percorsi⁵². Del resto che la qualità non possa essere trasformata in quantità ce lo insegna anche il maestro Sabino Cassese, per il quale «l'agenzia per la valutazione della ricerca, per un errore di concezione, sta uccidendo la valutazione e imponendo sull'università

⁴⁹ Per una circostanziata critica dell'approccio alla valutazione seguito in Italia, cfr. S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, in *Il Mulino*, 2013, 73 ss.

⁵⁰ Cfr. C. BARBATI, *La valutazione "in cerca" di regole*, in *Rivista Astrid*, 2012; anche R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello Stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, in *Rivista AIC*, 2018, 20, ha affermato che «ai fini della valutazione fosse essenziale la creazione di un'agenzia di valutazione non pare sostenibile, potendosi ritenere che l'insediamento di una commissione tecnica presso il Ministero, che vigilasse sulla valutazione effettuata dagli atenei, o anche un potenziamento del CUN, avrebbe potuto adeguatamente svolgere il compito».

⁵¹ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 164; V. anche C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà di scienza e valutazione dell'attività scientifica*, cit., 10, il quale denuncia che «la standardizzazione generalizzata e preventiva dei criteri di valutazione è un pericolo mortale per la ricerca, un condizionamento ancora più grave dell'ingerenza politica. Da questa, in quanto riconoscibile, ci si può variamente difendere. Ma incasellare la valutazione dentro gabbiette di giudizi preconfezionati con scelte limitate a mere oscillazioni percentuali significa insinuare dentro la comunità scientifica il germe dell'autodissoluzione. Allora, l'incentivo a uniformarsi agli standard diventa una tentazione irresistibile, prevalente su ogni aspirazione di dire qualcosa di innovativo se non di originale».

⁵² Cfr. G. DI GASPARE, *Università, scienza, burocrazia*, 2013, reperibile sul sito www.apertacontrada.it, dove il Professore Di Gaspare, assieme ad altri 13 docenti universitari, fa una severa critica delle politiche universitarie, in ordine sia alla predisposizione dei percorsi formativi e didattici, sia ai meccanismi di selezione dei docenti universitari.

italiana un peso eccessivo per le sue scarse forze»⁵³. Da tempo le università sono infatti dotate di scarsissime risorse che sono costrette a concentrare sulla valutazione, dato il ruolo che oggi ha assunto, a discapito di didattica e ricerca, che sono quanto invece sarebbe davvero necessario promuovere⁵⁴. Tuttavia, anche se operazione immane e costosa, la valutazione massiva della ricerca, della didattica e della terza missione oggi è diventata operazione necessaria ai fini del buon governo del sistema e dell'allocazione dei finanziamenti.

Anche se da molti giuristi i meccanismi e le procedure valutative sono considerati polemicamente solo espressione di una eccessiva burocratizzazione del sistema universitario⁵⁵, negli ultimi anni sono affiorate posizioni non pregiudizialmente critiche sull'idea della valutazione. Legando il tema della valutazione della ricerca a quello della responsabilità del docente-ricercatore, vi è chi recentemente ha affermato che la libertà scientifica, per essere tale, ha bisogno di grande responsabilità e di rendere conto anche verso l'esterno. In questo modo la valutazione della ricerca diventa uno strumento cruciale per far valere sino in fondo questa responsabilità «in modo particolare in presenza di risorse scarse, per dare attuazione proprio alle finalità dell'art. 9 Cost., che, nell'intestare alla Repubblica il compito di promuovere la ricerca scientifica, chiede doverosamente ai pubblici poteri di intervenire, certamente anche valutando la ricerca scientifica da premiare, con finanziamenti selettivi, per esempio a favore di certe strutture dove si fa scienza (gli atenei e i dipartimenti, in particolare) o nella progressione di carriera dei docenti effettivamente meritevoli»⁵⁶. In questo senso, appare più opportuno

⁵³ S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, cit., 73. L'Autore nelle conclusioni criticamente afferma che «l'Anvur, burocratizzando misurazione e valutazione, si sta trasformando in una sorta di Minosse all'entrata dell'inferno o di Corte dei Conti con straordinari poteri regolamentari [...]».

⁵⁴ Cfr. G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, cit., 947.

⁵⁵ Vi è anche chi ha osservato che, oltre a dover valutare più correttamente, «bisognerebbe forse, in primo luogo, valutare di meno», R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello Stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, cit., 20. L'Autrice prosegue affermando che «si dovrebbe [...] evitare di sovrapporre (finendo con il rischiare di confondere) il momento della valutazione, dell'acquisizione cioè degli elementi di fatto utili al decisore politico, con quello dell'assunzione delle decisioni circa il sistema universitario».

⁵⁶ G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Milano, 2015, 413, ove l'Autore rileva che «il tema della valutazione della ricerca ha fatto fatica ad affermarsi, tanto sembrava forte in Italia l'esistenza di una «tradizione di rispetto dell'ordinamento per la libertà di ricerca e di insegnamento garantita dalla Costituzione», ritenuta a torto incompatibile con il richiedere una valutazione del docente che fa ricerca e che insegna nelle aule universitarie. Nel campo della scienza giuridica e più in generale delle scienze sociali, poi, a lungo vi è stata la persistenza di una grande ritrosia nei confronti di certe formalizzazioni della valutazione della ricerca, anche quando si erano ormai sufficientemente diffuse in altre branche del sapere. Tra i costituzionalisti si è cominciato a discutere, prudentemente, di valutazione della ricerca solo negli Anni Novanta del Secolo scorso, non essendovi «nella cultura giuridica e amministrativa del nostro Paese (...) né

collocarsi in una prospettiva non di rifiuto o di diffidenza aprioristica ad ogni forma di valutazione, quanto piuttosto in un'ottica migliorativa, correttiva degli attuali meccanismi di valutazione, contrastando quelle interpretazioni che sembrano, diversamente, vedere nella valutazione un rischio, se non addirittura un vero attentato, per lo sviluppo delle due libertà sancite a livello costituzionale, ovvero la libertà della scienza e quella dell'insegnamento⁵⁷.

La questione, allora, non riguarda se sottoporre o meno le singole università a forme di valutazione, quanto piuttosto il verificare se il modello di valutazione concretamente adottato risulti effettivamente congruo rispetto al suo obiettivo ultimo di miglioramento della qualità della ricerca e dell'insegnamento. Una corretta impostazione della riflessione sui processi di valutazione deve insomma tener conto della peculiarità della funzione svolta dagli atenei, per individuare correttamente gli obiettivi che ci si può prefiggere nella valutazione. Da questo punto di vista, legislatore e giurista dovranno inevitabilmente confrontarsi con la pluralità dei principi costituzionali che presiedono la materia: non solo quelli posti dall'art. 33, ma contemporaneamente quelli previsti negli artt. 97, 34, 3, 5 e 9 della Costituzione.

4. LE AUTONOMIE UNIVERSITARIE ALLA PROVA DELLA QUALITÀ E DELL'EFFICIENZA: L'ANVUR.

Se l'utilità dell'autonomia è il riconoscimento e la promozione della differenziazione, sotto questo profilo la legge Gelmini e la coda dei suoi decreti attuativi, si connotano non solo per aver contratto gli spazi dell'esercizio del potere di autodeterminazione delle università, ma anche per aver aperto alla presenza di un altro centro di regolazione di disciplina delle autonomie universitarie.

Il legislatore del 2010 ha chiesto alle Istituzioni universitarie e alla comunità scientifica ed accademica di rispondere ai nuovi obiettivi di qualità ed efficienza, e per

una profonda convinzione circa l'effettiva possibilità di evitare arbitrii e scorrettezze nel finanziamento della ricerca, né il momento della valutazione del rendimento delle istituzioni e tantomeno della ricerca scientifica», nel riscontro che «la filosofia ancor prima della tecnica di valutazione [ha tardato] a divenire un criterio generale di regolamentazione e di "misura" dell'attività di ricerca».

⁵⁷ *Ibidem*.

garantirne l'incentivazione (e il controllo) ha introdotto in scena la nuova valutazione esterna, che viene affidata all'ANVUR. Essa è stata definita come una «sorta di “misura delle misure”, immaginata come risposta a tutte, o a gran parte, delle inefficienze e debolezze del sistema che ad essa viene sottoposto in pressoché tutti i suoi profili organizzativi e funzionali e con la quale si confrontano perciò tutti i soggetti e tutte le dimensioni dell'autonomia universitaria»⁵⁸.

Procedendo con ordine, per discutere del ruolo che ha assunto l'ANVUR nella *governance* del sistema, è dapprima necessaria una premessa sulla nascita della funzione valutativa nell'ambito del sistema universitario, per poi passare ad un'indagine sulla natura e sulle funzioni dell'Agenzia.

Prima ancora della creazione dell'ANVUR, fu la legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria per il 1994) ad introdurre nel sistema universitario il concetto di funzione valutativa, attraverso la creazione dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, quale organo tecnico del Ministero con il compito di valutare a livello centrale le relazioni dei Nuclei di valutazione dei singoli atenei. Viene così per la prima volta nel sistema universitario regolamentato anche a livello legislativo un tema già dibattuto in dottrina, ovvero quello della necessità di separatezza e distinzione dei ruoli che deve necessariamente intercorrere tra i soggetti che svolgono l'attività di valutazione interna, ovvero i singoli atenei attraverso i Nuclei di valutazione, e i soggetti che, invece, sono chiamati a svolgere la valutazione esterna.

In seguito furono istituiti altri due organismi: il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), nel 1998, e l'anno dopo il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), in guisa di successore dell'Osservatorio, poi entrambi soppressi dalla legge istitutiva dell'ANVUR. Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, quale organismo di nomina ministeriale, fu protagonista del primo esercizio nazionale di valutazione della ricerca (relativo al triennio 2001-2003), e conobbe peraltro un rafforzamento espresso delle attribuzioni rispetto al suo predecessore. Già all'epoca era evidente quindi la volontà del legislatore di potenziare i processi valutativi, tanto da elevare la valutazione esterna a misura capace di confrontarsi con tutti i soggetti e con tutte le dimensioni dell'autonomia universitaria.

⁵⁸ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 10.

Su queste prime esperienze intervengono, dunque, le innovazioni annunciate dalla legge istitutiva del nuovo soggetto deputato alla valutazione esterna del sistema universitario, l'ANVUR.

L'ANVUR è un'agenzia di diritto pubblico dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, ed opera ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che attribuisce alle agenzie l'espletamento di attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da Ministeri ed Enti pubblici. Sul modello di queste ultime, l'ANVUR è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'università e della ricerca e al controllo della Corte dei Conti sulla gestione.

L'ANVUR è stata istituita con decreto legge del 3 ottobre 2006, n. 262, al fine di sovrintendere al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle università e degli enti di ricerca, nel segno di una volontà legislativa di razionalizzazione (e rafforzamento) del sistema di valutazione previgente⁵⁹.

Il tipo di soluzione giuridica da adottare e le tradizionali preoccupazioni sulla maggiore o minore "politicizzazione" delle scelte, in particolare delle persone che avrebbero ricoperto i ruoli dirigenziali della costituenda Agenzia, avevano caratterizzato il dibattito pubblico e le mosse politiche del legislatore di quegli anni. La necessità di costituire un'agenzia dotata di autonoma personalità giuridica corrisponde all'esigenza di terzietà della valutazione rispetto sia alla sfera politico-amministrativa del Ministero (i predetti Comitati non potevano godere di tale indipendenza formale), sia rispetto alle istituzioni valutate. Rimane tuttavia da chiarire quanto la struttura scelta possa essere effettivamente considerata autonoma e terza nei confronti del Ministero vigilante.

Ad ogni buon conto, rispetto al passato l'ANVUR rappresenta un'indubbia discontinuità innanzitutto per il suo *status* istituzionale (per le procedure di nomina e i requisiti dei commissari e del presidente, i ruoli attribuiti, l'impatto delle sue attività e dei

⁵⁹ L'ANVUR è stata costituita dall'art. 2, comma 138, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. Il decreto in parola era collegato alla legge finanziaria per il 2007 e demandava la definizione della struttura e del funzionamento dell'Agenzia ad un regolamento di delegificazione, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. L'art.1, comma 138, legge n. 286 del 2006 ha previsto che "Al fine di razionalizzare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, nonché dell'efficienza ed efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione, è costituita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con personalità giuridica di diritto pubblico [...]". Per un'analisi del disegno istitutivo, cfr. A. MARI, *L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'Università e della Ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 384 ss.

suoi provvedimenti), il quale, più che un'agenzia, la fa assomigliare ad un'Autorità (amministrativa) indipendente (e dal Governo che dall'università).

Leggendo il regolamento del 2010 ci sono degli elementi che sembrano avvicinare l'ANVUR alle Autorità indipendenti: ad esempio la disposizione che pone come requisiti dei componenti l'essere personalità «di alta e riconosciuta qualificazione ed esperienza nel campo dell'istruzione superiore e della ricerca, nonché della valutazione di tali attività, provenienti da una pluralità di ambiti professionali e disciplinari»; oppure quella per cui l'incarico di componente il Consiglio direttivo «è incompatibile, a pena di decadenza, con qualsiasi rapporto di lavoro, diretto o indiretto, anche a titolo gratuito, instaurato con le istituzioni valutate»; o ancora la previsione che, in sede di prima applicazione del Regolamento, fissa un meccanismo di sorteggio finalizzato a garantire a regime il periodico rinnovo parziale dell'organo, assicurando nel contempo una continuità nella composizione dello stesso, al fine di recuperare le esperienze maturate⁶⁰.

Tuttavia, se solo si considera solo l'art. 1, comma 3, del regolamento del 2010, per il quale l'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministro, emerge con indubbia evidenza che essa non è un'autorità indipendente, quanto un'agenzia governativa⁶¹. Analizzando il profilo organizzativo, dato anche che membri sono scelti dal Ministero e le spese e il trattamento economico sono fissati dal Ministro, è difficile discutere di indipendenza, sostantivo del resto non usato né dalla legge istitutiva, né dal regolamento del 2010, parlandosi solo di autonomia e imparzialità.

Quanto alle numerose funzioni svolte, in sintesi si può affermare che con l'ANVUR la valutazione del sistema universitario si trasforma da un'attività istituzionalmente "debole" (un ruolo di consulenza a supporto del Ministro) in un'attività fortemente incisiva. Vi è chi ha evidenziato che l'Italia, nonostante sia partita in netto ritardo rispetto ad altri Paesi europei, con l'istituzione dell'ANVUR li abbia addirittura scavalcati, in

⁶⁰ Così G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, cit., 413.

⁶¹ Cfr. F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 168-169. L'Autore rileva che «proprio a causa della mancanza dei requisiti di indipendenza, non rientra nell'*European Association of Quality Agencies in Higher Education (Enqua)*, organizzazione di riferimento a livello europeo, anche se ambisce ad operare in coerenza con le migliori prassi di valutazione dei risultati a livello internazionale». Peraltro, - sempre l'A. - rileva che «non era indispensabile che si creasse un'agenzia indipendente: si sarebbe potuto provvedere ugualmente [...] con una commissione tecnica ministeriale che vigilasse sulla valutazione degli atenei, o, ancora meglio, con un potenziamento del CUN».

quanto alla stessa è stato affidato un ambito di competenze più ampio e ambizioso di quello vigente in altri Paesi⁶².

In particolare, la legge istitutiva assegna all'Agenzia tre tipi di funzioni di carattere precipuamente valutativo: la valutazione esterna della qualità delle attività delle università, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministero; l'indirizzo, il coordinamento e la vigilanza delle attività di valutazione demandate ai Nuclei di valutazione degli atenei; la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e innovazione⁶³. La legge istitutiva, oltre a declinarne le attribuzioni, ne definisce anche l'impatto, laddove precisa che i risultati dell'attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali⁶⁴. In tal modo il legislatore del 2006 intese muoversi non solo in una ottica di razionalizzazione, ma anche nel senso di porre le condizioni per rafforzare il ruolo e l'incidenza del sistema di valutazione già esistente, che già si caratterizzava per essere un sistema di valutazione duale, ossia tanto interno quanto esterno agli atenei⁶⁵.

Per la messa in opera effettiva dell'Agenzia si è dovuto attendere quattro anni più tardi l'adozione del regolamento ministeriale che ne ha disciplinato la struttura, il modello organizzativo e il funzionamento, oltre ad aver previsto la nomina e la durata in carica dei componenti dell'organo direttivo, scelti anche tra qualificati esperti stranieri.

⁶² V. G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, cit., 174. L'Autore ha incrociato i dati relativi a funzioni e dimensioni di alcune Agenzie di valutazione presenti in Europa, in particolare dell'Italia, del Regno Unito, della Francia, della Spagna e dell'Olanda. Lo studio dimostra che l'ANVUR, nonostante abbia un bilancio e una dotazione organica nettamente inferiore agli altri Paesi, possiede un ambito di intervento molto più ampio.

⁶³ Cfr. art. 1, comma 138, lett. a), b) e c), legge n. 286 del 2006.

⁶⁴ Cfr. art. 1, comma 139, legge n. 286 del 2006.

⁶⁵ L'art. 5, comma 22 e 23, legge 24 dicembre 1993, n. 537 (di attuazione dell'autonomia finanziaria delle università) ha previsto l'istituzione in tutte le università di Nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I Nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione annuale. Le relazioni da essi predisposte dovevano essere poi oggetto di una valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione, e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse, che veniva effettuata dapprima dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, successivamente, a seguito della sua soppressione, dal Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVS).

Il regolamento, contenuto nel d.P.R. 76/2010⁶⁶, nell'arricchire in modo significativo quel novero di funzioni stabilite in prima battuta dalla normativa primaria del 2006, ha prodotto una vera e propria estensione per via regolamentare delle attribuzioni dell'ANVUR⁶⁷.

Ai sensi del predetto regolamento, l'Agenzia svolge le seguenti attività: valuta la qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca, trasferimento tecnologico delle attività delle università; definisce i criteri e le metodologie per la valutazione delle sedi e dei corsi di studio, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master e le scuole di specializzazione, ai fini dell'accreditamento periodico delle strutture da parte del Ministro; esercita funzioni di indirizzo delle attività di valutazione demandate ai Nuclei di ateneo; predispone in collaborazione con i Nuclei le procedure per la rilevazione della soddisfazione dei corsi da parte degli studenti; elabora e propone al Ministro i requisiti quantitativi e qualitativi ai fini dell'istituzione, fusione o federazione ovvero soppressione di università o sedi distaccate, ovvero per l'attivazione, la chiusura o l'accorpamento di corsi universitari; elabora, su richiesta del Ministro, i parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali, ivi inclusa la determinazione dei livelli essenziali di prestazione e dei costi unitari riferiti a specifiche tipologie di servizi; valuta, sulla base dei risultati attesi e di parametri predefiniti, i risultati degli accordi di programma ed il loro contributo al miglioramento della qualità complessiva del sistema della ricerca; valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento ed incentivazione alle attività didattiche, di ricerca e innovazione; svolge su richiesta del Ministro ulteriori attività di valutazione nonché di definizione di *standard* di parametri e normativa tecnica.

Da una piana lettura delle norme regolamentari appena richiamate emerge l'ampiezza e la varietà delle attribuzioni che sono state assegnate all'ANVUR dal regolamento, che, pure secondo la legge, avrebbe dovuto limitarsi a regolarne la struttura, il funzionamento e la selezione dei componenti dell'organo direttivo. Non solo: all'Agenzia

⁶⁶ Cfr. d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76 recante il "Regolamento concernente la struttura e il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'art. 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286".

⁶⁷ Cfr. G. VESPERINI, *L'ANVUR nella governance del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 431. Per dare l'idea dell'arricchimento avvenuto in via regolamentare, l'Autore sottolinea che le norme del regolamento ministeriale «occupano uno spazio di circa cinque volte superiore a quello del 2006»: la norma del 2006 infatti «consta di 45 parole e di 1046 caratteri», le parole adoperate dal regolamento «sono 733, i caratteri 5127».

sono stati attribuiti compiti relativi a funzioni assegnate in via primaria ad altri soggetti i quali, prima dell'ingresso dell'ANVUR, le esercitavano in via esclusiva. Un esempio significativo in tal senso è rappresentato dalle funzioni assegnate all'Agenzia nei confronti dei Nuclei di valutazione: oggi l'ANVUR non svolge solo un compito di indirizzo e coordinamento, bensì “predispone in collaborazione” con questi ultimi le procedure valutative. Inoltre, il regolamento del 2010 assegna all'ANVUR anche una serie di compiti strumentali nei riguardi del Ministero: un esempio è dato dalla funzione di elaborazione dei parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali⁶⁸.

In questi dieci anni trascorsi dall'adozione del regolamento si sono peraltro susseguite una varietà disordinata di misure che hanno arricchito ulteriormente il nucleo originario delle attribuzioni dell'ANVUR e ne hanno dilatato, quindi, il potere nel sistema universitario⁶⁹. L'espansione delle funzioni dell'Agenzia è dovuta, quindi, più al Governo che al Parlamento: in questi anni, infatti, pochissime sono state le leggi e i decreti legislativi adottati in materia⁷⁰, essendo la quasi totalità degli interventi rappresentata da atti ministeriali.

La legge n. 240 del 2010 ha dato avvio a un percorso di rafforzamento del sistema della valutazione che, come si è visto, era già stato tracciato dal legislatore precedente, e che ha trovato compimento nei provvedimenti ai quali essa ha affidato la propria attuazione, i quali hanno definitivamente collocato la valutazione al centro delle politiche pubbliche in materia universitaria. La conferma del rafforzamento funzionale della valutazione esterna la si coglie già dal fatto che la sua azione diventa oggetto di uno dei principi informativi della riforma: l'art. 1, comma quarto, legge n. 240, stabilisce, infatti, che «il Ministero, nel rispetto della libertà di insegnamento e dell'autonomia delle università, indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti e, tramite l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*. L'Autore riporta qualche dato: «gli atti più importanti in materia di questo periodo sono una ventina, sostanzialmente, quindi, tre all'anno. Poco meno di un terzo di essi sono leggi o decreti legislativi; quasi due terzi sono atti del MIUR; si aggiungono due decreti del Presidente della Repubblica e uno del Presidente del Consiglio. Gli indicatori quantitativi, quindi, segnalano che la conformazione e l'espansione delle funzioni dell'ANVUR sono dovuti più al governo e all'amministrazione, che non al parlamento».

⁷⁰ Ne è un esempio, oltre alla legge n. 240 del 2010, la legge di bilancio del 2016 (legge 11 dicembre 2016, n. 232) ai sensi della quale l'ANVUR è chiamata a designare una rosa di tre membri all'interno della quale il Ministro sceglie un componente della commissione incaricata di valutare i progetti presentati dai “dipartimenti di eccellenza”.

(ANVUR) per quanto di sua competenza, ne verifica e valuta i risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale, garantendo una distribuzione delle risorse pubbliche coerente con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo, nel rispetto del principio della coesione nazionale, nonché con la valutazione dei risultati conseguiti». Le disposizioni successive definiscono l'estensione degli ambiti incisi dalla valutazione. La legge ha previsto, peraltro, che il sistema nazionale di valutazione, di assicurazione della qualità e di accreditamento (novità assoluta nel panorama della valutazione) operi in coerenza con gli *standard* e le linee guida per l'assicurazione della qualità nell'area europea dell'istruzione superiore e che, pertanto, si articoli in un sistema di valutazione interna attivato dai Nuclei di valutazione, in un sistema di valutazione esterna, ed in un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio delle università⁷¹.

Sono davvero molteplici le funzioni che la legge n. 240 ha affidato all'ANVUR: le funzioni più importanti incidono sui temi del finanziamento, delle procedure di abilitazione, della struttura del sistema universitario e della valutazione e assicurazione della qualità⁷².

Quanto al tema del finanziamento, all'ANVUR sono assegnate tre tipi di funzioni valutative, il cui peso è altamente incisivo sulle decisioni riguardanti la distribuzione dei fondi⁷³. Anzitutto, la distribuzione del fondo di finanziamento ordinario da parte del MUR avviene anche tenendo conto dei risultati delle valutazioni dell'ANVUR sulla qualità della

⁷¹ Cfr. Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2006 sul proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'istruzione superiore, che ha accolto le linee guida sulla qualità nello Spazio europeo dell'istruzione superiore adottate nel 2005 nell'ambito dell'European Network for Quality Assurance in Higher Education.

⁷² Cfr. G. VESPERINI, *L'ANVUR nella governance del sistema universitario*, cit., 431.

⁷³ A partire dalla legge n. 537 del 1993, il sistema di finanziamento pubblico delle università statali si basa sul Fondo di finanziamento ordinario (c.d. FFO). A seguito dell'entrata in vigore di tale legge si stabilì l'autonomia delle università sia nel determinare l'allocatione delle risorse ricevute (prima finalizzate a spese specifiche) sia nello stabilire la struttura e l'ammontare delle tasse universitarie, che costituiscono la parte preponderante delle entrate proprie. Il FFO è destinato alla copertura delle spese istituzionali, tra cui i costi del personale e quelli di funzionamento, e si compone di quattro parti principali: la quota base, la quota premiale, l'intervento perequativo e le misure specifiche. V. G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, cit., 291, il quale, analizzando i dati sull'entità e sulla struttura del fondo di finanziamento ordinario del 2009 e del 2017, evidenzia come il peso e i criteri di assegnazione delle diverse parti si è notevolmente modificato nel tempo. In particolare, la quota base è scesa (dall'80,5% al 66,3%) e in più è stata divisa tra una quota definita su base storica e una assegnata attraverso il criterio del costo *standard*; la quota premiale invece si è quasi triplicata (dal 6,7% al 22,2%). Si è registrato così un radicale spostamento dell'asse da criteri storici a meccanismi valutativi come quelli relativi alla quota premiale e al costo standard, il cui peso complessivo è salito dal 6,7% al 40,8%. Questa evoluzione spiega anche l'aumento dell'intervento perequativo finalizzato ad evitare eccessive perdite di finanziamento per gli atenei che, in base ai nuovi meccanismi di calcolo, avrebbero potuto risultare penalizzati in modo insostenibile.

ricerca scientifica (VQR): l'attività valutativa copre l'85% della quota premiale del fondo di finanziamento ordinario (che è pari a sua volta al 20% del totale del fondo). Inoltre, i risultati della predetta attività valutativa concorrono, addirittura per il 70%, all'individuazione dei c.d. dipartimenti di eccellenza, i quali concorrono a loro volta per la distribuzione di un apposito fondo premiale.

Un secondo modello di intervento è quello che prevede la richiesta di un parere da parte del Ministero all'ANVUR, prima dell'adozione di alcune misure finanziarie: così ai fini della determinazione del costo *standard* per studente al quale, a sua volta, è legata l'assegnazione di una quota molto rilevante dell'FFO, e ai fini della ripartizione annuale del finanziamento ai corsi di dottorato.

Anche in tema di procedure di abilitazione, compiti molto rilevanti spettano all'ANVUR, la quale compie valutazioni, fa accertamenti, esprime pareri e concorre alla definizione delle regole. Basti solo pensare al fatto che l'ANVUR: classifica le riviste scientifiche, accerta il possesso dei requisiti richiesti per i Commissari, propone al Ministro i valori soglia degli indicatori da raggiungere i fini dell'abilitazione.

L'ANVUR, inoltre, svolge tutta una serie di attività in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 5 della legge n. 240 del 2010 e del d.lgs. 19 del 2012, le quali hanno introdotto il sistema di accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi universitarie, della valutazione periodica della qualità, dell'efficienza e dei risultati conseguiti dagli atenei e il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università (c.d. sistema AVA)⁷⁴. In

⁷⁴ L'introduzione di un sistema di Accreditamento trova i suoi riferimenti normativi all'art. 5, comma 3, della legge n. 240 del 2010 che, nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), prevede l'introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori definiti *ex ante* dall'ANVUR per la verifica del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria. I principali riferimenti normativi che hanno a oggetto la valutazione periodica, l'autovalutazione e l'accreditamento delle sedi universitarie sono i seguenti: artt. 2, 3 e 4 del d.P.R. 1 gennaio 2010, n. 76 dove si definiscono il ruolo dell'ANVUR nei sistemi di Accreditamento e di Valutazione Periodica e nell'elaborazione dei parametri di riferimento per l'allocatione dei finanziamenti statali; d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19, recante "Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex-ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240"; d.m. del 27 marzo 2015, n. 194 recante "Requisiti accreditamento corsi di studio"; d.m. del 8 agosto 2016, n. 987 recante "Linee generali di indirizzo della programmazione delle Università 2016-2018 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati"; e, da ultimo, d.m. 7 gennaio 2019, n. 6 recante "Decreto Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio", che ha sostituito il precedente d.m. 12 dicembre 2016, n. 987 recante "Decreto Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di

questo ambito l'ANVUR è titolare di poteri di regolamentazione generale, di intervento nelle procedure, di monitoraggio, di valutazione, insomma di molte competenze capaci di incidere in maniera significativa sulla struttura del sistema universitario.

In particolare e per generalissime linee, essa definisce *ex ante* gli indicatori per misurare e verificare la sussistenza dei requisiti (didattici, strutturali e organizzativi) ai fini dell'accreditamento; interviene nel procedimento amministrativo di concessione (o revoca) attraverso un parere preventivo motivato, a cui il Ministero deve poi conformarsi; nonché svolge un compito di monitoraggio sull'applicazione degli indicatori per l'accreditamento (una funzione pressoché identica viene svolta dall'Agenzia anche nei procedimenti relativi all'accreditamento dei dottorati). Inoltre, la legge n. 240 del 2010 assegna all'ANVUR anche la possibilità di proporre la federazione o la fusione delle sedi universitarie nel caso di mancato accreditamento. La valutazione delle strutture è organizzata per aree di valutazione che coincidono con le quattordici aree del CUN. Essa interviene nella distribuzione del fondo del finanziamento ordinario e la valutazione dei dipartimenti potrà essere utilizzata, in piena autonomia dagli organi di governo delle strutture, per orientare la distribuzione delle risorse acquisite.

Quanto, infine, alla funzione relativa alla valutazione della qualità, l'ANVUR definisce criteri e indicatori, nonché ne monitora l'applicazione, per la valutazione periodica dell'efficienza, della sostenibilità economico-finanziaria dell'attività e dei risultati conseguiti dalle università nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione e per l'assicurazione della qualità degli atenei⁷⁵. L'Agenzia, inoltre, offre indicazione ai Nuclei di valutazione sul come redigere la relazione annuale e verificare e valutare i risultati ottenuti dal sistema universitario secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito.

Dalla rassegna delle principali funzioni attribuite all'ANVUR emerge con tutta evidenza che tale organo non compie solo valutazioni, ma stabilisce regole, ne verifica l'attuazione, formula proposte, rilascia pareri in pressoché tutti i profili organizzativi e funzionali del sistema universitario. Le attività compiute dall'Agenzia incidono tanto sulle

studio" che recepisce le indicazioni da parte dei Ministri dello spazio europeo dell'educazione superiore e delle ESG 2015, e successive modifiche e integrazioni".

⁷⁵ Si tratta di funzioni attribuite all'Agenzia dall'art. 9, comma 2, del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49 che disciplina la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei.

strutture, quanto sui finanziamenti, sulla programmazione e sulla carriera dei docenti, tanto da non poter negare che oggi essa concorre a pieno titolo alle determinazioni d'indirizzo del Ministero.

Se da un lato, infatti, l'Agenzia opera in funzione servente del Ministero, dall'altro opera in sostituzione di esso: di conseguenza i rapporti con il Ministero sono connotati da una «ambivalenza strutturale», foriera di una criticabile confusione di ruoli e funzioni⁷⁶. A ciò si aggiunga che, date le numerose deleghe conferite al Governo per una riforma del sistema universitario che ne incentivi la qualità e l'efficienza, la legge Gelmini ha posto le premesse per un mutamento del ruolo della valutazione esterna, che da strumento *per* il governo del sistema universitario diventa strumento *di* governo del sistema⁷⁷.

Se infatti la valutazione è stata in prima battuta concepita come attività diretta a fornire gli elementi valutativi sulla cui base il Ministero avrebbe indirizzato, promosso e programmato le politiche, dati i rilevanti ambiti e le numerose funzioni oggi assegnate all'Agenzia, la valutazione si è collocata a pieno titolo al centro del sistema di governo, allontanando il Ministero e comprimendo gli spazi prima occupati dell'autonomia universitaria. Come si è visto nelle pagine che precedono, all'ANVUR sono state attribuite via via sempre più funzioni, peraltro non del tutto omogenee tra loro, e pertanto alcuni hanno ipotizzato che l'insieme dei compiti di cui l'Agenzia risulta incaricata le consenta di svolgere un effettivo ruolo di governo del sistema⁷⁸.

Proprio per l'importanza delle funzioni che essa svolge e il rilievo delle libertà costituzionali che entrano in gioco nell'ambito dell'esercizio delle sue attribuzioni, l'ANVUR dovrebbe essere una istituzione effettivamente terza rispetto alle autonomie universitarie e al Governo, come richiedono i modelli definiti in ambito europeo per i processi di assicurazione della qualità dell'istruzione superiore⁷⁹.

⁷⁶ Cfr. G. VESPERINI, *L'ANVUR nella governance del sistema universitario*, cit., 431.

⁷⁷ Così C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 18.

⁷⁸ A causa delle competenze sempre più rafforzate l'ANVUR oscillerebbe «tra il tentativo di consolidare sempre di più la sua autorevolezza tecnico-scientifica e il trovarsi, inevitabilmente, con il fiato sul collo della politica (e dei suoi cronici ritardi) e degli organi di indirizzo del sistema universitario, il Ministro, piuttosto che la Conferenza dei rettori dell'Università italiana (nella sua capacità rappresentativa degli organi di vertice dell'insieme delle Università italiane), dovendo sempre fare i conti con le istanze della comunità scientifica nella sua interezza o di singole comunità di sapere, coinvolte, a vario titolo, dalle decisioni prese dall'Agenzia», G. Grasso, *Ricerca* (valutazione della), cit., 413.

⁷⁹ Per l'importanza delle funzioni che essa svolge, R. CALVANO, *Brevi riflessioni sui problemi della valutazione nelle università da una prospettiva costituzionalistica*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Napoli, 2015, 130, sostiene che essa ha acquisito una «natura ibrida [...], a cavallo tra

Nella realtà, come si è visto, essa non esprime una distanza funzionale e ordinamentale dall'apparato ministeriale: l'Agenzia non è un'autorità indipendente dal potere politico e dal corpo accademico, quanto piuttosto un'agenzia governativa che, come da alcuni rilevato, risponde al modello della *executive agency*⁸⁰. La nomina ministeriale dei suoi membri⁸¹, la vigilanza del Ministero e il compito di verifica dell'attuazione degli obiettivi e indirizzi ministeriali strategici, la rendono infatti un soggetto tecnico vicino all'esecutivo.

Per la tenuta del sistema sarebbe necessario un centro valutatore esterno capace di dialogare con le diverse articolazioni preposte al governo del sistema universitario. Tuttavia, la funzione di supporto e coordinamento con le altre istanze viene messa in ombra dal carattere iper-regolatorio delle disposizioni sulle attività assegnate all'ANVUR: il rischio è che la valutazione come funzione salvifica dei mali dell'università si traduca in misure uniformanti e inutilmente intrusive, in contrasto con la funzione dell'autonomia di salvaguardia delle eterogeneità che connotano i singoli atenei, in relazione alla dimensione, al contesto culturale ed economico entro il quale agiscono, alla missione formativa e di ricerca che specificamente svolgono. Invece, l'estensione e la capacità di incidenza delle nuove attribuzioni hanno a tal punto potenziato il ruolo dell'Agenzia che si può giungere ad affermare che essa è diventata "fonte" di nuove regole per il sistema⁸². Queste "nuove regole" per l'incentivazione della qualità e della efficienza del sistema universitario hanno richiesto adattamenti e ripensamenti organizzativi e funzionali. Queste "nuove regole", inoltre, hanno contribuito in maniera significativa a determinare (e, in ultima battuta, a vincolare) le modalità con le quali le comunità accademiche assolvono i propri compiti istituzionali.

un'agenzia e un'autorità indipendente, [...] ma la cui disciplina suscita seri dubbi di costituzionalità, vista la mancata garanzia di indipendenza e di competenza dei suoi componenti».

⁸⁰ L'ispirazione al modello della *executive agency* è sottolineata da C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, cit., 2011, 5. Anche A. MARRA, *La valutazione del sistema universitario e il ruolo dell'ANVUR*, in G. PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Napoli, 2014, 135, sostiene che l'ANVUR non risulta «indipendente dal ministero né dal punto di vista strutturale né dal punto di vista della prassi», evocando il modello francese dell'*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*, ma finendo per essere un mero braccio operativo del Ministero.

⁸¹ Cfr. art. 8, comma 3, d.P.R. n. 76/2010, il quale stabilisce che "I componenti del Consiglio direttivo sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro, sentite le competenti Commissioni parlamentari".

⁸² Cfr. C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, cit., 337.

Ci si trova d'accordo allora con chi ha affermato che la prospettiva da cui prende le mosse il legislatore del 2010, poi raccolta dal legislatore dell'attuazione, non è quella dell'università intesa come *formazione sociale* in cui si svolge la personalità dei singoli ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, ma quella, profondamente diversa, delle università intese come mere *strutture* in competizione tra loro che erogano un certo servizio finanziato dallo Stato solo a condizione che vengano raggiunti determinati *standard* qualitativi⁸³.

5. LA VALUTAZIONE E LE SUE REGOLE: QUEL CHE RESTA DELL'AUTONOMIA DEGLI ATENEI.

La prima tappa del percorso intrapreso dalla legge n. 240 del 2010 al fine di incentivare la qualità e l'efficienza, e che ha dato vita a quelle nuove regole a cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente, è rappresentata dai provvedimenti adottati dal Governo per avviare le procedure finalizzate al conferimento dell'Abilitazione scientifica nazionale. È stato, infatti, il Regolamento concernente il conferimento dell'Abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, adottato con d.P.R. del 2011, ad annunciare l'impatto di una valutazione che si è rivelata sin da subito capace di sostituirsi al potere di autodeterminazione delle comunità scientifiche, «sino a ridefinire lo stesso statuto dell'autonomia di cui godono»⁸⁴.

L'art. 16, comma 2, della legge n. 240 del 2010 stabilisce che “con uno o più regolamenti [...] sono disciplinate le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione”. La disposizione precisa, al comma 3, che i suddetti regolamenti prevedono l'attribuzione dell'abilitazione con motivato giudizio espresso sulla base di determinati criteri e parametri, e che l'abilitazione sia conferita da un'unica Commissione nazionale di durata biennale, istituita per ciascun settore concorsuale e composta mediante sorteggio di quattro commissari all'interno di una lista di professori ordinari. Ad attuare la delega contenuta nel predetto art. 16 è stato il d.P.R. n. 222 del

⁸³ Cfr. M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 315.

⁸⁴ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 39.

2011, a cui hanno fatto seguito il d.m. 7 giugno 2012, n. 76, il d.m. 7 giugno 2016, n. 120, il d.m. 8 agosto 2018, n. 589, e la successiva elaborazione normativa dell'ANVUR.

Un esame dettagliato di questo coacervo normativo, per ovvie ragioni di spazio, non può essere qui effettuato, ma basti dire che, nel complesso impianto regolamentare di attribuzione dell'abilitazione, all'ANVUR spetta uno dei compiti più delicati della procedura di selezione, ovvero quello di "scegliere chi sceglie", secondo i termini del riconoscimento dell'idoneità dei singoli esperti ad essere componenti delle Commissioni per il conferimento delle abilitazioni.

Il Governo e il Ministero, quindi, impegnati nell'attuazione della riforma, hanno ampliato l'incidenza di quella nuova valutazione esterna, che già il legislatore del 2010 aveva previsto investisse le politiche di reclutamento universitario. Si è verificata così una contrazione dell'autonomia scientifica che troverà successivamente conferma tanto nella normativa secondaria sulla fissazione dei criteri e dei parametri sulla base dei quali conferire l'abilitazione, quanto e soprattutto nei valori degli indicatori di impatto della produzione scientifica, determinati dall'ANVUR, i quali condizionano fortemente l'attribuzione dell'abilitazione⁸⁵.

Quelle nate nell'ambito e per le finalità delle procedure per il conferimento dell'abilitazione scientifica non sono tuttavia le sole valutazioni esterne a cui sia sottoposta la ricerca scientifica e il sistema universitario in generale. Altre nuove regole si aggiungono e s'intrecciano a quelle appena viste quando ci si inoltra nel terreno della valutazione della qualità dei processi e dei prodotti della ricerca. L'ANVUR si occupa del primo compito con il programma di Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento (c.d. sistema AVA), e del secondo attraverso il programma di Valutazione della Qualità della Ricerca (c.d. sistema VQR), che è riferito alla produzione scientifica svolta non da singoli studiosi, bensì presso le strutture di ricerca.

Come a breve si vedrà, l'attuale disciplina della valutazione della qualità della ricerca e della didattica delinea un modello di valutazione centralizzata che si fonda su un particolare rapporto tra ANVUR, Ministero e comunità accademica. Nel paragrafo

⁸⁵ Sul tema del conferimento dell'Abilitazione scientifica e sulle procedure di reclutamento dei docenti si è formata una vasta letteratura, ci si limita qui a rinviare a F. CARINCI, M. BROLLO (a cura di), *Abilitazione scientifica per i professori universitari*, Milano, 2013; A. BACCINI, *Valutare la ricerca scientifica: uso e abuso degli indicatori bibliometrici*, Bologna, 2010; R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello Stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, cit.; A. BANFI, *Il reclutamento dopo la "riforma Gelmini"*, 2012, reperibile sul sito web www.roars.it.

precedente si è posto l'accento proprio sul fatto che tale disciplina presenta dei profili problematici, atteso che la soluzione organizzativa adottata dalla legge Gelmini, che assegna all'ANVUR un compito di valutazione centralizzato, contrae gli spazi dell'autonomia universitaria. Ed è proprio su questo aspetto che in questa sede ci si intende soffermare: come la nuova valutazione, nell'aspirazione del legislatore a farsi più oggettiva possibile, abbia di fatto minato l'autonomia scientifica e didattica delle università, e forse la stessa libertà di ricerca e di insegnamento dei docenti. Tanto che in dottrina vi è chi ha affermato che la creazione dell'ANVUR abbia «generato un *monstrum* che sta confliggendo con la libertà di ricerca e con l'autonomia delle università»⁸⁶.

La comunità scientifica peraltro non può esprimere la sua voce attraverso un organo di rappresentanza istituzionale "forte", in quanto al CUN, come già evidenziato, sono attribuite funzioni per lo più secondarie. Questo dato, associato al fatto che nel sistema di valutazione viene attribuito un potere enorme e senza contrappesi a un gruppo di soggetti esperti scelti da ANVUR, fa giungere alla conclusione che il sistema attuale risulta non in equilibrio tra autonomia e responsabilità.

L'assenza di separazione tra la fase della decisione politica e quella della valutazione, la burocratizzazione delle procedure e la debole rappresentanza delle comunità scientifiche nel procedimento valutativo, sono aspetti che hanno posto le basi per un esercizio non efficace delle pratiche di valutazione e per la generazione di contenzioso giurisdizionale. D'altra parte, la dottrina è concorde nell'affermare che «la costituzione di un'élite di accademici, designata direttamente o indirettamente dal Ministero, cui sono demandate tutte le decisioni rilevanti, unita ai criteri che guidano la composizione e la configurazione di Anvur, nel contesto di un'attività che sembra assumere i caratteri di un controllo burocratico minuto e centralizzato delle attività delle università sono fattori che paiono minare l'efficacia e la bontà delle procedure di valutazione»⁸⁷.

⁸⁶ Così C. BARBATI e G. VESPERINI, *Il sistema universitario*, cit., 285.

⁸⁷ C. BARBATI e G. VESPERINI, *Il sistema universitario*, cit., 286. Gli Autori per sanare questa situazione di criticità propongono delle linee di intervento. La prima linea di intervento consiste nella «profonda ridefinizione delle istituzioni preposte alla valutazione e al finanziamento della ricerca. La presenza di un'agenzia che concentra in sé molto potere in assenza di interlocutori simmetrici distorce il funzionamento dell'intero sistema. Per creare un sistema equilibrato, si può trarre ispirazione dalla struttura adottata in molti paesi Ocse ove si prevedono almeno tre organi istituzionali diversi che interagiscono con competenze diverse e realizzano un sistema implicito di controlli reciproci sull'efficacia delle azioni intraprese». La seconda linea di intervento consiste «nella creazione degli strumenti di base per la valutazione della ricerca». Questi sono di due tipi, un'anagrafe nazionale dei prodotti della ricerca e una lista di riviste scientifiche (realizzate secondo le convenzioni internazionali). La combinazione di questi due strumenti,

5.1 LE REGOLE DELLA RICERCA SCIENTIFICA.

La legge n. 240 del 2010 dedica ampio spazio all'attività di ricerca in generale ma anche, in particolare, alle attività di valutazione disciplinandone nel dettaglio gli aspetti essenziali e offrendo indicazioni di massima su numerosi altri profili, la cui regolamentazione specifica è invece demandata ad altre fonti normative.

A rivestire un ruolo di fondamentale rilievo ai fini dell'inquadramento della tematica in esame è l'aspetto relativo al peso assegnato alla ricerca scientifica nell'organizzazione universitaria complessivamente intesa. Sotto questo profilo, la legge Gelmini qualificando le Università come sede "primaria" della libertà di ricerca, conferma un dato che caratterizza il nostro Paese rispetto ad altri, ovvero quello dell'integrazione tra ricerca e didattica configurate, senza una distinzione a priori della missione prevalente, quali attività essenziali delle istituzioni universitarie⁸⁸.

In particolare, la legge di riforma ha inteso valorizzare l'elemento della ricerca laddove nell'art. 1, comma 1, essa afferma che l'«elaborazione critica delle conoscenze», combinandosi in modo organico con l'attività didattica, contribuisce al «progresso culturale, civile ed economico della Repubblica». Tuttavia, le indicazioni più rilevanti le si colgono nel comma 2 dell'art. 1, il quale, in merito al rapporto tra ricerca e struttura organizzativa, prevedeva che, sulla base di accordi di programma con il Ministero, le università che avessero conseguito risultati di alto livello (anche) nel campo della ricerca, avrebbero potuto sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi. Data la logica premiale della norma, la valutazione in questo caso è funzionale alla creazione di un "circolo virtuoso": la qualità della ricerca produce l'effetto dell'attribuzione di una

contenenti informazioni certificate, «è la base per la definizione di misure di produttività individuale (numero di libri, numero di articoli su rivista scientifica etc.) e collettiva che possono essere utilizzate in modo robusto per informare tutti i processi decisionali relativi al finanziamento ordinario e alle progressioni di carriera».

⁸⁸ Sulla inscindibile correlazione tra ricerca e insegnamento, che concorrono a determinare la fisionomia essenziale dell'istituzione universitaria, si rimanda al Capitolo terzo. In ogni caso, v., *ex multis*, F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 161, ss.; G. GRASSO, *Autonomia universitaria, senza responsabilità? Spunti dall'esperienza costituzionale italiana*, cit., 397; A. SANDULLI, *Spunti sulla riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, in www.irpa.eu, 2009. Per un'analisi dei sistemi della ricerca degli altri Paesi europei, i quali si differenziano dall'Italia in quanto una parte rilevante della ricerca scientifica viene svolta in sede diverse da quella universitaria (come ad esempio in Francia e in Germania), cfr. W. GASPARRI, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 197 ss.

maggior autonomia organizzativa, la quale, a sua volta e se esercitata dagli atenei, è in grado di far raggiungere all'attività di ricerca alti livelli qualitativi. L'idea che la qualità delle prestazioni erogate dall'ateneo possa essere incrementata ampliando i margini di autodeterminazione organizzativa dell'ateneo medesimo accentua quel binomio autonomia-responsabilità che, come già evidenziato, appare il vero cardine della riforma⁸⁹.

Le opportunità profilate dalle norme sopra richiamate sono state però da subito soffocate dai successivi decreti attuativi, i quali sono stati probabilmente anch'essi il frutto della sfiducia del legislatore nei confronti dell'autogoverno delle università e del cattivo uso che dell'autonomia esse avevano fatto⁹⁰. Nonostante le buone intenzioni del legislatore di iniettare forme di responsabilità agli atenei, la scelta di assegnare il compito (esercitato in via pressoché esclusiva) di valutare la qualità della ricerca scientifica all'ANVUR, tuttavia, ha finito di fatto col condizionare e controllare la ricerca e i ricercatori. L'attività di valutazione si è fatta infatti "funzione", capace di produrre effetti diretti sul sistema e di indirizzarlo attraverso regole etero-determinate di "misurazione" della qualità della ricerca scientifica⁹¹. Le regole della valutazione, con le uniformità da esse imposte dagli automatismi valutativi e da quelli degli indicatori, si estendono tanto da occupare arbitrariamente gli spazi dell'autonomia scientifica e tanto da orientarla verso obiettivi prioritariamente quantitativi. Si tratta di un processo che, come vedremo nelle pagine che seguono, il procedimento di attuazione della riforma ha confermato e rafforzato.

Che la valutazione dei prodotti scientifici delle università destinatarie di finanziamenti pubblici costituisca un'attività particolarmente complessa e problematica è cosa nota. Valutare la qualità di un prodotto della ricerca costituisce peraltro un compito

⁸⁹ Cfr. P. ZUDDAS, *La valutazione della ricerca scientifica: caratteri, efficacia, limiti*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, 101 ss. Più diffusamente sul tema della responsabilità con proposte di valorizzazione dell'organizzazione degli atenei cfr., per tutti, C. BOLOGNA e G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università: il centro del sistema*, Bologna, 2011.

⁹⁰ Cfr. M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, cit., 314. L'Autrice afferma che la scienza sociologica «ha dimostrato che alla base di un processo di valutazione centralizzata e calata dall'alto vi è l'esigenza di rendere, non solo responsabili e affidabili, ma anche socialmente controllabili le organizzazioni, le attività e gli attori organizzativi».

⁹¹ Cfr. C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, cit., 337.

delicato in quanto i risultati della VQR hanno ricadute tanto economiche⁹², quanto reputazionali. Il procedimento di valutazione della qualità della ricerca è stato definito un sistema reputazionale, in quanto ha la finalità di “misurare” la qualità della ricerca prodotta dalle strutture delle università a ciò adibite, attraverso dei criteri predeterminati.

Un primo profilo problematico riguarda il soggetto titolare del compito di dettare i criteri di valutazione, che poi l'ANVUR dovrà applicare. Nonostante il Regolamento del 2010 attribuisse alla medesima Agenzia il potere di definire criteri e metodologie per la valutazione, sono stati invece i decreti ministeriali attuativi a precisare non solo le metodologie della valutazione della ricerca, ma anche gli aspetti rilevanti ai fini del giudizio di qualità, i livelli di merito e i relativi pesi. In questa maniera il potere esecutivo ha prodotto un'invasione nel campo tecnico proprio dell'Agenzia, che non solo si pone in netta controtendenza rispetto al sopra rilevato generale orientamento volto a svuotare di competenze il Ministero, ma suscita soprattutto i già evidenziati dubbi di compatibilità con il dettato costituzionale.

Per quanto riguarda poi i criteri in concreto adottati, la valutazione dei prodotti dei ricercatori avviene impiegando, a seconda delle diverse aree disciplinari prese in considerazione, i cd. parametri bibliometrici delle citazioni del prodotto di ricerca e del fattore di impatto della rivista ospitante il prodotto e/o il metodo della valutazione tra pari, la cd. peer-review⁹³. L'attività di determinazione dei criteri da applicare nel corso della valutazione non è affatto trasparente, anzi la vera decisione amministrativa è racchiusa nella fissazione degli *standard* che vanno a predeterminare il giudizio finale, in un contesto «quasi totalmente non procedimentalizzato e non verificabile»⁹⁴. Diverse sono le criticità insite in una valutazione concepita sulla base di criteri standardizzati, volti ad attribuire un determinato peso all'opera, al punto che c'è chi ha sostenuto che «l'incasellare la valutazione dentro gabbiette di giudizi preconfezionati con scelte limitate

⁹² Ai risultati della valutazione è connessa una parte considerevole dello stanziamento di fondi pubblici. I risultati VQR sono utilizzati infatti per l'allocazione della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario. Nel 2018, la quota premiale del FFO è stata pari al 23%, ripartita per l'80% sulla base dei risultati della VQR 2011-14. La legge n. 98/2013 ha stabilito che la quota premiale del FFO possa aumentare di anno in anno fino ad un massimo del 30%.

⁹³ Per un approfondimento dei meccanismi di misurazione e di valutazione dei prodotti di ricerca, cfr. A. ARCARI e G. MARGARIA, *La valutazione della ricerca. Indicatori e criteri per le scienze esatte e le scienze sociali*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, 101 ss.

⁹⁴ Così S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, cit. 73.

a mere oscillazioni percentuali significa insinuare dentro la comunità scientifica il germe dell'autodissoluzione»⁹⁵. Il rischio, in altri termini, è quello di una standardizzazione della ricerca orientata dalla valutazione, tant'è che diversi commentatori hanno parlato di attentato alla libertà di ricerca costituzionalmente garantita dall'art. 9 della Costituzione.

Inoltre, sul piano del diritto amministrativo, non è previsto il più importante strumento di trasparenza e di pubblicità, ossia l'obbligo di motivazione della valutazione data, che si ritiene assolto con l'attribuzione di un mero punteggio numerico. In questa maniera, come è stato acutamente affermato, si confonde la valutazione con la misurazione, la quale non può né deve sostituirsi alla valutazione, non potendosi infatti «rimettere a criteri meccanici (peraltro non chiari) molte decisioni»⁹⁶. Peraltro, al difetto di trasparenza s'accompagna anche il difetto di responsabilità nella valutazione, stante l'anonimato garantito ai revisori in virtù del quale la peer-review non può dirsi immune da pericolosi soggettivismi nei giudizi. Inoltre, il rischio di arbitrarietà delle valutazioni e di un uso distorto di queste ultime è accentuato dalla situazione di potenziale conflitto di interessi in cui si vengono a trovare tutti i valutatori: essi sono al tempo stesso valutatori e valutati, sicché la neutralità del giudizio è difficile da garantire, soprattutto in un contesto caratterizzato da forte competitività⁹⁷. Infine, si registra una mancanza di chiarezza *ex ante* sugli effetti legati alla valutazione, con il rischio di un suo uso distorto, non essendo certo quale sia il destinatario della valutazione né il valore da attribuirle (il singolo ricercatore o la struttura a cui afferisce?).

Pertanto, la conformazione attuale del sistema della VQR — per come delineata nelle linee guida 2011-2014 del Ministero, riprese nei suoi principi cardine anche dalle linee guida delle VQR successive — sarebbe irrazionale e contraria al principio costituzionale di tutela dell'autonomia universitaria e della libertà scientifica, in quanto essa: sottopone di fatto al giudizio i singoli docenti anziché le strutture, che subiscono penalizzazioni dalla valutazione dei singoli senza avere strumenti efficaci per sanzionare la mancata produzione scientifica; non assicurerebbe la trasparenza nella nomina dei valutatori da parte dello stesso organo dotato di competenze regolatorie e valutative; la formulazione dei criteri di giudizio verrebbe posticipata rispetto alla redazione dei lavori

⁹⁵ In questi termini, C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà di scienza e valutazione dell'attività scientifica*, cit., 10.

⁹⁶ Così S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, cit., 75.

⁹⁷ Cfr. W. GASPARRI, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica*, cit., 2008, 247.

oggetto di valutazione, comportando una compressione del principio di imparzialità e trasparenza al quale l'azione amministrativa deve improntarsi; si assisterebbe ad un'ambigua commistione tra ruolo del Ministero e imparzialità della valutazione a livello di fonti. In relazione a quest'ultimo problema, si pone l'attenzione sul fatto che le metodologie di valutazione della ricerca sono state decise con decreto ministeriale, sebbene il regolamento sul funzionamento dell'ANVUR prevedesse questo potere in capo alla medesima Agenzia⁹⁸.

Il primo esercizio di valutazione della qualità della ricerca (VQR 2004-2010) è stato avviato con d.m. 15 Luglio 2011, n. 17, e i suoi risultati sono stati diffusi nel 2013⁹⁹. Il secondo esercizio di Valutazione (VQR 2011-2014) è stato avviato con d.m. 27 giugno 2015, n. 458, contenente le relative linee guida, e i suoi risultati sono stati pubblicati nel febbraio 2017. Esso ha coinvolto tutto il personale (anche non accademico), le attività di ricerca, insegnamento e terza missione.

In particolare, attraverso la pubblicazione di un apposito bando a ogni addetto alla ricerca incardinato all'interno dell'università è stato chiesto di inviare per la valutazione due prodotti della ricerca. La VQR è articolata in aree di valutazione, a ciascuna delle quali è assegnato un Gruppo di Esperti Valutatori, nominati dal Consiglio direttivo dell'ANVUR, e composto da studiosi italiani e stranieri altamente qualificati scelti sulla base anche di pregresse esperienze nel campo della ricerca e della sua valutazione (c.d. GEV). La qualità della ricerca è stata "misurata" attraverso la valutazione di tre distinti profili, quali l'originalità, il rigore metodologico e l'impatto attestato o potenziale, poi ulteriormente specificati dai singoli GEV in considerazione delle peculiarità dei SSD afferenti. I revisori della peer-review incaricati dai GEV hanno, quindi, valutato ogni prodotto attribuendogli una valutazione numerica per ciascuno dei tre profili qualitativi e hanno redatto, per ogni prodotto valutato, un giudizio sintetico finale. Il livello di qualità finale del singolo prodotto è stato poi definito attraverso una regola di composizione dei singoli punteggi

⁹⁸ Cfr. F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 175.

⁹⁹ Con la VQR 2004-2010, a differenza della prima valutazione portata avanti negli anni immediatamente precedenti dal CIVR, venne abbandonato definitivamente il carattere volontario e vennero previsti dal bando criteri quantitativi in ordine al numero di prodotti da sottoporre alla valutazione, con il risultato di decuplicare il numero di prodotti valutati. Anche la metodologia e le conseguenze connesse ai risultati della valutazione mutarono sensibilmente: vennero infatti introdotti i c.d. criteri bibliometrici e, sempre per la prima volta, ai risultati venne associata l'assegnazione di una quota del FFO. Per un approfondimento sulla seconda esperienza italiana di valutazione, v. G. DELLA CANANEA, *Distingue frequenter: le valutazioni della ricerca in ambito giuridico*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2012, 485 ss.

all'uopo stabilita che ha ricondotto il prodotto valutato in uno dei cinque livelli previsti (eccellente, elevato, discreto, accettabile e limitato). La VQR ha prodotto una graduatoria delle strutture, a seconda delle dimensioni dell'Università, delle aree e dei settori scientifico-disciplinari. Essa ha consentito così di determinare come andassero ripartite le quote dedicate del fondo di finanziamento ordinario.

Diverse critiche possono appuntarsi alla VQR, sulla quale peraltro ha avuto modo di esprimersi anche la giustizia amministrativa, sia in ordine alla qualificazione giuridica che alla legittimità del procedimento valutativo. Per quanto qui di interesse, si segnala la sentenza n. 11691/2017 del Tar Lazio, con la quale, per la prima volta dall'introduzione della VQR il Giudice amministrativo ha annullato la valutazione effettuata sui prodotti di ricerca del ricorrente, ma parimenti si è anche espresso sulla legittimità di un sistema valutativo ritenuto conforme al principio costituzionale dell'autonomia universitaria e della libertà scientifica¹⁰⁰.

La VQR 2015-2019, terza esperienza di valutazione della qualità della ricerca¹⁰¹, è stata formalizzata con l'approvazione del d.m 1100/2019 e presenta diversi elementi di novità rispetto alle precedenti, che hanno fatto discutere gli addetti al settore. Sono cambiamenti la cui rilevanza risulta comprensibile già dalla lettura congiunta del decreto ministeriale contenente le linee guida e del relativo bando pubblicato dall'ANVUR, che mostra una forte tensione tra il tentativo di migliorare le procedure e la difesa del vecchio metodo da parte di ANVUR.

Il cronoprogramma dell'attuale VQR è stato rivisto a seguito dello stato di emergenza epidemiologica ancora in atto. Il Ministro Manfredi, già con nota di aprile

¹⁰⁰ Cfr. E. FURIOSI, *La valutazione della qualità della ricerca (VQR) al vaglio del giudice amministrativo*, in *Foro amministrativo*, 2018, 1089 ss. L'Autrice analizza le prime pronunce dei TAR che si sono occupati della tematica della valutazione della qualità della ricerca in Italia. In particolare, le sentenze in rassegna sono state la sentenza n. 11691/2017 Tar Lazio e la sentenza n. 10/2018 Tar Cagliari, che sono state la prima occasione in cui la VQR è passata attraverso il vaglio del Giudice amministrativo.

¹⁰¹ Invero, la primissima esperienza di valutazione della qualità della ricerca, portata avanti dal Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR), è stata la Valutazione Triennale della Ricerca (VTR), che si trattava di una sorta di progetto pilota che mirava alla valutazione dei prodotti relativi al triennio 2001-2003. La valutazione, che era su base volontaria, non presentava alcun vincolo di copertura di tutte le aree e, preme sottolinearlo, non influiva in alcun modo sullo stanziamento dei finanziamenti alla ricerca. Ogni prodotto inviato per la valutazione (in tutto furono circa 18.000) venne sottoposto alla valutazione di due peer-reviewer e non era contemplato l'uso di indicatori bibliometrici. Per un approfondimento si veda E. REALE, P. SACCHETTA, A. BARBARA, A. COSTANTINI, M. SEEBER, *Il processo del vtr: dalla selezione dei prodotti alla valutazione*, in E. REALE (a cura di), *La valutazione della ricerca pubblica: una analisi della valutazione triennale della ricerca*, Milano, 2008, 205 ss.

2020, indirizzata ai Presidenti del CUN, dell'ANVUR, della CRUI e del CONPER, aveva annunciato la sua intenzione di provvedere al rinvio della VQR ed al contempo aveva informato che avrebbe provveduto alla revisione delle linee guida, le quali peraltro non sono state fedelmente adottate dall'ANVUR nel relativo bando. Con decreto ministeriale 11 agosto 2020, n. 444, recante "Integrazione delle Linee guida per la valutazione della qualità della ricerca (VQR) 2015 - 2019", il Ministro ha tuttavia operato una revisione delle linee guida limitata alle scadenze senza incidere su altri aspetti, perdendo così un'occasione utile per dimostrare la forza del "centro" ministeriale nel sistema universitario. Allo stato e sulla base del bando attuale, questa, in sostanza, è la conferma che a dettare la linea della ricerca è sempre l'ANVUR.

5.2 LE REGOLE DELLA DIDATTICA.

La valutazione coinvolge anche l'attività didattica e in questo caso il controllo centrale ha un impatto ancora maggiore sull'autonomia degli atenei¹⁰².

L'autonomia didattica si riferisce ai gradi di libertà cui gli atenei dispongono nella scelta dei corsi di laurea da attivare, delle materie di insegnamento, delle aree di ricerca, dei criteri di ammissione. Anche sotto questi profili i nostri atenei sono costretti a muoversi nell'ambito di vincoli e regole notevolmente stringenti.

Rispetto alla disciplina precedente, ai sensi della quale l'individuazione degli insegnamenti da impartire poteva essere fissata dalle fonti dell'autonomia universitaria, l'attuale normativa prevede un complesso sistema di accreditamento dei corsi di studio che impone alle università il rispetto di tutta una serie di condizioni e di serrati parametri stabiliti a livello centrale a cui attenersi, tra cui gli obiettivi formativi qualificanti e i crediti formativi riservati agli ambiti disciplinari di base e a quelli caratterizzanti.

In particolare, è stato l'art. 5 della legge n. 240 del 2010 a delegare il Governo a definire nuove regole volte a introdurre un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori definiti *ex ante* dall'ANVUR per la verifica del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici,

¹⁰² Sul tema della valutazione della didattica, cfr. F. FRACCHIA e A. GIANNELLI, *La valutazione della didattica come banco di prova per il rinnovamento dell'Università*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 101 ss.; A. PISTONI, *Valutazione e certificazione della qualità della didattica e dei processi formativi*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, 115 ss.

strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti, nonché un sistema di valutazione periodica, sempre basato su criteri e indicatori stabiliti *ex ante* dall'ANVUR, dell'efficienza e dei risultati conseguiti *anche* nell'ambito della didattica¹⁰³.

Abbiamo visto, questo, essere l'avvio di un percorso che ha contribuito a definire la nuova valutazione anche della didattica, che ha trovato compimento nei provvedimenti ministeriali a cui è stata demandata l'attivazione del sistema AVA¹⁰⁴. Tale sistema di valutazione si eleva a fonte di regolazione e controllo dell'offerta formativa universitaria, capace di produrre effetti diretti sulla capacità degli atenei di operare come sedi di "libera formazione"¹⁰⁵. Si tratta infatti di un sistema complesso che si articola in una pluralità di fasi e di sedi valutative volte a verificare l'osservanza di tutta una serie di condizioni, requisiti e indicatori predeterminati nel dettaglio dall'ANVUR. In questo modo l'ANVUR si fa "fonte", chiamando gli atenei a tutta una serie di adempimenti e adeguamenti che ne condizionano la sopravvivenza. Il Ministero ha provveduto anche a fissare requisiti quantitativi minimi da rispettare per l'attivazione e l'accreditamento delle sedi e dei corsi, sul cui rispetto vigila l'ANVUR attraverso il sistema AVA e le sue periodiche visite ispettive. Come è facile dedurre, non è lasciato molto spazio alla creatività degli atenei, risultando oltremodo complesso far rientrare nei ranghi di tali schemi corsi di laurea innovativi.

Quanto all'accreditamento iniziale dei corsi di studio, l'ANVUR è tenuta a verificare il possesso di una serie di requisiti minimi, che investono anzitutto la docenza¹⁰⁶, ma anche l'organizzazione interna degli atenei, con forte impatto sul sistema di valutazione interno e sull'autonomia organizzativa¹⁰⁷.

Ma è soprattutto con riferimento a quella che è una delle più significative novità introdotte dalla nuova valutazione, ovvero l'accreditamento periodico, che, data

¹⁰³ Cfr. art. 5, comma 3, lett. a), b), c), legge n. 240 del 2010.

¹⁰⁴ Il primo provvedimento adottato è stato il d.m. 30 gennaio 2013, n. 47, poi sostituito dal d.m. 12 dicembre 2016, n. 987, che a sua volta è stato sostituito dal recente d.m. 7 gennaio 2019, n. 6. Tutti i decreti susseguiti nel tempo, ad ogni buon conto, sono meri correttivi adottati anche in un'ottica di semplificazione del sistema previsto decreto del 2013.

¹⁰⁵ Cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 64.

¹⁰⁶ Quanto alla docenza è richiesto un numero minimo di docenti di riferimento, diverso a seconda della tipologia di università, del corso di studio, nonché del numero degli immatricolati, e fondati sull'SSD di afferenza del docente che deve essere lo stesso dell'attività didattica di cui è responsabile.

¹⁰⁷ Per tutti i corsi di ciascuna sede è prevista la presenza di un sistema di Assicurazione della Qualità, sul punto si rinvia a C. BARBATI, *L'assicurazione della qualità nel sistema universitario, al tempo di ANVUR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 706 ss.

l'articolazione complessa e il numero di soggetti che coinvolge, si disvela la centralità e la complessità della procedura valutativa. Più in particolare, l'accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio consiste nella verifica da parte dell'ANVUR della persistenza dei requisiti richiesti per l'accreditamento e del possesso di ulteriori requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia delle attività svolte, che si fonda sugli esiti della valutazione interna nonché sul rispetto di altri indicatori, sempre definiti *ex ante* dall'ANVUR.

L'accreditamento periodico delle sedi viene concesso dal Ministero, su proposta dell'ANVUR, a seguito della verifica della permanenza dei requisiti per l'accreditamento iniziale e del soddisfacimento dei predetti ulteriori requisiti di qualità, sulla base dell'esito delle visite *in loco* delle Commissioni di Esperti della Valutazione (c.d. CEV). La verifica deve tenere conto anche dei dati della relazione annuale dei Nuclei di valutazione e delle risultanze dell'attività di monitoraggio e di controllo della qualità dell'attività didattica svolta da tutti i soggetti coinvolti nel sistema di qualità di ateneo (c.d. AQ). L'accreditamento periodico diventa così il momento privilegiato per il potenziamento della valutazione interna da parte di Nuclei di valutazione, ai quali il d.lgs. n. 19 del 2012, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera a), legge n. 240/2010, assegna il compito di effettuare un'attività annuale di controllo sull'applicazione dei criteri e degli indicatori fissati per la valutazione periodica, che è anche di supporto al monitoraggio dell'ANVUR¹⁰⁸. I Nuclei di valutazione diventano così l'anello di congiunzione tra le università e l'ANVUR, assicurando in tal modo il confronto tra le risultanze della valutazione interna con quella esterna.

Gli esiti della valutazione sono destinati a produrre effetti incisivi tanto sul sistema organizzativo interno, basti considerare che il mancato accreditamento potrebbe determinare anche la soppressione della sede, quanto sul piano finanziario ai fini della ripartizione della quota premiale del FFO. In base, infatti, a quanto previsto dal d.lgs. n. 19/2012 il Ministero costruisce una classifica degli atenei sulla base dei risultati raggiunti, e in virtù di questa classifica attribuisce la quota parte premiale di incentivo.

¹⁰⁸ Cfr. art. 12 e 14 del d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19 recante "Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti *ex ante* anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240". Il decreto disciplina: a) l'introduzione di un sistema di accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari; b) l'introduzione di un sistema di valutazione e di assicurazione della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della didattica e della ricerca; c) il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università.

Una valutazione, quella dell'offerta formativa, che, per la sua pervasività e per gli effetti delle regole di cui è "fonte", ha fatto dubitare circa la sua compatibilità con le ragioni dell'autonomia didattica¹⁰⁹. Il nuovo sistema di valutazione dei corsi di studio e delle sedi comprime lo spazio di esercizio dell'autonomia didattica degli atenei: i pesi procedurali e organizzativi a cui gli atenei sono sottoposti pregiudicano «la flessibilità necessaria ad adeguare l'offerta formativa alle specificità, intese anche come differenze, intrinseche a una realtà plurale come è quella universitaria, al contempo indebolendone la capacità di rispondere alle altrettanto diverse esigenze dei contesti»¹¹⁰.

La libertà di insegnamento (al pari di quella di ricerca), però, non è una variante del sistema, così come non lo è l'autonomia universitaria; esse vanno rispettate nel momento in cui vengono disegnati i sistemi di valutazione, lasciando adeguati spazi affinché possano affermarsi e svilupparsi.

¹⁰⁹ Cfr. W. GASPARRI, *Università degli Studi* (voce di), cit., 641. L'Autore, già prima dell'ingresso nell'ordinamento universitario della legge Gelmini, parlava, a proposito dell'autonomia didattica (e di ricerca), di "un valore essenzialmente ottativo".

¹¹⁰ In questi termini, C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 69; cfr., anche, G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, cit., 184, il quale ricorda peraltro che l'imposizione di tali vincoli è stata la reazione a un cattivo uso dell'autonomia, ovvero il frutto di una «reazione ministeriale alla esasperata e confusa proliferazione dei corsi di laurea a cui gli atenei avevano dato luogo approfittando della libertà loro concessa dall'inizio degli anni '90».

CAPITOLO TERZO

Le fonti dell'autonomia tra leggi, regole e responsabilità

1. UNA QUESTIONE PRELIMINARE: SULLA NATURA DELLE UNIVERSITÀ E SUI FATTORI DELLA LORO TRASFORMAZIONE.

Dalla fine degli anni Ottanta ad oggi, le università italiane hanno subito un profondo processo di trasformazione che ha investito tutti gli elementi costitutivi del loro ordinamento: l'organizzazione delle strutture interne, il reclutamento del corpo docente, i rapporti con il Ministero, i rapporti con le altre amministrazioni pubbliche, le finalità della ricerca e della formazione. Tale processo ha inciso significativamente anche sul tema oggetto d'indagine del presente Capitolo, che riguarda il rapporto tra le fonti dell'autonomia e le regole dettate dal centro statale alle università e, più in generale, alle pubbliche amministrazioni.

Questo mutamento si comprende meglio se si tengono presenti i fattori di contesto nel quale esso si è verificato, i quali, pur in parte riguardando l'ordinamento giuridico nel suo complesso, hanno inciso in modo significativo sulla disciplina delle università.

Anzitutto, come è già stato evidenziato nel Capitolo primo, a livello sovranazionale il fattore principale che ha determinato un profondo mutamento dell'organizzazione delle università è rappresentato dall'espansione del processo di integrazione europea, al quale si richiamano ormai tutte le iniziative di riforma del sistema universitario. L'influenza di questo processo sulle università, che prende impulso nel 2000 con la strategia di Lisbona, ha imposto un modello europeo di istruzione superiore che mira sempre di più a permeare anche le politiche nazionali. Le università hanno grande parte in questo processo, e soprattutto in questi ultimi anni diverse comunicazioni, azioni e misure hanno cercato di indirizzarne l'operato.

A livello nazionale, invece, un elemento da considerare è il problema legato al contenimento della spesa pubblica, che dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, ha investito non solo il sistema universitario, ma indistintamente tutte le pubbliche amministrazioni. Si è già rilevato nei Capitoli precedenti che le università vengono finanziate per la quasi totalità dai trasferimenti statali, i quali, in particolare a partire dal 2008¹, hanno progressivamente subito tagli consistenti². Si tratta di un dato alquanto preoccupante, in quanto la gestione delle risorse finanziarie, e l'adeguatezza delle medesime alle funzioni conferite, è da sempre considerata misura e indicatore dell'effettività dell'autonomia, nonché strumento per la sua valorizzazione³.

Un principio, dunque che spiega come la questione della scarsità dei finanziamenti, sul quale copiosa è la letteratura, sia da molti considerato come il primo nella scala dei problemi del sistema universitario⁴. Da più fronti è stata, infatti, segnalata la necessità di destinare all'università pubblica adeguate risorse finanziarie per consentirle di esercitare la sua funzione istituzionale e, in generale, per valorizzare il ruolo dell'istruzione e della conoscenza come strumenti per la crescita individuale e collettiva e per lo sviluppo del Paese.

¹ Cfr. legge n. 133 del 2008 recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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», v. R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, in E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, 70. In parallelo, con d.l. n.180/2008, è stata prevista la c.d. quota premiale, non inferiore al 7% dell'FFO, con progressivi incrementi negli anni successivi, ripartita prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa, della ricerca scientifica e delle sedi didattiche. Successivamente, la legge n. 240 del 2010 ha stabilito che le risorse sono distribuite sulla base degli obiettivi e degli indirizzi strategici del Ministero e della valutazione effettuata dall'ANVUR secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito (art. 1, comma 4 e 5), cfr. F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 102.

² Sul punto cfr. M. RICCI, *Alcune osservazioni sul reclutamento della docenza universitaria: elementi costitutivi e criticità*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2016, 323. L'Autore rileva che «qualsiasi legge, anche la migliore sotto il profilo della tecnica normativa di redazione, non può certo produrre miracoli, se non si supera l'ostacolo più rilevante del sistema universitario: l'esiguità di risorse finanziarie dopo le drastiche riduzioni al FFO a decorrere dal 2008 e la conseguente impossibilità di realizzare riforme «a costo zero», principio, quest'ultimo, sotteso purtroppo alla legislazione degli ultimi anni e inteso solo come razionalizzazione dei costi in molti ambiti di intervento anche extrauniversitario». L'Autore, inoltre, ricorda che «Il Fondo di funzionamento ordinario (FFO) è stato ridotto di circa il 20% negli ultimi otto anni, mentre nello stesso periodo è cresciuto del 20% in Germania, nazione che, fin dagli inizi del XXI secolo, ha deciso di investire massicciamente nel sistema universitario, tanto è vero che ora esso è pari a circa 27 miliardi di euro a fronte degli scarsi 7 dell'Italia».

³ In questo senso, per tutti, cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 851 ss.

⁴ Cfr. R. GRASSO, *Autonomia e finanziamenti pubblici*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, Napoli, 2013, 539 ss.; v., anche, F. RIMOLI, *Università, ricerca, cultura: considerazioni brevi su una lunga agonia*, in *Rivista AIC*, 2014, 3, il quale definisce il defianziamento delle università il «vero cancro del sottosistema universitario».

Per cogliere l'impatto della crisi economico-finanziaria che ha colpito il sistema universitario, basti qui ricordare alcuni dati recenti riportati dal CUN, a denuncia dell'insufficienza del Fondo di Finanziamento Ordinario per far fronte alle esigenze del comparto dell'istruzione superiore e della ricerca. Il Consiglio ha evidenziato che la problematica della riduzione dei finanziamenti, avvenuta fra il 2010 e il 2017, è "particolarmente grave" per il sistema universitario pubblico, «anche perché accompagnata da altre misure di contingentamento della spesa che hanno ulteriormente penalizzato la competitività e la sostenibilità del sistema universitario. Solo nel 2018 il forte ridimensionamento del finanziamento pubblico si è parzialmente interrotto, con un'assegnazione comunque inferiore a quella del 2009 e che in ogni caso non compensa la perdita di valore nel frattempo intervenuta, e legata principalmente all'inflazione e gli incrementi retributivi del personale»⁵.

Questi dati confermano che il sistema universitario italiano per molto tempo non ha rappresentato una priorità nell'ambito delle politiche pubbliche: esso è stato, infatti, ricondotto ad un ambito di autoregolazione, su cui intervenire in maniera circoscritta e contingente, mediante provvedimenti a tamponi; fenomeno che ha segnato in modo particolare l'ambito dei trasferimenti delle risorse statali⁶.

La criticità di questo fattore emerge con più forza se lo si mette in relazione alla crescita molto significativa che le università hanno avuto nell'ultimo ventennio. Pochi dati sono sufficienti a corroborare questa conclusione: oggi ci sono 109 atenei (incluso

⁵ Cfr. CUN, *Il sistema universitario nelle analisi del Consiglio universitario nazionale 2017-2019*, 30 gennaio 2019, ove il Consiglio ha evidenziato la problematica della riduzione dei finanziamenti avvenuta fra il 2010 e il 2017, considerandola "particolarmente grave" per il sistema universitario pubblico. Negli ultimi due anni, invece, si è registrato un incremento dell'FFO, e più in generale del finanziamento complessivo del sistema universitario (in particolare, mezzo miliardo rispetto all'anno passato), ancora più significativo alla luce dell'aumento registrato nel triennio 2018-2020 (sempre attorno al mezzo miliardo), del quale, tuttavia, il CUN ha evidenziato talune criticità. In questo senso, cfr. CUN, *Parere sullo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario delle Università per l'anno 2019*, 31 luglio 2019, ove si legge che, il Consiglio «pur prendendo atto dell'aumento di quasi l'1,7% rispetto all'anno precedente del FFO complessivo, rileva come tale incremento sia completamente vincolato al finanziamento di interventi specifici mentre la somma di quota base, premiale e perequativa sia in costante diminuzione ormai da molti anni a fronte dell'aumento degli oneri fissi (retribuzioni personale, costi di esercizio...), di modo che la dote complessiva di risorse non è sufficiente per gestire le esigenze del sistema dell'istruzione superiore e della ricerca»; cfr., da ultimo, CUN, *Parere sullo schema di Decreto recante i criteri per il riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario delle università per l'anno 2020*, 30 luglio 2020, ove il Consiglio, pur prendendo atto dell'aumento di quasi il 4,7% rispetto all'anno precedente del FFO complessivo, rileva come «tale incremento sia quasi interamente vincolato al finanziamento di interventi specifici mentre la somma di quota base, premiale e perequativa, torni solo adesso ai livelli del 2016, grazie in particolare al maggior peso della quota premiale, mentre tale somma è stata in costante diminuzione nel triennio 2017-2019».

⁶ A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 109.

anche quelli non statali), nel 1980, le università erano 40, nel 1999, 75; al 31 dicembre 2019, i docenti di ruolo in servizio erano 98.461 e il personale non docente contava 55.720 unità⁷.

Il legislatore e i differenti governi alternatisi nel tempo evidentemente non hanno tenuto presente che gli investimenti nel sistema universitario non rappresentano tanto una spesa, quanto un possibile volano per lo sviluppo non solo scientifico-culturale ma anche socio-economico del territorio, crescita da troppi anni bloccata rispetto ai Paesi più sviluppati⁸.

Un ulteriore fattore di contesto da considerare è l'effetto determinatosi sull'ordinamento universitario a seguito dell'ampliamento dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali, prima con le leggi Bassanini, poi con la riforma costituzionale del 2001. Questo fattore ha inciso sul regime delle università, in quanto oggi all'espansione delle autonomie territoriali si accompagna il riconoscimento costituzionale delle autonomie funzionali⁹, delle quali le università costituiscono uno degli esempi più rilevanti¹⁰. Le università vengono definite autonomie funzionali, anche a sottolinearne la distanza rispetto agli organi strumentali dello Stato.

In questo contesto normativo, la dottrina abbandona la visione del sistema universitario quale complesso di strutture limitatamente autonome soltanto in quanto oggetto di decentramento amministrativo. Si afferma, invece, una nuova qualificazione dogmatica: da organi ausiliari dello Stato¹¹, le università diventano enti pubblici

⁷ Fonte MIUR, portale dei dati dell'istruzione superiore.

⁸ M. RICCI, *Alcune osservazioni sul reclutamento della docenza universitaria*, cit., 323. L'Autore riporta alcuni dati recenti e particolarmente significativi del ritardo del nostro Paese rispetto a quelli più sviluppati.

⁹ L'art. 1, comma 4, lettera d), legge n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini I) ha espressamente attribuito la qualificazione di autonomie funzionali alle università e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, a cui si aggiungono, ora, gli istituti scolastici. In tutti i casi si tratta di enti rappresentativi di interessi di un gruppo.

¹⁰ Cfr. G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 197 ss. L'Autore rileva, inoltre, che l'ampliamento dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali ha posto le condizioni anche per «un ulteriore mutamento della collocazione delle università nell'ordinamento: esse non ricevono nuove competenze, ma il rafforzamento della posizione dei poteri pubblici territoriali pone problemi quali, per esempio, quello delle interazioni tra le università e il sistema delle autonomie regionali e locali e quello della rappresentanza delle università in tale sistema e nei suoi organismi rappresentativi».

¹¹ Così considerate in particolare dalla dottrina precedente la legge n. 168 del 1989. Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, parte della dottrina ha continuato a propendere per la qualificazione delle università quali enti espressione di una articolazione dello Stato organizzazione. Così le università sono state qualificate come organi dello Stato, enti di servizio, enti strumentali, organi-persone giuridiche. Sulla

autonomi, dotati di un'autonomia non "generale", bensì "strumentale" alla realizzazione delle funzioni istituzionalmente attribuite, che sino ad allora erano ritenute proprie dello Stato¹².

Non è questa la sede per illustrare tutti i tratti della categoria dogmatica dell'autonomia funzionale, per i quali è opportuno rimandare alle molteplici trattazioni della dottrina¹³; basti qui rilevare che la nuova identità soggettiva delle università rappresenta il presupposto che dovrebbe guidare gli orientamenti normativi del legislatore e, quindi, il fondamento per l'effettività del principio autonomistico.

Se si pone l'attenzione sul momento genetico dell'autonomia universitaria, è già stato rilevato nelle pagine precedenti come le università nascano dall'esigenza di tutelare e di realizzare alcuni diritti e alcune libertà fondamentali, che sono direttamente riconosciuti in Costituzione. Il fondamento primo dell'autonomia prevista all'art. 33, ultimo comma, Cost., è rinvenibile, anzitutto, nell'esigenza di garanzia delle libertà individuali di ricerca e di insegnamento, le quali sono tutelate attraverso un esercizio unitario della «funzione didattico-scientifica», in vista della realizzazione di uno sviluppo della cultura non strumentale, svincolata dall'indirizzo politico del governo e degli altri enti locali territoriali¹⁴. Attraverso questa chiave di lettura, la stessa configurazione dell'università come autonomia funzionale assume un significato più pregnante, trovando la sua ragion d'essere nel garantire un miglior esercizio della funzione di cui è affidataria e un certo grado di indipendenza rispetto ai poteri pubblici. Il legame dell'autonomia normativa con la libertà di insegnamento e di ricerca risulta allora evidente: se è all'università che la Costituzione riconosce "il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato", ciò è a sua volta finalizzato a garantire le libertà, di

teoria dell'università come organo dello Stato, v. O. SEPE, *Università degli Studi* (voce), cit., 5; per la tesi che qualificava le università come enti pubblici di servizi (categoria che rientra in quella degli enti ausiliari), v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1988, 213 ss.; per la teoria dell'università intesa come ente strumentale, v. A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 206; per la tesi definita "duale", che qualificava le università sia come ente pubblico sia come organo dello Stato, v. G. CORREALE, *L'autonomia universitaria*, in *Foro amm.*, 1977, 600.

¹² Cfr. F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in F. MERLONI (a cura di), *Il ministero e l'autonomia delle università e della ricerca: commento alla legge 9 maggio 1989, n. 168 e al disegno di legge sulle autonomie*, Bologna, 1989, 82.

¹³ Per le indicazioni bibliografiche sulla categoria v., per tutti, i riferimenti posti da A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

¹⁴ Cfr. E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e stato pluralista*, Milano, 1992, 11 ss.

scienza e di insegnamento, tutelate al comma primo della medesima disposizione costituzionale¹⁵.

La necessità di riconoscere alle università uno spazio di manovra affonda le proprie radici nella constatazione che l'università non sia da intendersi meramente come struttura, ma come «ente rappresentativo di un gruppo»¹⁶, come «una comunità di persone»¹⁷, come una «formazione sociale» ai sensi dell'art. 2 della Costituzione¹⁸. In questa prospettiva risulta chiaro che le università debbono potersi dare ordinamenti differenziati al fine di spiegare compiti propri, che la legge dello Stato può precisare, ma non modificare o annullare. Peraltro, già nel 1988, la Corte costituzionale aveva messo in luce la centralità del corpo dei docenti, sottolineando che l'autonomia consiste nel diritto «di ogni singola università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo docente)»¹⁹.

¹⁵ Cfr. G. GRASSO, *L'università tra autonomia, libertà e responsabilità*, cit., 108 ss., secondo cui «le due libertà "sorelle" [...] da intendere come diritti individuali in senso classico, negativi, oppure come veri e propri diritti della persona, anche in connessione con l'art. 2 del testo costituzionale, o anche, per certi aspetti, almeno per quello che riguarda la libertà di ricerca scientifica, come libertà potenzialmente attratte nella sfera dei diritti sociali, trovano entrambe una garanzia costituzionale molto forte, che impone che le istituzioni che, prima di tutto, anche se non esclusivamente, rappresentano la culla dell'esplicarsi di tali libertà possono darsi davvero quegli ordinamenti autonomi [...] che assicurino al gruppo sociale di riferimento [...] l'esplicazione della libertà della scienza e della libertà di insegnamento».

¹⁶ Così, ad esempio, S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 517.

¹⁷ V. N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro it.*, 1990, 252, ove l'Autore definisce le università quali comunità di persone «che presentano, tra l'altro, la caratteristica di avere il c.d. elemento personale differenziato in più "componenti", ciascuna portatrice di diritti ed interessi distinti da quelli delle altre, ma tutte partecipi, in misura diversa, della vita comunitaria del comune interesse al conseguimento dei compiti specifici, e con una organizzazione stabile e permanente, strumentale alla realizzazione dei fini specifici della formazione medesima, che fornisce a questa una precisa individualità».

¹⁸ Per una più approfondita analisi degli esiti a cui è giunta la dottrina costituzionalistica in ordine alla qualificazione giuridica dell'università come formazione sociale, v. D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, cit., 305 ss. Nell'ambito di questo filone interpretativo, teso a valorizzare il principio costituzionale di autonomia e quindi la natura ordinamentale delle università, si inseriscono certamente Pototschnig (autore del saggio intitolato "Università come società" del 1976); Lombardi (cfr. il saggio "Autonomia universitaria e riserva di legge", in *Studi Saresesi*, cit., in particolare 840); Sorace (v. il saggio "L'autonomia universitaria degli anni novanta" del 1996) e più recentemente Grasso. Sul punto, v. il recente contributo di G. Grasso, *L'università tra autonomia, libertà e responsabilità*, cit., 97 ss. ove l'Autore offre qualche spunto di riflessione per un ripensamento, se non un rinnovamento, dell'università, in quanto formazione sociale che «è profondamente cambiata da quando essa era solo una comunità, quasi un cenacolo, di professori e di studenti».

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 1017 del 1988.

Già a partire dagli anni Sessanta il dibattito dottrinale in materia universitaria non verteva più sulle università intese come enti strumentali dello Stato, ma sulle università intese come istituzioni originarie, frutto di una costituzione non autoritaria, bensì espressione di libertà, oltre che di autonomia. Anche sulla stregua dei principi espressi dalla Corte costituzionale, molti autori avevano, infatti, qualificato le università essenzialmente come formazioni sociali che, in un sistema di pluralismo, svolgono una funzione di promozione personale e sociale il cui fondamento costituzionale può essere ricondotto a varie direttrici costituzionali, e non solo all'art. 9. In particolare si è parlato anche di «collettività culturale» quale specie delle autonomie sociali, che si caratterizza per alcune caratteristiche comuni ai suoi membri²⁰. Sotto questo profilo interviene la distinzione tra università ed enti di ricerca e tra università e scuole, per l'assenza della missione dell'insegnamento nel primo caso e della funzione di ricerca nel secondo²¹.

L'inscindibilità del nesso esistente tra l'attività didattica e quella scientifica, che rappresenta l'elemento qualificante le università, è stata, peraltro, messa in luce sia dalla dottrina costituzionalistica²², sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale non ha mancato di sottolineare che «perché una scuola attinga a livello universitario non basta che vi siano impartiti, sia pure da professori universitari, insegnamenti a fini professionali, ma occorre che vi venga svolta la ricerca scientifica. Sono due, insomma, ed inscindibili i compiti istituzionali delle Università: l'attività didattica e quella scientifica»²³.

²⁰ Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1984, 973 ss.

²¹ Cfr. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 233.

²² Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Strutture di governo e di autogoverno*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *L'autonomia universitaria* (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990, 29 ss., e ora in U. POTOTSCHNIG, *Scritti scelti*, Padova, 1999, 826. L'Autore rileva che le università «ricevono dall'art. 33 Cost., una disciplina particolare, dovuta proprio a quanto esse hanno di peculiare e di diverso rispetto alle altre scuole, ovvero il fine della ricerca scientifica» e, pertanto «si può ritenere che il diritto loro riconosciuto di darsi ordinamenti autonomi sia legato proprio a questa loro caratteristica». A mettere in luce l'intreccio e la compenetrazione tra insegnamento e ricerca, qualificante le Istituzioni universitarie, sono anche: A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, 104; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle accademie nella Costituzione italiana*, cit., 279 ss.; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., 176; D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta*, cit., 142; L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, cit., 78; W. GASPARRI, *Università degli studi*, cit., 622;

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 1983. A conferma del rapporto diretto che intercorre tra potestà statutaria e l'esercizio dei compiti istituzionali delle università, il Giudice delle leggi conclude affermando che «non possono considerarsi a livello universitario le scuole e gli istituti che siano assoggettati alla vigilanza del potere governativo, che non abbiano autonomia di determinazione per quanto riguarda le materie d'insegnamento, il loro ordine, la durata degli studi».

Insomma, è stata proprio la natura “comunitaria”, che caratterizza le università, ad aver indotto la dottrina ad includerle tra le formazioni sociali riconosciute dall'art. 2 della Costituzione, quali sedi naturali di sviluppo della persona umana; e tale natura diviene perciò elemento essenziale su cui incentrare ogni indagine sul tema dell'autonomia universitaria, quale valore inscindibilmente connesso ai principi costituzionali della libera e piena espansione della personalità dell'individuo (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.), i quali trovano esplicitazione proprio nell'ambito delle autonomie sociali.

In questo quadro è stato reinterpretato anche l'art. 33, ultimo comma, il quale, secondo questa impostazione, attribuisce un'autonomia intesa come «capacità piena di autodeterminazione organizzativa e funzionale delle università per la migliore realizzazione possibile della propria funzione promozionale, ovvero, in altri termini, nella realizzazione della funzione promozionale con la massima implementazione dei valori costituzionali della libertà (comprensiva evidentemente del pluralismo) dell'uguaglianza, dell'imparzialità»²⁴.

Non si può in questa sede ripercorrere tutte le ricostruzioni teoriche che hanno messo in rilievo l'importanza dell'elemento personale, ma ci si limita a sottolineare che esso rappresenta un fattore che è stato determinante ai fini del riconoscimento dell'autonomia universitaria: l'autonomia funzionale coglie, infatti, il carattere duale dell'università, la quale è un ente esponenziale di una collettività ma svolgente al contempo funzioni di rilievo pubblico²⁵. Al fine di cogliere il vero senso della potestà statutaria, occorre, allora, avere costantemente presente la richiamata natura di “comunità” delle Istituzioni universitarie, dandone un'interpretazione anche alla luce delle altre norme costituzionali con cui fa sistema²⁶.

²⁴ F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, cit., 182.

²⁵ Nel quadro delineato si inserisce la innovativa previsione della legge n. 240 del 2010 relativa all'introduzione dell'obbligo per tutte le università di adottare un proprio codice etico che si rivolge all'intera comunità universitaria, «formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell'ateneo» (art. 2, comma 4). Si tratta di una novità importante; contenendo i valori fondamentali della comunità universitaria, viene valorizzato l'aspetto dell'università intesa come formazione sociale. Per un approfondimento, v. L. FERLUGA, *I doveri dei professori e ricercatori universitari e il regime delle sanzioni tra norme disciplinari e codici etici*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2016, 457 ss.

²⁶ «Sono, più specificamente, i principi costituzionali di libertà, democraticità, uguaglianza, solidarietà, (artt. 1, 2, 3), nonché il valore dell'autonomia, (art. 5) fortemente intrecciato a quello del pluralismo (art. 2) a formare il nucleo essenziale dei valori sul quale poggia l'ambizioso progetto del Costituente. E sono i medesimi principi a disegnare la cornice assiologica in cui deve essere calata la tutela costituzionale delle Università, in quanto solo nell'ambito di tale contesto è possibile enucleare il più intimo significato

Allo stesso modo, per il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia è stata anche l'attribuzione alle università della qualificazione soggettiva di enti autonomi non statali, la quale ha costituito, per l'appunto, un presupposto essenziale per l'effettività del principio autonomistico.

L'inclusione delle università tra le amministrazioni pubbliche, e non tra le amministrazioni statali, è confortata da tutta l'evoluzione normativa in materia universitaria, a partire dalla legge n. 168 del 1989, e dalla disposizione della legge Bassanini, che ha espressamente qualificato le università quali autonomie funzionali. In particolare, a partire dalla legge istitutiva del MIUR, vennero superate le concezioni dell'università quale organo decentrato dello Stato ed ente a rilevanza pubblica a carattere strumentale, diventando gli atenei, per espressa previsione legislativa, istituzioni dotate di piena capacità di diritto pubblico e privato, nel rispetto dei propri fini e con l'esclusione di qualunque scopo di lucro. Il riferimento è all'art. 6 della legge n. 168, il quale ha confermato la personalità giuridica degli atenei e ha delineato i caratteri della loro autonomia, nel rispetto dei principi di cui all'art. 33 della Costituzione. È tuttavia con il successivo d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, che il legislatore per la prima volta ha espressamente distinto, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, le amministrazioni dello Stato dalle altre pubbliche amministrazioni, e tra quest'ultime ha differenziato ulteriormente le Istituzioni universitarie, sottolineandone in tal modo la particolare natura giuridica. Tale qualificazione giuridica è stata ribadita dalla legislazione successiva e quindi confermata, da ultimo, dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nel quale il legislatore ha operato espressamente la distinzione, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, tra amministrazioni dello Stato da un lato, e Istituzioni universitarie dall'altro.

Sul piano giurisprudenziale, la Corte dei Conti, proprio a partire dagli anni Novanta, ha espressamente annoverato le università tra le amministrazioni pubbliche non statali, venendo definitivamente a cessare una disputa classificatoria che, in passato, aveva dato luogo a contrastanti orientamenti anche giurisprudenziali²⁷. Anche le Sezioni

racchiuso nel principio dell'autonomia universitaria enunciato dall'art. 33 comma ult., quale strumento di emancipazione dell'individuo», P. TORRETTA, *Autonomie funzionali e principio costituzionale del pluralismo nella prospettiva degli statuti regionali in formazione*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 2771.

²⁷ Cfr. Corte dei conti, sez. contr., 13 febbraio 1995, n. 23. Per un approfondimento sull'evoluzione della giurisprudenza contabile sul tema della natura delle università, v. V. SANTARSIERE, *Ai fini delle imposte di*

unite della Corte di Cassazione sono intervenute sul punto, chiarendo la questione della qualificazione giuridica delle università e dei suoi riflessi sul piano processuale, con particolare riferimento alla difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato e delle notifiche degli atti giudiziari.

Con la sentenza n. 10700 del 2006 la Cassazione, superando la precedente giurisprudenza che considerava le università organi statali, ha qualificato gli atenei quali enti pubblici *autonomi*. Tale nuova configurazione, secondo l'impostazione della Corte, deriva non tanto dalla loro soggettività giuridica, già riconosciuta dal R.D n. 1592 del 1933, quanto dalla rafforzata autonomia delle università, in particolare statutaria e regolamentare, attuata con la legge del 1989²⁸. Con tale sentenza la Corte di cassazione ha confermato un principio già presente nella legislazione vigente e che, pertanto, può considerarsi ormai definitivamente acquisito.

Da ultimo, e seppur brevemente, un ulteriore profilo va affrontato, poiché esso riguarda la natura giuridica delle università e gli effetti sull'autonomia.

Assodato che la legge annovera le università tra gli enti pubblici, è però la loro natura di soggetti autonomi che li rende in qualche misura una realtà *sui generis*: un ente pubblico appartiene allo Stato, e non può non essere sottoposto alle regole proprie di tutte le pubbliche amministrazioni; l'autonomia, per parte sua, spinge a sottrarre spazi più o meno ampi al soggetto politico. Questa sorta di dualismo crea inevitabilmente «una forma di diarchia tra chi ha il potere di governare lo Stato (di cui le università fanno parte) e chi reclama il potere di governare le università, cioè il corpo accademico»²⁹. Su questi

registro, ipotecaria e catastale sulla compravendita immobiliare, le Università non beneficiano del regime proprio dello Stato, né delle amministrazioni pubbliche, in Giur. merito, 2005, 2254 ss.

²⁸ Cfr. M. SMIROLDO, *La domiciliazione degli Atenei ai fini delle notificazioni di atti e provvedimenti giudiziari*, in Lexitalia.it., 2006; V. MACRÌ, *Il patrocinio delle università ex art. 56 RD n. 1592/33: un'interpretazione dislessica*, in www.giustamm.it, 2010, nota a sentenze Cass. civ. n. 10700 del 2006, n. 20582 del 2008 e n. 9880 del 2016. Con quest'ultima sentenza la Cassazione ha ribadito il costante orientamento della Corte secondo cui «alle università [...] non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di enti pubblici autonomi, con la conseguenza che, ai fini della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, non opera il patrocinio obbligatorio disciplinato dal R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, artt. da 1 a 11, bensì, in virtù del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, art. 56, non abrogato dalla L. n. 168 del 1989, il patrocinio autorizzato, disciplinato dal R.D. n. 1611 del 1933, art. 43, come modificato dalla L. 3 aprile 1979, n. 103, art. 11, e art. 45, R.D. cit., con i limitati effetti previsti per tale forma di rappresentanza: esclusione della necessità del mandato e facoltà, salvo i casi di conflitto, di non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato con apposita e motivata delibera».

²⁹ G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, cit., 204. L'autore sostiene che la peculiare natura giuridica delle università pone il delicato problema di bilanciare la natura di ente pubblico (che riceve risorse

presupposti si era aperto un dibattito sull'opportunità di modificare la veste giuridica delle università, adottando forme che potessero permettere loro di distinguersi dagli altri enti pubblici.

L'art. 16 del d.l. 25 luglio 2008 n. 112, poi convertito dalla legge n. 133 del 2008, prevedeva la facoltà per le università di trasformarsi in fondazioni di diritto privato. In ogni caso, alle fondazioni universitarie avrebbero continuato ad applicarsi tutte le disposizioni previste per le università statali, compatibili con la natura privatistica³⁰. Inoltre, le fondazioni universitarie avrebbero continuato a ricevere il finanziamento pubblico, anche se sullo stesso avrebbe inciso l'entità dei finanziamenti privati di ciascuna fondazione, a fini perequativi.

Tale disposizione aveva sollevato diverse critiche, basate principalmente sulla tesi che una trasformazione di tal tipo avrebbe snaturato le università, quali enti erogatori di un servizio pubblico; critiche che si sono celermente sopite, in quanto l'applicazione della disposizione nella prassi è stato pressoché nulla, posto il problema di compatibilità della disciplina di cui alla legge del 2008 con il riassetto organizzativo derivante dalla riforma del 2010³¹.

Dopo aver considerato le coordinate di contesto in cui si sviluppa l'autonomia, si può passare ora in rassegna il tema delle regole che governano le trasformazioni delle università e su come esse incidano sulle aree riservate - o che tali dovrebbero essere - alle fonti di autonomia, ovvero Statuti e regolamenti.

2. AUTONOMIA NORMATIVA E POTESTÀ STATUTARIA.

L'art. 6 della legge n. 168 del 1989, richiamato dall'art. 2 della legge n. 240 del 2010, stabilisce, al primo comma, che "le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica,

pubbliche ed è chiamato ad assolvere ad una missione di tipo pubblico) con quella di *corporazione* in cui affonda le proprie radici originarie.

³⁰ P. MARSOCCI, *Il sistema dell'università e dell'alta formazione, dopo l'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010*, in Rivista AIC, 2011, 3.

³¹ Per un approfondimento sul tema, v. S. FOÀ e M.R. CALDERARO, *Il partenariato tra università ed enti locali: strumenti pattizi e modello fondazionale*, in Federalismi.it, 2016.

organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti" e, al secondo comma, che "nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare".

Nell'ambito del principio costituzionale di cui all'art. 33, ultimo comma, Cost., l'autonomia normativa rappresenta il cuore della disposizione. Essa rinvia ad una autodisciplina ampia che comprende al suo interno, oltre alla potestà statutaria, anche quella regolamentare. Come per la potestà statutaria, anche per quest'ultima si sostiene il suo diretto fondamento costituzionale, la quale, non solo in virtù dell'art. 33, ultimo comma, ma anche dell'art. 2 Cost., potrebbe essere esercitata indipendentemente dai controlli ministeriali³². Così appare largamente condivisa l'idea che questi due poteri normativi siano i mezzi principali con cui si realizza l'autonomia universitaria³³.

Statuti e regolamenti rappresentano i principali strumenti mediante i quali gli atenei disciplinano i vari aspetti dell'attività svolta al loro interno attraverso norme destinate ad entrare direttamente nell'ordinamento giuridico, innovandolo.

Come già evidenziato, nel sistema delle fonti del diritto lo Statuto occupa una collocazione peculiare. Dal punto di vista interno, lo Statuto costituisce la "Costituzione" dell'ateneo e ne contiene i suoi principi fondanti: esso è fonte fondamentale e parametro di legittimità per le fonti subordinate, ovverosia i regolamenti. Dal punto di vista esterno, invece, gli Statuti e i regolamenti tracciano una sfera di competenza esclusiva universitaria, nel quadro dei "limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

Le università, dunque, sono soggetti istituzionali dotati di poteri normativi, capaci di produrre norme di dettaglio anche derogatorie rispetto alla disciplina statale³⁴. La legge che fissa i limiti all'esercizio dell'autonomia può configurarsi solo come una legge cornice o di principio, e il criterio di risoluzione delle antinomie, regolatore del rapporto

³² Cfr. F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, cit., 122.

³³ Cfr. L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., 166.

³⁴ Per aversi autonomia normativa occorre, infatti, che «una norma (sulla normazione) dello Stato attribuisca agli atti precettivi dell'ente il valore di atto normativo (esterno); quindi qualifichi come potestà normativa il potere del soggetto di emettere siffatti atti, e conseguentemente attribuisca alle preposizioni precettive contenute in tali atti la qualità di norma giuridica dell'ordinamento», M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 216.

tra fonte legislativa primaria e fonti dell'autonomia, è quello di competenza, e non gerarchico. I limiti all'autonomia costituzionale possono essere introdotti dal legislatore solo con legge statale e, nelle materie oggetto di riserva statutaria, in caso di antinomia tra fonte statale e fonte dell'autonomia a prevalere dovrebbe essere quest'ultima, in virtù di una forma di delegificazione *lato sensu*. Lo Statuto, quindi, potrebbe contraddire una fonte di rango primario che dovesse regolare in senso generico tutte le pubbliche amministrazioni una materia oggetto di riserva statutaria.

In questo senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, per la quale non vi è dubbio che il legislatore abbia voluto ripartire le competenze normative in materia universitaria tra fonte statale primaria e fonti di autonomia (statuti e regolamenti), «nel senso che la legge statale che fissa i limiti dell'autonomia universitaria è tenuta anche ad, individuare un'area normativa riservata alla competenza statutaria che prevale sulle altre norme di rango primario, salvo che queste non intendano espressamente innovare nella specifica materia». Una volta fissati i limiti alla autonomia universitaria - limiti che, alla stregua dell'art. 33 della Costituzione, non possono che essere fissati con legge statale - e divenuti operanti i criteri di riparto di competenza tra le due fonti normative, «la legge statale finisce per produrre anche una delegificazione, in quanto è essa stessa che esclude la possibilità che in caso di antinomie tra norme legislative e norme statutarie su materie riservate a queste ultime, siano sempre le prime a prevalere»³⁵.

Precisato in tal modo entro quali limiti può parlarsi di delegificazione in favore della fonte statutaria, occorrerà, di volta in volta, verificare se l'università si sia mantenuta entro i limiti espressamente fissati dalla fonte statale di rango primario. L'autonomia delle università, infatti, per quanto ampia possa essere, non può mai oltrepassare i confini che la legge statale ha inteso porre alla sua esplicazione e che sono direttamente contenuti nelle leggi che si occupano - e che si occuperanno - specificamente della materia universitaria. In questo senso, la delegificazione in materia universitaria è stata definita

³⁵ Cfr. sentenza Consiglio di Stato, 6 febbraio 1998, n. 1269, ove il giudice amministrativo ha svolto alcune brevi considerazioni sulla tesi di fondo prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale la legge 9 maggio 1989, n. 168 avrebbe operato in materia di organizzazione universitaria una delegificazione in favore dell'autonomia statutaria, che potrebbe derogare ed integrare la normativa di rango primario.

«debole», poiché il sistema sopra richiamato postula una sorta di «riserva statutaria mobile», in ragione del possibile ritorno del legislatore³⁶.

Inoltre, l'autonomia statutaria e regolamentare non è un ambito libero, ma un ambito soggetto a controllo di legittimità e di merito da parte del Ministero, una prerogativa che viene così ad aggiungersi ai compiti di indirizzo e di programmazione del sistema universitario attribuitigli dalla stessa legge stessa³⁷.

Quanto alle materie oggetto di riserva statutaria, se la legge n. 240 si è limitata a completarne il perimetro, è la legge n. 168 del 1989 ad effettuarne un primo distinguo. Essa ha conferito alle università una incisiva autonomia normativa, tanto che all'alba del suo ingresso fu osservato che a Statuti e regolamenti è stata attribuita «la fondamentale funzione di strumenti attraverso cui le università si emancipano rispetto al potere centrale»³⁸, con la conseguenza che «la concreta realizzazione del nuovo assetto istituzionale dipenderà esclusivamente dalla università medesima»³⁹.

L'iper-regolamentazione della riforma Gelmini, tuttavia, ha disatteso queste premesse, provocando un netto impoverimento dell'autonomia. Se il ruolo della riserva di legge contenuta nell'art. 33 della Costituzione era stato inteso come volto a far porre al legislatore principi entro i quali potesse svolgersi l'autonomia normativa degli atenei, la legge n. 240 ha invece optato per una disciplina dettagliata e penetrante.

Il tema della *governance* è strettamente intrecciato a quello dell'autonomia normativa. L'articolazione, la composizione e le competenze degli organi di governo vanno correlate all'ampiezza dei gradi di libertà concessi agli atenei: più grandi sono questi, maggiore è l'esigenza di determinare un governo al tempo stesso intraprendente e responsabile, in modo da consentire all'ateneo di usare in modo appropriato

³⁶ Così C. AMICONI, *L'autonomia universitaria tra delegificazione, controllo ministeriale e sindacato giurisdizionale*, in www.giustamm.it, il quale soggiunge che un sistema così delineato «da una parte costituisce un evidente limite di effettività per la delegificazione descritta, dall'altra rende le regolamentazioni interne dei mondi giuridici senza pace».

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ A. MARI e C. MEOLI, *Nuovi statuti e organizzazione delle Università*, in R. FINOCCHI (a cura di), *L'amministrazione universitaria*, Bologna, 1993, 30.

³⁹ *Ibidem*.

l'autonomia di cui dispone, indirizzandola in coerenza con la missione istituzionale che è chiamato a perseguire⁴⁰.

Uno dei punti centrali per comprendere l'ampiezza degli spazi che residuano alle università per l'esercizio dell'autonomia è esaminare quale sia l'attuale configurazione della forma di governo universitaria, la quale viene definita, anche nel testo di legge, *governance*⁴¹. A seguito di tale indagine, si cercherà di fornire una risposta all'interrogativo sul quale sia l'effettivo margine residuo di autonomia normativa, che nel caso in esame rileva soprattutto come potestà statutaria.

La riforma del 2010 prende avvio proprio con la richiesta alle università di modificare il modello di organizzazione e di governo, dandosi nuovi assetti informati a quei principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità alle informazioni, posti alla base dei riordini delle pubbliche amministrazioni, nel cui quadro si inseriscono anche le università.

In particolare, le università statali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, sono state chiamate a modificare gli Statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, in conformità a quanto loro richiesto dall'art. 2⁴². I principi e i criteri

⁴⁰ Cfr. G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, cit., 176.

⁴¹ Sull'utilizzo del termine *governance* per definire l'assetto degli organi di governo e i loro rapporti reciproci la dottrina si è espressa in maniera critica. Per Grasso, «la parola *governance* del sistema universitario sembra alludere, infatti, ad un assetto che marginalizza l'elemento personale, il gruppo sociale che compone l'Università; e non a caso secondo questo approccio, la l. 240 cerca di rafforzare le componenti esterne dei consigli di amministrazione e/o di favorire la "personalizzazione" degli organi, laddove rinvigorisce i poteri e il ruolo del Rettore», (cfr. G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., 5). Altrettanto critico sull'utilizzo del termine *governance* è F. MERLONI, *La riforma dell'Università. La nuova governance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 353. Secondo l'Autore «il termine *governance* appare improprio se riferito all'uso che di esso si fa nell'ordinamento comunitario. Qui, infatti, per *governance* si intende non l'assetto degli organi e le loro competenze (cui si addirebbe il termine *government*), ma il complesso degli strumenti relazionali che consentono alle amministrazioni e ai loro organi di funzionare e di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze», conclude, poi, affermando che il termine *governance* è invece largamente utilizzato nelle Università americane, proprio per descrivere l'assetto degli organi accademici e i loro reciproci rapporti.

⁴² Anche il procedimento di revisione dello Statuto è stato in *toto* predeterminato dalla legge. La legge n. 240 del 2010 ha previsto che nel caso in cui il termine perentorio dei sei mesi non venisse rispettato, le università inadempienti avrebbero avuto ulteriori tre mesi per provvedere agli adeguamenti statutari, decorsi i quali il Ministero avrebbe potuto intervenire attraverso uno speciale potere sostitutivo, al fine di redigere e approvare il nuovo Statuto (comma 6). Tuttavia, tale potere non è stato mai esercitato in quanto tutte le università statali hanno provveduto nei termini a porre in essere le revisioni statutarie richieste. Peraltro, anche l'organo chiamato ad elaborare lo Statuto è stato predeterminato dalla legge: si trattava di un organo costituito *ad hoc*, con composizione predefinita e sganciato dagli organi di autogoverno (comma 5). Dopo la sua adozione, lo Statuto doveva essere trasmesso al Ministero per l'esercizio del controllo previsto dall'art. 6 della legge n. 168 del 1989, entro centoventi giorni dalla ricezione dello stesso (comma 7).

direttivi ivi indicati avrebbero dovuto guidare gli atenei negli adempimenti richiesti, sempre “nel rispetto dei principi di autonomia di cui all'articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168”⁴³.

Invero, il richiamo al principio di autonomia da parte del legislatore è parso essere poco più di un mero atto dovuto, piuttosto che l'effettiva consacrazione del principio autonomistico. Molti, infatti, sono stati i dubbi sollevati dalla dottrina sulla legittimità, anche costituzionale, di una disciplina che, a tal punto penetrante e dettagliata, impone un modello di governo uniforme ed eterodeterminato, lasciando pochi spiragli di differenziazione agli Statuti⁴⁴. Vi è chi ha rilevato che la riforma risulterebbe «strabica»: se da un lato adegua il modello di università ai principi di autonomia e di responsabilità per i risultati, dall'altro limita la definizione della struttura organizzativa di vertice, azzerando così la già scarsa autonomia e flessibilità nella *governance*⁴⁵.

Laddove, infatti, la legge del 1989 si limita a porre regole a maglie larghe in tema di governo, la legge del 2010 contiene “principi e i criteri direttivi” che vanno ben oltre, per tradursi in disposizioni puntuali e di stretto dettaglio, dirette a predeterminare molti dei contenuti degli Statuti⁴⁶. Il diritto delle università di darsi autonomi ordinamenti subisce così ulteriori limitazioni dal legislatore del 2010, il quale ha imposto all'autonomia statutaria un modello organizzativo e di funzionamento omogeneo, che di

⁴³ Cfr. art. 2, comma 1, legge n. 240/2010, il quale dispone che “le università statali, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, nel rispetto dei principi di autonomia di cui all'articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, secondo principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all'ateneo”, osservando i principi e criteri direttivi di cui al comma 2.

⁴⁴ Paventa dubbi di legittimità costituzionale, ad esempio, F. MERLONI, *La nuova governance*, cit., 353. Secondo l'Autore la legge n. 240 del 2010 si sarebbe «riappropriata del potere normativo», e ciò solleverebbe un duplice «problema di legittimità costituzionale»: da un lato, sarebbe dubbia la ragionevolezza di simile «evidente arretramento del diritto di darsi ordinamenti autonomi rispetto al livello garantito dalla legge n. 168 del 1989»; dall'altro lato, la nuova disciplina legislativa potrebbe rappresentare una «eccessiva e non ragionevole compressione dello stesso autogoverno universitario, il tratto minimo e indefettibile al di sotto del quale non si potrebbe più parlare di autonomia delle università».

⁴⁵ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 195-196. L'Autore soggiunge che «questa mancanza di flessibilità è ancora più pronunciata perché l'organizzazione è costruita sul modello degli atenei di grandi dimensioni, e quindi mal si adatta, e anzi costituisce una fonte di pregiudizio per le piccole e medie università».

⁴⁶ La legge n. 240 ha individuato i limiti entro i quali può esprimersi l'autonomia universitaria ex art. 33 Cost., ma, se da un lato ha rimandato alla potestà normativa statutaria la disciplina degli organi di governo, dall'altro ha interpretato «in modo estensivo il potere di fissare i limiti: non solo limiti esterni al potere statutario, ma limiti interni, con la puntuale predeterminazione del contenuto della futura disciplina statutaria», così F. MERLONI, *La nuova governance*, cit., 353.

fatto ha impedito l'affermazione e lo sviluppo di un sistema fatto di intrinseche differenze, quale è quello universitario⁴⁷.

Gli organi di governo sono quasi interamente predeterminati, in composizione, durata e funzioni dalla legge primaria, lasciando residui margini per porre in essere soluzioni alternative. All'autonomia normativa degli atenei è stata lasciata la possibilità di varianti che non intaccano le linee portanti del disegno voluto dal legislatore e, infatti, come ha dimostrato l'esperienza della fase statutaria, le soluzioni adottate dagli atenei sono da leggersi più nel segno dell'uniformità che della differenziazione⁴⁸.

Quindi, pur sostenendo il formale rispetto dell'autonomia, le forti limitazioni introdotte dalla legge Gelmini hanno, secondo i più, sostanzialmente ridotto ai minimi l'autonomia statutaria e organizzativa⁴⁹, prefigurando (e di fatto, imponendo) un modello di governo e organizzativo sostanzialmente uniforme, con buona pace del contenuto di differenziazione insito in qualsiasi autonomia⁵⁰. Invero, a ben vedere e come si evidenzierà nel prosieguo, accanto a contenuti interamente predeterminati, si possono scorgere delle previsioni che lasciano agli Statuti sensibili margini di autonomia.

⁴⁷ In questo senso, v. E. FOLLIERI, *L'autonomia statutaria delle Università statali nella legge n. 240/2010*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti, Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011, 39, il quale osserva che la predeterminazione degli organi di ateneo da parte della legge Gelmini fa di fatto venire meno «la stessa utilità dell'autonomia che serve ad operare scelte organizzative differenziate in relazione alla specifica Università».

⁴⁸ In realtà, nonostante molti commentatori hanno variamente osservato come alcune innovazioni legislative abbiano limitato notevolmente l'autonomia organizzativa degli atenei, l'analisi empirica offerta da G. CAPANO, *Gli Statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, in G. CAPANO e M. REGINI (a cura di), *Come cambia la Governance. Università italiane ed europee a confronto*, in Fondazione CRUI, settembre 2015, 61 ss., mostra come i vincoli normativi imposti dalla legge Gelmini abbiano comunque consentito una grande variabilità nell'organizzare i nuovi assetti istituzionali e i processi decisionali interni agli atenei. In questo senso v. anche S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359. L'Autore osserva che le scelte che la riforma rimette agli statuti «non appaiono interstiziali». Con riferimento alla composizione del Consiglio di amministrazione – sempre l'A. rileva che «l'autonomia statutaria potrebbe spaziare da forme di governo con consiglio di amministrazione designato dal rettore e composto in maggioranza da esterni, fino a forme di governo che, all'opposto, affidino al senato accademico il potere di scegliere i componenti del consiglio di amministrazione in prevalenza fra membri della comunità accademica».

⁴⁹ Cfr., *ex multis*, L. A. MAZZAROLI, *Il principio dell'autonomia universitaria nella Costituzione*, cit., 19 ss.

⁵⁰ Cfr. R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, 443, ove l'Autrice evidenzia che «la rigidità del modello di *government*, [...] disegnato minuziosamente dall'art. 2 l. n. 240/2010, pare male adattarsi alle variegate caratteristiche e dimensioni degli atenei che compongono il sistema universitario statale». In questo senso v. anche C. Barbati, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, cit., 337, la quale criticamente rileva che la legge Gelmini ha provocato una «torsione del significato e del valore» dell'autonomia istituzionale delle università, la quale «cessa di essere, come ogni autonomia dovrebbe veicolo per la valorizzazione delle differenze all'interno di sistemi complessi».

La legge n. 240 del 2010 apre la possibilità per le università di sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi diversi da quelli indicati in prima battuta⁵¹.

Nella sua versione originaria la legge in parola prevedeva infatti la possibilità di sperimentare forme alternative di *governance*, solo a seguito di accordi di programma con il Ministero e soltanto per gli Atenei “virtuosi” dal punto di vista della sostenibilità di bilancio e dei livelli qualitativi nel campo della didattica e della ricerca. Si tratta di una disposizione che ha destato non poche perplessità in dottrina: essa rifletterebbe una concezione distorta dell’autonomia, la quale, da elemento connaturato delle università, diventa una sorta di “premio” concesso dallo Stato, per la raggiunta eccellenza⁵².

Dunque, solo le Università “virtuose” avrebbero potuto godere dell’autonomia, e la valutazione sulla virtuosità poggiava su decreti ministeriali e, pertanto, veniva compiuta in ultima battuta dallo Stato stesso. A stabilire, infatti, quali università avrebbero potuto accedere ad una maggiore autonomia organizzativa avrebbe dovuto essere un atto di natura non legislativa, al contrario di quanto richiederebbe l’art. 33 Cost.: un decreto del Ministro espressamente qualificato come di natura non regolamentare⁵³. Allora, «se ha un

⁵¹ Cfr. art. 1, comma 2, legge n. 240/2010, il quale è stato recentemente modificato dall’articolo 19, comma 1, lettera a), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Secondo la disposizione in parola, «in attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 33 e al titolo V della parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità. Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di seguito denominato «Ministero», le università [*che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché’ risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca,*] possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell’ articolo 2. Con decreto del Ministero dell’università e della ricerca di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze sono definiti i criteri per l’ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale, come previsto dall’articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49».

⁵² Sul punto, v. F. MERLONI, *La nuova governance*, cit., 358, il quale, con riferimento alla possibilità di sperimentazione di regimi differenziati della forma di governo, utilizza il termine “specialità contrattata”; sempre in termini critici, v. F. FRACCHIA e A. GIANNELLI, *La valutazione della didattica come banco di prova*, cit., 109; altrettanto critico, anche se sotto altri profili, A. BANFI, *Il sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 728, il quale evidenzia che «gli eventuali vantaggi derivanti da una flessibilizzazione del sistema universitario vanno commisurati ai rischi e ai potenziali svantaggi derivanti da una competizione fra Atenei più o meno “meritevoli” (e per tale ragione beneficiari di una maggiore o minore flessibilità): competizione che non è certo nell’interesse del Paese nel momento in cui dovesse approfondire squilibri territoriali già visibili e determinati in primo luogo dai meccanismi di reclutamento e di ripartizione del F.F.O. Detto in altri termini, credo che una formazione e una ricerca di buon livello diffuse su larga parte del territorio nazionale siano maggiormente rispondenti all’interesse collettivo (e agli obiettivi condivisi dall’U.E.) di poche, sparse eccellenze».

⁵³ V. R. CALVANO, *“Figli e figliastri” nella bozza di decreto sull’autonomia universitaria*, in www.lacostituzione.info, 18 maggio 2019. L’Autrice offre un breve commento su una bozza di decreto ministeriale che voleva essere attuativa della disposizione di cui all’art.1, comma 2, della legge Gelmini, ma che non vide mai la luce. Sottolineando la frustrazione del principio autonomistico – sempre l’A. - afferma che «un DM non regolamentare, atto che è per di più sottratto ai controlli propri delle fonti secondarie, che

senso la differenziazione solo per alcune università e non per tutte, a stabilire quali vi abbiano diritto dovrebbero essere criteri oggettivi e predeterminati dalla legge, non la volontà discrezionale del Ministro»⁵⁴.

Il predetto regime di differenziazione è stato modificato con decreto legge n. 76 del 2020, il quale ha soppresso i vincoli per l'accesso alla sperimentazione, consentendone la partecipazione a tutti gli atenei che rispettino un rapporto fra spese per il personale ed entrate derivanti da finanziamento statale, nonché tasse e contributi universitari, non superiore al limite dell'80%⁵⁵. Nel nuovo testo resta la criticità, alquanto svilente per l'autonomia, che la concessione della possibilità di differenziazione può avvenire solo attraverso la stipula di accordi di programma con il Ministero; strumento, quest'ultimo, di negoziazione non certo atto a definire la differenziazione nell'assetto di governo di un'autonomia costituzionalmente garantita⁵⁶. Per la definizione dei criteri per la partecipazione agli accordi di programma e delle modalità di verifica periodica dei risultati si rimanda a un successivo decreto del M.U.R., emanato di concerto con il M.E.F., ad oggi tuttavia non ancora adottato.

2.1 I CONTENUTI DEL MODELLO DI GOVERNO IMPOSTO DAL CENTRO.

Quanto al modello di governo, con la riforma del 2010 viene ribaltata l'impostazione perseguita della legge n. 168 del 1989, la quale, oltre a prevedere tre organi di governo necessari e alcune disposizioni generali, lasciava all'autonomia delle università la determinazione di composizione e funzioni degli organi medesimi⁵⁷.

detta disposizioni espressamente "*in deroga agli artt.....della legge...*" pare dare un segnale preoccupante circa il livello di disattenzione della burocrazia ministeriale rispetto all'abc del diritto costituzionale, ossia la gerarchia delle fonti del diritto».

⁵⁴ F. MERLONI, *La nuova governance*, cit., 358.

⁵⁵ Cfr. art. 19, comma 1, decreto legge n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

⁵⁶ Cfr. A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 154.

⁵⁷ È stato, infatti, osservato che «dalle scarse disposizioni (29) dedicate al tema dalla legge n. 168/1989, si è passati ad una disciplina che si articola nelle 18 lettere dell'art. 2 c. 1 della l. n. 240/2010», A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 140. La legge del 1989 vincolava la potestà statutaria in materia di assetto degli organi di governo e di gestione al solo rispetto di alcuni principi quali l'elettività del Rettore, la rappresentatività delle Facoltà nel Senato accademico, il rispetto della rappresentanza delle diverse componenti accademiche nei Consigli di amministrazione (art. 16, comma 4, lett. a), b) e f) della legge n. 168 del 1989).

L'art. 2 della legge n. 240 del 2010 costituisce un complesso molto denso e articolato di disposizioni, e contiene innovazioni che investono il ruolo e le reciproche relazioni di tutti gli organi di governo che concorrono ai processi decisionali, cui è affidato il funzionamento dell'università. Viene imposta dall'alto una disciplina puntuale e dettagliata, che ha ad oggetto funzioni e composizione degli organi, dei dipartimenti e delle strutture di raccordo⁵⁸.

In prima battuta la legge ha individuato sei organi necessari che gli Statuti sono tenuti a prevedere: il Rettore, il Senato accademico, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti, il Nucleo di valutazione e il Direttore generale. Limitando in questa sede l'analisi agli organi centrali di governo e ai loro rapporti di forza, da una lettura delle disposizioni di cui all'art. 2, si registra una «verticalizzazione dei processi decisionali interni»⁵⁹, espressa sia dal rafforzamento delle prerogative del Rettore⁶⁰, sia dalla rottura della simmetria di poteri tra Senato accademico e Consiglio di Amministrazione, con l'assegnazione a quest'ultimo del ruolo di decisore strategico delle politiche di ateneo. È stato peraltro rilevato che, essendo i poteri concentrati nella figura del Rettore e del Consiglio di amministrazione, vi è stato un «conseguente indebolimento degli altri organi»⁶¹, in particolare del Senato accademico. L'aver relegato quest'ultimo ad una funzione meramente consultiva, ha praticamente cancellato quell'idea di autonomia universitaria intesa come potestà di auto-organizzazione da parte della comunità dei docenti, che trova la propria matrice culturale nella tradizione europea del modello humboldtiano⁶². In questo senso vi è chi ha sottolineato che la vera novità introdotta dalla legge di riforma del 2010 non sta tanto nei poteri attribuiti al Rettore, «quanto nel diverso equilibrio tra Consiglio di amministrazione e Senato accademico, a vantaggio del primo»⁶³.

⁵⁸ A. SANDULLI, *Il cantiere giuridico dell'università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 636. L'Autore offre un primo bilancio delle ricadute della riforma Gelmini nel sistema, proponendo un decalogo di quelle che sono le linee strategiche su cui è stata incentrata la riforma.

⁵⁹ La visione verticistica della *governance* è messa bene in evidenza da C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, cit., 347.

⁶⁰ Sul rafforzamento del ruolo del Rettore alla luce della legge n. 240 del 2010 si v. F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 703 ss.

⁶¹ A. SANDULLI, *Il cantiere giuridico dell'università*, cit., 636.

⁶² Così R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., 75.

⁶³ F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane*, cit., 733.

Passando all'analisi dei principali organi di governo, la legge Gelmini vuole che il Rettore venga eletto, secondo le modalità definite dallo Statuto, tra i professori ordinari in servizio presso le università italiane, per un mandato di sei anni non rinnovabile⁶⁴. Nell'ambito della disciplina puntuale dettata dalla norma, agli Statuti è lasciata la scelta di determinare le modalità di elezione del Rettore: si tratta di una scelta non di poco rilievo, tanto che in dottrina si è evidenziato che è proprio la sua elezione che «continuerà a rappresentare il vero momento di scelta di indirizzo per la comunità accademica»⁶⁵.

Essendo esso componente di diritto sia del Consiglio di amministrazione che del Senato accademico, il Rettore diventa l'organo intorno al quale si sviluppano le diverse fasi dei processi decisionali di governo dell'ateneo.

Il ruolo cardine nel nuovo governo dell'ateneo assunto dal Rettore emerge non solo a leggere le funzioni direttamente attribuitegli dalla legge, ma anche quelle che esprimono le interazioni con gli altri organi di governo dei quali è parte, e non soltanto mero interlocutore. È stato rilevato che, al di là delle varianti di esperienze di governo avviate dai singoli atenei, ciò che le relazioni fra Rettore, Senato accademico e Consiglio di amministrazione evidenziano è «un governo di ateneo affidato a reciproci rimandi di competenze, quasi a svolgersi secondo un andamento circolare che trova il proprio "centro" nella figura dell'organo monocratico di vertice, quale soggetto chiamato non solo a chiudere i processi decisionali ma a farsi parte delle diverse fasi in cui essi si articolano»⁶⁶.

In particolare, al Rettore spettano una serie di funzioni tra loro eterogenee, tra cui: la rappresentanza legale dell'università; le funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche; la responsabilità del perseguimento delle finalità dell'università; la funzione di proposta del documento di programmazione triennale di ateneo, del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo; la funzione di proposta del Direttore generale; nonché l'iniziativa dei procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti⁶⁷. Inoltre, gli atenei possono affidare al Rettore

⁶⁴ Cfr. art. 2, comma 1, lettere c) e d), legge n. 240/2010.

⁶⁵ F. MERLONI, *La nuova governance*, cit., 357.

⁶⁶ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 28.

⁶⁷ Cfr. art. 2, comma 1, lettera b), legge n. 240/2010.

ulteriori compiti, che non siano espressamente attribuiti dalla legge ad altri organi⁶⁸. Tale clausola residuale, nonché l'ampiezza e l'eterogeneità delle sue attribuzioni, confermano che il Rettore diventa l'architrave della *governance* di ateneo, assumendo un ruolo di «snodo dell'intero processo decisionale di ateneo»⁶⁹. Almeno da un punto di vista formale, rispetto al passato il Rettore sembra quindi «perdere la sua caratteristica di *primus inter pares* per diventare un vero e proprio capo dell'esecutivo dell'ateneo»⁷⁰.

Le legge n. 240 prevede – soltanto - due “contro-limiti” al potere del Rettore: da un lato il mandato unico non rinnovabile, senza possibilità per le università di optare per soluzioni diverse, e dall'altro la previsione della mozione di sfiducia. Si tratta quest'ultima di una novità assoluta introdotta con la riforma del 2010, per cui il Senato può proporre al corpo elettorale, con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti, una mozione di sfiducia al Rettore dopo che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato, ed attraverso un procedimento che può essere definito da ogni singola università⁷¹.

Neppure la figura del Direttore generale concorre a correggere il ruolo e l'incidenza del Rettore nel governo universitario. La legge n. 240 del 2010 sostituisce la figura del Direttore amministrativo con quella del Direttore generale, che viene posto tra gli organi di governo necessari di ateneo⁷². Già con d.lgs. n. 29 del 1993 era stata prevista,

⁶⁸ Sono stati molti gli atenei che hanno deciso di attribuire al Rettore ulteriori compiti, e fra questi, la presidenza del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione, a fronte della legge che nulla dispone in riferimento alla presidenza del Senato accademico e che assegna, salvo possibilità di adottare una soluzione diversa, ad un membro esterno del Consiglio di amministrazione la sua presidenza. Sul punto cfr. G. CAPANO, *Gli Statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, cit., 61 ss. Dall'indagine comparativa dei testi statutari emerge che solo 2 atenei (su 59 presi in esame) non hanno effettuato quest'ultima opzione. La posizione del Rettore come Presidente dei due organi collegiali potrebbe presentare dei profili di criticità, in quanto suscettibile di creare indebite influenze sui singoli componenti del Senato e del Consiglio. Inoltre, la quasi totalità delle università ha previsto un potere straordinario in capo al Rettore, autorizzato, in caso di urgenza, ad adottare decreti negli ambiti di competenza degli altri organi, salva poi ratifica da parte di questi ultimi, così, ad esempio, gli Statuti dell'Università di Udine (art. 8, lettera h) e g), ove si prevede persino un potere di surroga in casi di necessità e urgenza), dell'Università Sapienza (art. 18, lettera m), dell'Università di Torino (art.48, comma 2, lettera i), nonché dell'Università di Bologna (art. 4, comma 5).

⁶⁹ F. MERLONI, *La nuova governance*, cit., 356.

⁷⁰ G. CAPANO, *Gli Statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, cit., 61.

⁷¹ Con riferimento a quest'ultimo potere del Senato accademico, è stato osservato che «si potrebbe aprire, con qualche cautela, uno spiraglio per la fonte statutaria nel collegare la proposta di mozione di sfiducia all'elezione di un altro rettore, sfruttando cioè i meccanismi conosciuti alle esperienze della forma di governo, della c.d. sfiducia costruttiva», così G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., 8-9.

per tutte le pubbliche amministrazioni, la separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione gestionale-amministrati⁷³, nelle università spettanti rispettivamente al Rettore la prima e al Direttore generale la seconda. I vari Statuti avevano recepito la norma specificando le funzioni dell'allora Direttore amministrativo in un apposito articolo: il Direttore in qualità di capo degli uffici esplicava un'attività di indirizzo, direzione e controllo nei confronti del personale amministrativo, stipulava contratti e determinava criteri generali per l'organizzazione degli uffici in conformità alle direttive impartite dal Consiglio di amministrazione, proponendone eventuali modifiche. Inoltre, egli curava l'acquisizione delle entrate in bilancio e nominava i responsabili degli uffici, dei settori e delle aree amministrative e tecniche dell'università. Nel 1998, con d.lgs. n. 387, venne ad esso attribuita un'ulteriore funzione, quale quella di affidare incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato a persone di qualificata esperienza professionale, le quali dovevano presentare annualmente una relazione sull'attività svolta relativamente al settore o area organizzativa a cui erano preposti. L'incarico di Direttore era - ed è - conferito dal Consiglio di amministrazione, su proposta del Rettore e sentito il parere del Senato accademico, ad un dirigente della stessa o altra università o di un'altra amministrazione pubblica, ovvero a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni. La revoca dell'incarico prima della naturale scadenza era - ed è - disposta, su proposta del Rettore, dal Consiglio di Amministrazione, con atto motivato. La scelta viene fatta tra personalità di elevata qualificazione professionale e di comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali. Esso è titolare di un contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato, ma mentre in passato la determinazione del trattamento economico del Direttore amministrativo era stabilita dai singoli atenei, oggi il trattamento economico del Direttore generale deve essere conforme a criteri e parametri fissati con decreto dal Ministro di settore di concerto con il M.E.F.⁷⁴. L'incarico ha una durata non superiore a quattro anni ed è rinnovabile una sola volta⁷⁵.

⁷² Per un'analisi della figura e del ruolo del Direttore generale, con particolare riferimento allo stato di attuazione del principio di distinzione tra indirizzo e gestione nelle università, v. l'analisi condotta da A. MARRA, *Il Direttore Generale e i Dirigenti nella nuova governance delle università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 1144 ss.

⁷³ V. art. 3 del d.lgs n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'art. 2 del d.lgs n. 470 del 1993, poi dall'art. 3 del d.lgs n. 80 del 1998 e successivamente modificato dall'art. 1 del d.lgs n. 387 del 1998.

⁷⁴ Cfr. art. 2, comma 1, lettera n), legge n. 240/2010.

⁷⁵ Cfr. art. 2, comma 1, lettera m), legge n. 240/2010.

Il Consiglio di amministrazione attribuisce al Direttore generale gli indirizzi della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché dei compiti, in quanto compatibili, con le funzioni dei dirigenti generali di uffici dirigenziali di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001. La legge n. 240 ha previsto che il Direttore generale, pur non facendo parte del Consiglio di amministrazione, partecipi alle sedute del Consiglio stesso, senza diritto di voto⁷⁶.

Il Direttore generale, come già anticipato, si differenzia rispetto agli altri organi di governo in ragione delle attribuzioni più propriamente gestionali che gli sono assegnate e per quella che dovrebbe esserne «la vocazionale capacità di dare attuazione al principio di separazione tra politica e amministrazione che le previsioni generali, e segnatamente l'art. 4, comma 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, vogliono applicato anche alle amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica»⁷⁷.

Quanto alle scelte statutarie, gli Statuti non hanno fornito indicazioni significative, spesso limitandosi a ripetere le disposizioni di legge.

Il rafforzamento del ruolo del Rettore emerge anche in relazione alle più forti attribuzioni del Consiglio di amministrazione, del quale il Rettore è componente di diritto e sovente Presidente. Il Consiglio di amministrazione è divenuto l'organo di indirizzo strategico, di programmazione economico-finanziaria e del personale, nonché l'organo consultivo e propositivo del Senato accademico, con competenze anche normative⁷⁸, laddove la legge prevede tra le sue attribuzioni l'approvazione del Regolamento di amministrazione e contabilità. Il Consiglio di amministrazione, inoltre, approva le proposte di chiamata dei docenti da parte del dipartimento, detiene competenze disciplinari relativamente ai docenti, nonché conferisce l'incarico di Direttore generale su

⁷⁶ Cfr. art. 2, comma 1, lettera o), legge n. 240/2010.

⁷⁷ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 29.

⁷⁸ Si tratta di una assoluta novità rispetto al passato, che sembra rompere gli argini di quella dottrina consolidata per cui «poiché la comunità universitaria costituisce una delle formazioni sociali di cui parla l'art. 2 della Costituzione, la potestà statutaria, in cui si esprime al massimo livello la sua autonomia, deve essere riservata a quegli organi che siano maggiormente rappresentativi della collettività sociale», F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, cit., 122. Questa esigenza non sembra essere stata fatta propria dall'odierno legislatore che ha riservato tale potere anche al Consiglio di amministrazione, mentre ha richiesto solo un parere, obbligatorio ma non vincolante, del Senato accademico.

proposta del Rettore⁷⁹. Da queste previsioni emerge come il Consiglio di amministrazione presenta diversi elementi di affinità con i Consigli di amministrazione aziendali, sia sotto il profilo gestionale sia sotto quello finanziario⁸⁰.

Con riferimento alle funzioni del Consiglio la legge ha lasciato un modesto margine di manovra alle università, riconoscendo invece alle stesse la possibilità di incidere sulla composizione, nonché sulle modalità di selezione e di nomina dei componenti. La legge Gelmini nello stabilire che il Consiglio di amministrazione sia composto da un massimo di undici membri, inclusi il Rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti, dispone che di essi un numero minimo, non inferiore a tre nel caso di undici componenti ovvero a due nel caso di un numero di membri inferiore, debbano essere esterni, ossia non appartenenti ai ruoli dell'ateneo, a decorrere dai tre anni precedenti la designazione e per tutta la durata dell'incarico⁸¹. La legge prevede, inoltre, che i componenti siano designati o scelti, secondo modalità previste dallo Statuto, anche sulla base di avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata esperienza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello e qualificazione scientifico-culturale⁸².

La ratio dell'innovazione derivante dalla previsione di una componente esterna obbligatoria è stata letta dalla dottrina come volontà legislativa di superamento dell'autoreferenzialità, di apertura verso il contesto sociale e volontà di introdurre dei principi manageriali nella *governance* universitaria⁸³. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, la portata di tale innovazione è stata tuttavia depotenziata dalla cauta interpretazione che ne hanno dato gli atenei, privilegiando una composizione del Consiglio in cui prevalgono i membri interni. Peraltro, la prassi ha mostrato anche come

⁷⁹ Cfr. art. 2, comma 1, lettera h), legge n. 240/2010.

⁸⁰ Cfr. A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 170.

⁸¹ La previsione di componenti esterni nei Consigli di amministrazione si rintraccia anche nei modelli accolti dal Testo unico del 1933, dove si contemplava la presenza nei Consigli di amministrazione di membri esterni di nomina ministeriale espressione della comunità politica e finanziaria dell'epoca. Sul punto, cfr. S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, cit., 367.

⁸² Cfr. art. 2, comma 1, lettera i), legge n. 240/2010.

⁸³ Cfr., *ex multis*, A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 149. In dottrina è stato inoltre rilevato che, sebbene la partecipazione di membri esterni all'università fosse già prevista negli Statuti previgenti la riforma «la novità è importante perché è il legislatore a stabilire che l'autogoverno della comunità scientifica non può essere pieno, ma deve aprirsi anche a soggetti e interessi esterni a quelli scientifici delle Università», F. MERLONI, *La nuova governance*, cit., 353.

la maggior parte degli atenei abbia riconosciuto al Rettore un potere di incidere sulla composizione del Consiglio di amministrazione, ovvero sui procedimenti di selezione dei membri interni o esteri, se non di entrambi.

Quanto al Senato accademico esso continua a costituire l'organo rappresentativo della comunità scientifica, essendo composto da almeno due terzi da docenti di ruolo, dei quali almeno un terzo Direttori di dipartimento, eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo. Esso è costituito su base elettiva, per un mandato di quattro anni rinnovabile una sola volta, in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo e non superiore a trentacinque, compresi il Rettore e i rappresentanti degli studenti⁸⁴.

Quanto ai compiti attribuiti dalla legge, come si anticipava, essi sono prevalentemente di natura consultiva: il Senato formula proposte e pareri obbligatori⁸⁵ in materia di didattica, ricerca e di servizi agli studenti, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti e strutture di raccordo; esprime parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'università, oggetto di deliberazioni del Consiglio di amministrazione. Spettano al Senato, inoltre, competenze di natura normativa: approva il regolamento di ateneo e, previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione, i regolamenti, compresi quelli di competenza dei Dipartimenti, in materia di didattica e ricerca, nonché il codice etico. Il Senato svolge, infine, funzioni di coordinamento e raccordo con i dipartimenti e le strutture di raccordo⁸⁶.

Essendo il Senato l'organo rappresentativo della comunità scientifica, esso dovrebbe essere l'organo di autogoverno per antonomasia: tuttavia, come si intuisce da questa breve disamina, esso ha subito una rilevante riduzione dei suoi poteri in favore di

⁸⁴ Cfr. art. 2, comma 1, lettera f) e g), legge n. 240/2010. All'autonomia universitaria viene lasciata la determinazione precisa del numero dei componenti, nonché la possibilità di ridurre la durata quadriennale dell'incarico o di escludere la rinnovabilità del mandato. Inoltre, La legge 30 dicembre 2010, n. 240 nulla ha disposto circa la presidenza del Senato accademico: gli Statuti vigenti, come già osservato, generalmente la attribuiscono al Rettore.

⁸⁵ Si tratta di pareri obbligatori, ma non vincolanti, anche se le università potrebbero prevedere casi in cui tali pareri, qualora la competenza decisionale non sia attribuita ad altri organi, siano vincolanti.

⁸⁶ Cfr. art. 2, comma 1, lettera e), legge n. 240/2010.

un potenziamento di quelli del Rettore e del Consiglio di amministrazione⁸⁷. Il Consiglio di amministrazione, di contro, non rappresenta la comunità accademica, ma parimenti esso decide anche sulla attivazione o la soppressione dei corsi e sedi, sui procedimenti disciplinari e sulle “chiamate” dei docenti: si tratta di determinazioni che non coinvolgono valutazioni di mero carattere contabile, ma che incidono direttamente sulla libertà di scienza⁸⁸. La legge, peraltro, impone a che soggetti esterni all’università, il cui numero massimo non viene indicato, facciano parte del Consiglio di amministrazione, potendo così prendere posizione anche sui profili sopra segnalati. Vi è chi ha riscontrato la logica di questo processo di apertura nel «tentativo di far dialogare l’università con il mondo esterno», evidenziando tuttavia il rischio che «influenze politiche e clientelari catturino l’università e che prevalga il localismo»⁸⁹.

Questi, dunque, i tratti essenziali che qualificano il modello di governo, rispetto ai quali, soprattutto dopo la fase statutaria, molto è stato detto e scritto. Il presente lavoro intende, invece, soffermarsi sul tema dell’autonomia normativa per come si è venuta definendo.

⁸⁷ Sotto questo profilo è stato da molti rilevato che i poteri del Senato, in quanto autentica espressione della componente accademica, dovrebbero essere rafforzati dalle università, anche al fine di ottenere una maggiore indipendenza dal Rettore, v., ad esempio, C. BARBATI e G. VESPERINI, *Il sistema universitario*, cit., 289, i quali sostengono che «pare indispensabile intervenire per riequilibrare, secondo le logiche dei sistemi di *checks and balances*, i poteri degli organi di governo dell’ateneo, e in particolare quelli del Rettore, nel segno del loro contenimento, e quelli del Senato accademico, nel segno del rafforzamento dell’autonomia nei confronti del Rettore».

⁸⁸ È stato osservato in dottrina che la reale consistenza del potere del Consiglio di amministrazione dipende soprattutto dalle scelte compiute a livello statutario, soprattutto a livello di implementazione delle disposizioni di legge. A tale proposito, e con riferimento al potere di approvazione di chiamata, è stato rilevato che «l’approvazione delle proposte di chiamata dei professori, ad esempio, in virtù della previsione che assegna, altresì, al consiglio il riscontro sulla sostenibilità finanziaria delle attività, potrebbe incanalarsi in un’interpretazione, da parte dello statuto, che porterebbe ad escludere il potere del consiglio di sindacare le scelte dei dipartimenti, in ordine alla chiamata su questo o quel settore scientifico-disciplinare, o in merito al *curriculum* scientifico del candidato, limitandosi a dover verificare, in tutta la sua pregnanza, la mera compatibilità finanziaria», così G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., 10.

⁸⁹ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 199. Sempre sotto questo profilo, l’Autore ricorda anche che «si è denunciata inoltre la violazione del principio dell’autonomia, che è strumento all’esercizio di ricerca ed insegnamento, e quindi della libertà di scienza: il governo della comunità deve essere rappresentativo della comunità stessa e l’università deve caratterizzarsi come una organizzazione democratica».

2.2 ... E GLI SPAZI CHE RESIDUANO ALL'AUTONOMIA STATUTARIA.

Per meglio cogliere l'impatto della riforma sul tema che qui si sta indagando, in questo paragrafo si è scelto di analizzare le diverse soluzioni adottate dagli Statuti negli spazi lasciati dalla legge all'autonomia normativa, in quanto si tratta di un profilo particolarmente indicativo non solo del *quantum* di autonomia lasciato dal legislatore agli atenei, ma anche del modo in cui essi hanno sfruttato gli spazi loro concessi⁹⁰.

Lo Statuto deve prevedere necessariamente sei organi necessari, dei quali vengono ridefiniti, con una disciplina che penetra nel dettaglio, poteri, funzioni e rapporti reciproci. Sembra piuttosto evidente, pertanto, come la legge n. 240 difficilmente possa essere considerata come recante meramente principi e criteri direttivi, andando a dettare modalità di composizione specifiche e ponendo stringenti limiti numerici, che gli Statuti non hanno potuto far altro che recepire.

Nel paragrafo precedente si è evidenziato che in materia di *governance*, si è registrato uno spostamento del baricentro decisionale dal Senato accademico al Consiglio di amministrazione, i cui poteri sono stati significativamente aumentati, relegando il Senato accademico a una mera funzione consultiva e di controllo. A fronte del rafforzamento del ruolo del CdA, esso è oggi considerato organo centrale, nonché luogo strategico per la determinazione degli indirizzi e della gestione delle università. Esso, inoltre, è composto da una quota significativa di membri esterni; è evidente come tale aspetto sembra una scelta diretta ad amputare il contenuto fondamentale dell'autonomia intesa come auto-organizzazione. Il Rettore, invece, viene confermato nel suo ruolo di centro propulsore del processo decisionale, diventando quasi un *manager* a cui vengono attribuite funzioni ampie ed eterogenee sia di indirizzo che di gestione. Quest'impronta aziendalistica e iper-burocratica impressa dal legislatore ha comportato la necessità di convocare continue riunioni, riscrivere regolamenti e studiare circolari, comportando così un investimento significativo di tempo e risorse da parte degli atenei.

⁹⁰ Per un'interpretazione dei dati relativi alle modalità con cui le università hanno implementato la riforma v. A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 154 ss. Un lavoro puntuale di raccolta dei dati scaturenti dal processo di attuazione della riforma in materia di *governance* è stato svolto da G. CAPANO, *Gli Statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, cit., 61 ss. Ulteriori dati più recenti sono rinvenibili da Corte dei Conti, *Referto sul sistema universitario 2017*, reperibile sul sito www.corteconti.it.

Tuttavia, se il disegno della riforma del 2010 da un lato appare formalmente cogente, dall'altro lascia in realtà alcuni spazi all'interpretazione da parte degli atenei. Una lettura attenta dei nuovi Statuti risulta pertanto estremamente utile per capire come gli atenei abbiano effettivamente interpretato i margini di manovra consentiti dalla legge in materia di *governance*⁹¹.

Con riferimento al Rettore, le Università sono libere di determinarne le modalità di elezione e di attribuirne ulteriori poteri rispetto a quelli già indicati dalla legge, e non di competenza di altri organi. Dall'analisi delle disposizioni statutarie relative ai richiamati profili emerge che le università hanno adottato un modello nella sostanza pressoché uniforme. Come già evidenziato nel paragrafo precedente, la quasi totalità delle università ha optato per attribuire al Rettore sia la carica di presidente del Senato accademico e sia quella di presidente del Consiglio di Amministrazione, ponendosi così in continuità con l'assetto previgente⁹². La quasi totalità degli Statuti, inoltre, ha attribuito al Rettore il potere di assumere, in casi straordinari di necessità e urgenza, decisioni di competenza di altri organi, sottoponendole *ex post* alla ratifica da parte degli organi

⁹¹ L'analisi è stata condotta con riferimento alle sole università statali, con esclusione di quelle non statali e telematiche. Il sistema universitario italiano è costituito da 61 università statali, più 5 scuole speciali, e da 30 università non statali. Mutuando dalla dottrina il criterio dimensionale (misurato attraverso il numero degli studenti iscritti), si possono dividere gli atenei in cinque gruppi: i mega atenei (con più di 40 mila iscritti), i grandi atenei (con iscritti compresi tra 20 mila e 40 mila), i medi atenei (con iscritti compresi tra 10 mila e 20 mila), i piccoli atenei (con iscritti compresi tra 5 mila e 10 mila) e i micro atenei (con meno di 5 mila iscritti). Fanno parte della categoria dei mega atenei le università di: Roma "La Sapienza", Bologna, Napoli "Federico II", Torino, Milano Statale, Padova, Firenze, Pisa, Bari, Politecnico di Milano, Catania, Palermo. Fanno parte della categoria dei grandi atenei le università di: Salerno, Milano "Bicocca", Roma "Tre", Politecnico di Torino, Genova, Roma Tor Vergata, Calabria, Cagliari, Napoli Vanvitelli, Chieti-Pescara, Parma, Verona, Perugia, Modena-Reggio Emilia, Messina, Pavia, Venezia "Cà Foscari". Fanno parte della categoria dei medi atenei le università di: Bergamo, L'Aquila, Salento, Trento, Siena, Politecnica Marche, Ferrara, Udine, Trieste, Brescia, Urbino, Napoli "Phartenope", Sassari, Piemonte "L'Orientale", Napoli "L'Orientale", Catanzaro, Macerata, Foggia, Insubria, Politecnico Bari. Fanno parte della categoria dei piccoli atenei le università di: Tuscia, Cassino, Molise, Camerino, Basilicata, Teramo, Reggio Calabria, Sannio. Infine, fanno parte della categoria dei micro atenei le università di: Venezia "IUAV", Roma "Foro Italico", Siena Stranieri, Perugia Stranieri. Date le loro caratteristiche peculiari, in questa analisi non sono state considerate le scuole speciali (Sant'Anna Pisa, Normale Pisa, SISSA Trieste, IMT Lucca, IUSS Pavia, Gran Sasso L'Aquila). Tale distinzione è utilizzata da G. CAPANO, *Gli Statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, cit., 61 ss.; v., anche G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, cit., 23 ss., ove l'Autore, per descrivere il panorama universitario italiano, utilizza tre criteri di segmentazione: la natura giuridica, la dimensione, il grado di diversificazione disciplinare.

⁹² Fanno eccezione alla regola generalmente adottata dell'attribuzione della presidenza al Rettore di entrambi gli organi collegiali, lo Statuto dell'università di Catanzaro Magna Grecia (ove il presidente del Senato accademico viene scelto dai senatori stessi tra i suoi componenti, ad esclusione del Rettore, ex art. 5, comma 4, dello Statuto) e lo Statuto dell'università di Trento (ove il presidente del Consiglio di amministrazione viene scelto dalla Provincia autonoma ex art. 8, comma 1, dello Statuto).

competenti ⁹³ . Quanto invece alla disciplina relativa alle modalità di elezione, generalmente è stato previsto un procedimento a doppio turno⁹⁴ e un corpo elettorale costituito da tutte le componenti della comunità accademica, anche se diversa è la ponderazione che è stata attribuita ai voti delle diverse categorie (in particolare a quella del personale tecnico-amministrativo)⁹⁵.

Maggiori ambiti di differenziazione si possono scorgere nella comparazione delle discipline statutarie con riferimento al Senato accademico e al Consiglio di amministrazione.

Quanto al primo, dall'analisi comparata è emerso che molte sono le università che hanno attribuito al Senato funzioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge, valorizzando così un organo che la riforma vuole confinato ad un ruolo meramente consultivo. In particolare, dalla lettura delle competenze statutarie del Senato emerge una tendenza alla diversificazione delle funzioni e all'articolazione di ulteriori competenze, il che fa riflettere sulla volontà - pressoché comune - degli atenei di riportare il Senato in quella posizione di centralità che aveva prima dell'ingresso della legge n. 240. Sono pochi gli Statuti che si sono infatti limitati a riprendere alla lettera il dettato legislativo, la maggior parte di essi ha arricchito il catalogo delle attribuzioni del Senato accademico, il quale è stato diversamente definito dai vari Statuti quale "organo di governo"⁹⁶, quale

⁹³ A titolo esemplificativo si riportano le disposizioni di alcuni Statuti: lo Statuto dell'Università di Bologna, all'art. 4, comma 5, prevede che «nei casi di necessità e di indifferibile urgenza può assumere i provvedimenti di competenza del Senato Accademico o del Consiglio di Amministrazione, sottoponendoli rispettivamente agli stessi per la ratifica nella seduta successiva all'adozione». Analogamente gli Statuti dell'Università di Firenze (art. 11, comma 3), dell'Università di Parma (art. 8, comma 1), dell'Università di Venezia Cà Foscari (art. 10, comma 3), dell'Università di Udine (art. 8, comma 2, lettera h), dell'Università di Trieste (art. 8, comma 4), dell'Università dell'Insubria (art. 14, comma 1, lettera b), dell'Università di Teramo (art. 17, comma 3, lettera b), dell'Università del Molise (art. 15, comma 2, lettera d) e dell'Università Stranieri Siena (art. 13, comma 27). Interessante è lo Statuto dell'Università di Trento che attribuisce al Rettore il potere sostitutivo solo in relazione agli atti di competenza del Consiglio di amministrazione (e peraltro previa intesa con il presidente del Consiglio stesso), e non anche per gli atti di competenza del Senato accademico, per i quali il potere di intervenire in sostituzione nei casi di urgenza e indifferibilità gli è precluso (art. 4, comma 2, lettera g).

⁹⁴ A prevedere, invece, a turno unico sono gli Statuti delle Università di Bologna, di Modena e Reggio Emilia.

⁹⁵ Alcuni Statuti prevedono dettagliatamente la costituzione della componente del personale T-A (come quello dell'Università di Napoli e di Firenze), altri Statuti, invece, parlano solo di ponderazione (come gli Statuti dell'Università di Milano, di Torino e di Udine).

⁹⁶ Così, lo Statuto dell'Università di Venezia Cà Foscari (art. 13). Ad identificare il Senato come organo di governo è anche lo Statuto dell'Università di Trento, il quale stabilisce che è «organo di governo scientifico e didattico dell'Ateneo».

“organo di rappresentanza della comunità universitaria”⁹⁷, e ancora quale “organo con funzioni propositive e di garanzia”⁹⁸.

Tra le più significative funzioni attribuite al Senato accademico, ulteriori rispetto a quelle legali, si segnalano: la determinazione dei criteri generali del piano strategico per l'internazionalizzazione; la definizione della politica di ateneo in materia di diritto allo studio; il potere di proposta circa l'approvazione di accordi di cooperazione didattica e di ricerca con altre università o sulla partecipazione dell'ateneo a fondazioni, associazioni, consorzi o società; il conferimento di parere obbligatorio su convenzioni e contratti per l'organizzazione dei servizi didattici e di ricerca, sull'importo delle tasse e dei contributi dovuti dagli studenti e anche sui piani pluriennali di sviluppo dell'ateneo, esprimendosi anche sulla priorità nella destinazione delle risorse e sui criteri di ripartizione delle medesime ⁹⁹. Alcuni Statuti, inoltre, attribuiscono al Senato accademico anche la designazione, in tutto o in parte, dei membri del Consiglio di amministrazione¹⁰⁰.

Con riferimento alla durata in carica dell'organo, alcune università hanno optato, a fronte della durata massima quadriennale dei senatori stabilita dalla legge, per una durata in carica inferiore, il che può rappresentare «strumento per garantire rapporti di continuità e coincidenza con il mandato rettorale (di 6 anni) e con il Consiglio di Amministrazione»¹⁰¹.

Quanto invece al Consiglio di amministrazione, le competenze allo stesso attribuite dagli Statuti sono sostanzialmente quelle previste dal testo di legge, con varianti o integrazioni poco significative. Tale dato, tuttavia, non deve destare alcuno stupore, in quanto la legge ha ampiamente delineato le funzioni del Consiglio, lasciando ben pochi margini per l'autonomia.

Come è stato rilevato in dottrina, la partita cruciale dell'autonomia si è giocata sul terreno della composizione dell'organo, in particolare con riguardo alla definizione del

⁹⁷ Così, lo Statuto dell'Università di Bologna (art. 6, comma 1).

⁹⁸ Così, lo Statuto dell'Università di Napoli (art. 18) e lo Statuto dell'Università di Palermo (art. 18).

⁹⁹ A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 159.

¹⁰⁰ Così, lo Statuto dell'Università di Palermo (art. 18). Analogamente lo Statuto dell'Università di Cagliari (art. 12), lo Statuto dell'Università di Trieste, che prevede che il Senato debba designare i componenti esterni del Consiglio di Amministrazione (art. 10, comma 2, lettera u), nonché lo Statuto dell'Insubria che attribuisce al Senato il compito di deliberare, su proposta del Rettore, la designazione, in questo caso dei componenti interni, del Consiglio di amministrazione (art. 19, comma 1, lettera r).

¹⁰¹ A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 160.

peso dei componenti esterni del Consiglio¹⁰². La legge ha fissato una quota minima prestabilita di componenti: almeno 3 per i Consigli di amministrazione con 11 membri, e 2 per i Consigli di amministrazione con un numero di componenti inferiore a 11. Lo Statuto è libero di determinare come i consiglieri esterni siano scelti e quali interessi, pubblici o privati, possano rappresentare.

Dall'indagine comparativa dei testi statutari, il primo dato che emerge è che nessuna università ha optato per una composizione a maggioranza di esterni e, solo in alcuni casi, il numero minimo di esterni è stato elevato (Università Statale di Milano e Trieste, quattro membri esterni su undici componenti complessivi, e soprattutto Venezia Cà Foscari, quattro su nove). Pertanto, nella quasi totalità dei casi, il Consiglio di amministrazione è formato dal numero massimo stabilito dalla legge (11 membri)¹⁰³, con un numero di componenti esterni non superiore al minimo prefissato (3 membri), salvo alcuni casi dove la componente esterna è stata innalzata (4 membri). La dottrina si è dimostrata critica sia sulla scelta effettuata dell'Università di Venezia Ca' Foscari, che prevede che quattro su nove componenti siano esperti esterni nominati dal Rettore, sia su quella dell'Università dell'Insubria, dove i consiglieri esterni sono nominati dagli enti locali di Como e Varese. Si tratta di due previsioni statutarie che hanno suscitato diverse perplessità, tanto che è stato affermato che in questi casi «pare venga smentito, stavolta dal basso, il principio dell'autonomia che vale a preservare le condizioni affinché si possano produrre i frutti dell'esercizio congiunto di ricerca ed insegnamento liberi»¹⁰⁴.

¹⁰² Cfr. G. GRASSO, *T.A.R. Liguria e T.A.R. Piemonte salvaguardano la regola dell'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università, ma tacciano (colpevolmente) sul principio costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, 1282, secondo il quale peraltro la possibilità di avere dei Consigli di amministrazione a maggioranza di membri esterni (sulla base di una decisione del tutto libera delle singole università), potrebbe alterare la stessa natura degli atenei e a cascata del gruppo sociale in cui si identifica l'istituzione stessa.

¹⁰³ In particolare, sono 26 atenei a prevedere un numero di consiglieri pari al numero massimo previsto per legge sono 26 atenei (Bergamo, Bologna, Catania, Chieti Pescara, Firenze, Genova, Lucca IMT, Marche Politecnica, Milano, Milano Bicocca, Milano Politecnico, Modena Reggio Emilia, Napoli Federico II, Napoli Seconda, Padova, Pavia, Pisa Scuola Normale, Roma Tor Vergata, Sassari, Siena, Stranieri Perugia, Torino, Torino Politecnico, Trieste, Urbino, Verona); 17 sono invece gli atenei a prevedere un numero di consiglieri pari a 10 (Cagliari, Calabria, Cassino, Ferrara, Foggia, Insubria, L'Aquila, Napoli L'Orientale, Palermo, Parma, Perugia, Pisa, Reggio Calabria Mediterranea, Roma La Sapienza, Roma Tre, Teramo, Trieste SISSA, Udine); 15 gli atenei che prevedono 9 membri (Bari, Basilicata, Brescia, Catanzaro Magna Graecia, Macerata, Messina, Molise, Napoli Parthenope, Pavia IUSS, Piemonte Orientale, Roma Foro Italico, Salento, Sannio, Trento, Venezia Ca' Foscari); 4 atenei che prevedono 7 membri (Camerino, Tuscia, Venezia IUAV, Stranieri Siena); ed infine un solo ateneo che prevede 5 membri (Pisa Scuola S. Anna).

¹⁰⁴ R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., 87.

Un'ulteriore notazione merita il profilo relativo alla modalità di selezione dei consiglieri, che, come è stato osservato, rappresenta un aspetto decisivo dal quale dipende la natura tecnica o rappresentativa dell'organo stesso¹⁰⁵.

Tra i principi e i criteri direttivi che gli Statuti devono rispettare, all'art. 2, comma 1, lett. i), legge n. 240, vi è la previsione che fissa la composizione del Consiglio di amministrazione "nel numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti", prevedendo in particolare la "designazione o scelta degli altri componenti, secondo modalità previste dallo statuto, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale".

Nonostante la formulazione vaga e poco chiara impiegata dalla disposizione (*designazione o scelta, secondo modalità previste dallo statuto*)¹⁰⁶, la legge n. 240 sembra consentire alle università la possibilità di orientarsi nella scelta della quota di componenti interni dei Consigli di amministrazione, sia per forme di investitura di tipo elettivo, sia per forme di investitura basate sull'indicazione dei nominativi da parte di altri organi¹⁰⁷.

Per questo motivo la norma è stata letta come esser l'espressione di una *ratio* legislativa di piena valorizzazione dell'autonomia statutaria, a cui non pare ostare nemmeno la successiva previsione dell'art. 2, comma 13, lett. a), secondo la quale a decorrere dalla data di entrata in vigore delle modifiche statutarie avrebbe perso di

¹⁰⁵ A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, cit., 161, la quale ricorda che nella maggior parte dei casi si è voluto affermare la natura tecnica del Consiglio di amministrazione prevedendo, quale modalità di selezione dei consiglieri interni, la partecipazione tramite candidature a bandi pubblici che permettono poi la definizione di una rosa di candidati su cui è tenuto ad esprimersi il Senato accademico (Insubria, Padova) o un apposito Comitato di valutazione (Udine, Torino, Bologna). Altre università hanno invece optato per il metodo elettorale nella scelta dei membri interni, soprattutto per la componente docente (Trieste, Firenze, Politecnico di Torino).

¹⁰⁶ Cfr. R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., 82, che parla di «formulazione poco chiara del testo legislativo», e sottolinea che «la coppia di termini induce a ritenere che vi sia un ventaglio di possibilità ermeneutiche tra le quali escludere l'elezione sarebbe, anche per motivi filologici (*eligo-scelgo*), una conseguenza niente affatto inevitabile».

¹⁰⁷ Si tratta della tesi maggioritaria, V., a titolo esemplificativo, E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello statuto in attuazione della legge n. 240/240*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti, Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011, 103, secondo il quale lo Statuto può, alternativamente, «stabilire l'elezione ad opera del corpo elettorale che sceglie i membri del senato accademico, con liste differenziate tra i candidati esterni ed interni, ovvero [la] nomina da parte del senato accademico o del Rettore, su designazione da parte del senato accademico, anche attraverso una rosa, o dei Dipartimenti».

efficacia l'art. 16, comma 4, lett. f), legge n. 168/1989, che statuisce che la composizione del Consiglio di amministrazione deve assicurare la rappresentanza delle diverse componenti previste dalla normativa vigente. A seguito di tale abrogazione si avrebbe, infatti, una «rappresentanza non più imposta ma nemmeno vietata» poiché la norma di cui alla lett. f) faceva riferimento ad una «rappresentanza corporativa», mentre ora ci si muoverebbe all'interno di scelte che riguardano i “meccanismi” di composizione dell'organo «basati su formule elettorali, che dal basso valorizzino le istanze della comunità di persone, che dà vita all'istituzione universitaria»¹⁰⁸.

A fronte di un disegno complessivo della *governance* che si caratterizza per presentare esigui margini di discrezionalità agli Statuti, la norma in parola, utilizzando i termini *designazione* e *scelta* nella selezione dei componenti del CdA, a detta di molti commentatori avrebbe rappresentato «un'ultima occasione per tutelare il principio dell'autonomia universitaria intesa come autogoverno di una comunità di docenti e studenti, sulla scia della tradizione *humboldtiana* ed europea»¹⁰⁹. Tanto che diversi atenei in sede di formulazione dei nuovi Statuti avevano intrapreso, seppur con diverse varianti, la strada dell'elettività dei componenti interni dei Consigli da parte dei rispettivi corpi elettorali. In sede di controllo ministeriale, tuttavia, è emersa una netta opposizione del Ministero, il quale ha adito i rispettivi TAR di competenza invocando l'annullamento degli Statuti di autonomia adottati in spregio ai rilievi ministeriali sollevati¹¹⁰. Si è determinato così un fitto contenzioso che si è concluso in favore di quegli atenei che si erano orientati su un procedimento di natura elettiva per l'individuazione dei consiglieri¹¹¹.

¹⁰⁸ La lettura a cui si fa riferimento è quella di G. GRASSO, *Scelte statutarie e autonomia universitaria, dopo la legge n. 240 del 2010. A margine della sentenza del TAR Liguria sull'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università*, in G. Di GASPARE, N. LUPO, G. MELONI, D. MORANA (a cura di), *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, 305-306.

¹⁰⁹ R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudici amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2012, 4.

¹¹⁰ Mentre alcune università che avevano previsto il metodo elettivo avevano poi fatto un passo indietro a seguito dei rilievi ministeriali, modificando il testo originario dello Statuto (come ad esempio l'università Roma III), altre università invece, seppur in minoranza, avevano mantenuto l'impostazione iniziale (Firenze, Genova, Marche Politecnica, Parma, Pisa, Politecnico di Torino, Trieste). Altri atenei ancora, successivamente alle prime sentenze adottate e proprio facendo leva sulle conclusioni di merito delle decisioni del giudice amministrativo, avevano cambiato il loro Statuto, per inserire un meccanismo di formazione del Consiglio di amministrazione di tipo elettivo (Insubria).

¹¹¹ Più diffusamente sul contenzioso amministrativo venutosi a creare all'alba dell'adozione degli Statuti, v. M. GIANNINI, *Il contenzioso sui membri del Consiglio di amministrazione delle Università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 1245 ss; G. GRASSO, *T.A.R. Liguria e T.A.R. Piemonte salvaguardano la regola dell'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università, ma tacciono (colpevolmente) sul principio costituzionale dell'autonomia universitaria*, cit., 1282 ss.

In particolare, la prima decisione di merito pronunciata nell'ambito di questo contenzioso è quella relativa allo Statuto dell'Università di Genova¹¹². A questa sentenza sono seguite sentenze analoghe dei TAR di Piemonte, Sicilia e Toscana relative agli Statuti del Politecnico di Torino e delle Università di Palermo e Pisa¹¹³. L'ultima sentenza del TAR Toscana ha segnato la fine della controversia tra atenei e Ministero, dato che l'allora Ministro a seguito delle decisioni di merito intervenute aveva provveduto al ritiro dei ricorsi presentati presso il Consiglio di Stato.

Sebbene con diversi percorsi argomentativi, i giudici amministrativi sono giunti al medesimo risultato: ai fini della *scelta* dei consiglieri di amministrazione (diversi dal Rettore e dai rappresentanti degli studenti) l'università può liberamente prevedere meccanismi di elezione da parte delle proprie componenti ovvero stabilire altre procedure per la loro individuazione, essendo la relativa decisione nella piena disponibilità degli Statuti.

La questione relativa ai predetti contenziosi è stata richiamata ai fini del presente lavoro in quanto indice della scarsissima attenzione, sia da parte del Ministero che da parte dei giudici amministrativi, del principio dell'autonomia universitaria e del quadro costituzionale di riferimento.

Il Ministero aveva infatti adottato una lettura assai rigida del disposto di legge, che, secondo l'interpretazione data nei ricorsi presentati contro gli Statuti, parrebbe escludere ciò che le parole *designazione* e *scelta* sembrano invece consentire, ovvero sia il metodo elettivo nell'individuazione dei consiglieri. Il valore costituzionale dell'autonomia non sarebbe stato compromesso se il Ministero si fosse collocato in una prospettiva orientata alla salvaguardia del significato più genuino della riserva di legge di cui all'ultimo comma dell'art. 33 Cost., ovvero di una riserva di legge definita *à double face*, assoluta nei confronti dei regolamenti dell'esecutivo, ma relativa nei confronti delle fonti di autonomia¹¹⁴.

¹¹² Sentenza Tar Liguria, Genova, sez. I, 17 maggio 2012, n. 718, sulla quale si appuntano le osservazioni di G. GRASSO, *Scelte statutarie e autonomia universitaria, dopo la legge n. 240 del 2010. A margine della sentenza del TAR Liguria sull'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università*, cit., 303 ss.

¹¹³ Sentenza Tar Piemonte, sez. I, 2012, n. 983; Sentenze Tar Toscana, sez. I, 2013, n. 138 e n. 935; Sentenza Tar Sicilia, sez. I, 2013, n. 463.

¹¹⁴ In questi termini G. GRASSO, *Scelte statutarie e autonomia universitaria, dopo la legge n. 240 del 2010. A margine della sentenza del TAR Liguria sull'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università*, cit., 311-312.

Con la felice eccezione della pronuncia del T.A.R. Toscana, riguardante lo Statuto pisano, anche le sentenze amministrative sopra menzionate denotano una carenza per la tutela e la valorizzazione dell'autonomia universitaria, non contenendo esse alcun richiamo all'art. 33, ultimo comma, Cost., né alcuna menzione della nozione di autonomia costituzionalmente garantita alle università, che è fondamento di quella statutaria di cui si discute¹¹⁵.

Eppure è, invece, proprio su questo versante, sul rapporto tra legge e fonti dell'autonomia, che andrebbe trattata *anche* la questione relativa alla selezione dei consiglieri: le università devono infatti poter contare «su di un margine di scelta irriducibile dalla legge, e a maggior ragione dall'organo amministrativo (nel caso il Ministero dell'università)»¹¹⁶. Una legge rispettosa dell'autonomia vuol dire, appunto, una legge che permetta alle università di compiere liberamente la scelta circa le regole da adottare in relazione alla composizione dei Consigli di amministrazione, diversamente essa potrebbe ben esporsi a seri dubbi anche sotto il profilo della legittimità costituzionale¹¹⁷.

I principi costituzionali di riferimento fanno discendere un'indicazione metodologica, secondo cui nel rapporto legge-autonomia universitaria le previsioni relative alla *governance* recanti “vincoli e criteri direttivi” nei confronti delle università

¹¹⁵ Con riferimento alla prima decisione di merito pronunciata nell'ambito di questo contenzioso, ovvero quella relativa allo Statuto dell'Università di Genova, R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., 85-86, rileva che il TAR adito ha respinto il ricorso, ma con una decisione «che lascia qualche perplessità, non tanto per la stringatezza, quanto per la scarsa sensibilità al dato costituzionale, non contenendo alcun riferimento neppure implicito all'autonomia costituzionalmente garantita». Nello stesso senso anche G. GRASSO, *T.A.R. Liguria e T.A.R. Piemonte salvaguardano la regola dell'elettività dei consigli di amministrazione delle Università*, cit., 1282, il quale, con riferimento alle sentenze del TAR Piemonte e del TAR Liguria, evidenzia che in nessuna delle due «traspare alcun richiamo esplicito» alle previsioni dell'art. 33, comma 6, Cost., e nemmeno, «fosse pure di sfuggita, viene menzionata la nozione stessa di autonomia costituzionalmente garantita alle università, sotto forma in particolare di autonomia normativa e di libera manifestazione di autogoverno della comunità di docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo». Tuttavia, con riferimento alla sentenza del TAR Toscana, commentata solo lateralmente nel citato contributo, lo stesso Autore puntualizza che «in modo del tutto meritorio, invece, la sentenza del T.A.R. Toscana, [...] premette immediatamente il richiamo all'art. 33, ultimo comma, Cost., sostenendo che le limitazioni statali all'autonomia degli Atenei rappresentano un'eccezione nell'ordinamento, posta a tutela di beni costituzionali altrettanto rilevanti. Ne segue che detti limiti, costituendo eccezioni all'autonomia delle Università, non possono essere desunti in via interpretativa in assenza di previsioni legislative espresse e, nei casi dubbi, le leggi regolanti la materia devono essere interpretate in senso favorevole all'autonomia».

¹¹⁶ G. GRASSO, *T.A.R. Liguria e T.A.R. Piemonte salvaguardano la regola dell'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università*, cit., 1282.

¹¹⁷ *Ibidem*; V. anche R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudici amministrativi*, cit., 9, la quale sostiene che del resto già l'art. 2, comma 1, della legge n. 240, avrebbe permesso di sollevare una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, per consentire alla Corte costituzionale di tornare a definire i confini dell'autonomia riconosciuta alle università dalla Costituzione.

devono essere lette come (ed in quanto) compatibili con il principio di autonomia di cui all'art. 33, comma 6, Cost. Con la conseguenza che, in presenza di più interpretazioni possibili, nel rapporto tra legge e autonomia statutaria deve privilegiarsi l'interpretazione che consenta di assicurare e salvaguardare l'autonomia funzionale delle università.

Rimanendo sul tema della scelta dei consiglieri, un ultimo rilievo che merita di essere riportato riguarda un dato che emerge con evidenza dall'analisi degli Statuti: se in alcune università la scelta dei componenti è stata affidata alla comunità universitaria, nella stragrande maggioranza dei casi un ruolo assolutamente rilevante è stato affidato al Rettore. I dati mostrano come in quasi due terzi degli atenei il Rettore incida direttamente sulla nomina dei consiglieri¹¹⁸.

Da questa breve e sommaria disamina delle norme statutarie in materia di *governance* di primo livello, viene in rilievo che vi è una sostanziale omogeneità degli Statuti nella parte dedicata agli organi di governo. Tale rilievo evidenzia che le Università hanno sfruttato solo relativamente gli spazi loro concessi di cambiamento¹¹⁹.

In particolare, le università hanno cercato di intervenire ampliando i poteri del Senato accademico, al fine di smorzare il ruolo di supremazia attribuito dalla legge al Consiglio di amministrazione. Tuttavia, ciò non è stato sufficiente, soprattutto se si considera che, se da un lato è stato rafforzato il ruolo del Senato, dall'altro parimenti è stata potenziata la figura del Rettore. L'atteggiamento, tendente alla conservazione, ha

¹¹⁸ Dall'indagine effettuata da G. CAPANO e M. REGINI (a cura di), *Come cambia la Governance. Università italiane ed europee a confronto*, cit., 63 emerge che «in ben 33 Atenei su 59 il Rettore incide direttamente sulla nomina del CdA (si tenga presente che in 11 Atenei il CdA viene eletto dalla comunità universitaria). Questo intervento nelle procedure di nomina dei membri del CdA sembra particolarmente diffuso negli Atenei del Centro-Sud e assai meno in quelli del Nord, e appare più accentuato nei piccoli Atenei. Inoltre, se si allarga lo spettro di analisi e si prendono in considerazione non solo le norme che attribuiscono al Rettore il potere di nomina del CdA, ma anche tutte le norme statutarie che attribuiscono un qualche ruolo al Rettore nelle procedure di formazione del CdA (ad esempio: designazione di rose di candidati; nomina di un comitato di selezione; presidenza di comitati di selezione, ecc.), si riscontra che il Rettore: in 20 Atenei influenza le procedure di selezione dei membri esterni del CdA; in 19 Atenei influenza le procedure di selezione dei membri interni del CdA; in 11 Atenei influenza entrambe le procedure di cui sopra. Insomma, il Rettore ha un ruolo decisamente intrusivo nella composizione dei CdA. Il dato complessivo che emerge è che solo in 9 Atenei su 59 il Rettore non gioca, almeno dal punto di vista dei poteri formali, alcun ruolo nel processo di composizione del CdA».

¹¹⁹ G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, cit., 175 ha osservato, ad esempio, che «nessun ateneo ha previsto la possibilità (prevista dalla legge di riforma di una elezione del rettore con modalità diverse da quella tradizionale (ad esempio affidandola ad un organismo ristretto invece che all'intera compagine accademica e tecnico-amministrativa)».

paradossalmente accentuato, secondo una parte della dottrina, la deriva aziendalistica delle università, dato alquanto preoccupante data la natura non economica delle attività erogate. È stato osservato che la situazione che si è venuta a creare non è ideale: si è in presenza, infatti, di una comunità accademica «che si esprime attraverso un senato depotenziato, un organo amministrativo-gestionale senza poteri di spesa, ed esperti di gestione esterni agli atenei che adottano decisioni che dovrebbero inerire ad un'autonomia garantita dalla Costituzione»¹²⁰.

3. AUTONOMIA NORMATIVA E POTESTÀ REGOLAMENTARE.

La modalità di attuazione dell'autonomia normativa delle università è stata conseguita mediante l'utilizzo di due tecniche legislative peculiari: quella di non enumerare tassativamente le competenze delle fonti di autonomia e quella di vincolare, nella maggior parte dei casi, l'esercizio della potestà normativa al rispetto dei principi stabiliti in fonti di produzione statale. Tale concezione è stata definita «generalista» e pare ricollegarsi all'attribuzione alle università di tutti quegli specifici compiti connessi alla funzione pubblica che le stesse sono chiamate ad assolvere nell'ordinamento¹²¹.

L'attribuzione di una funzione, diversamente dal mero trasferimento di un numero di competenze enumerate, «consentirebbe di operare con quella flessibilità e quella discrezionalità necessarie a realizzare una politica decisionale in proprio»¹²². In tal modo, l'esercizio dell'autonomia normativa diventa la chiave di volta per un esercizio “discrezionalmente responsabile” delle funzioni di ricerca e insegnamento, di cui le università sono affidatarie.

Statuti e regolamenti consentono così alle università di sviluppare e specificare i principi enunciati nelle norme statali. Tale facoltà, conferita alle fonti di autonomia, fa assumere ad esse un ruolo del tutto peculiare: queste ultime diventano fonti di

¹²⁰ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 201.

¹²¹ Cfr. A. POGGI, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costruzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, cit., 202. L'Autrice soggiunge che l'attribuzione di una funzione pare implicare «il conferimento al soggetto pubblico della responsabilità complessiva e definitiva in merito all'esercizio della funzione affidata e, dunque, della facoltà di articolare quest'ultima nel complesso di competenze ritenute più consone alle proprie esigenze gestionali ed al contesto territoriale, sociale ed economico in cui il soggetto autonomo deve operare».

¹²² *Ibidem*.

«intermediazione necessaria» della legge¹²³. Questo comporta importanti conseguenze sul piano del rapporto ordinamento generale e ordinamenti universitari: tale rapporto, nelle materie riservate allo Statuto, dovrebbe essere costituito in termini di relazione tra principi generali e disciplina di dettaglio¹²⁴. Secondo questa impostazione, le leggi dello Stato vincolano gli atenei o in quanto destinate espressamente agli atenei o in quanto leggi che pongono principi generali estesi a tutto l'ordinamento, anche se, come emerge dalle pagine precedenti, la tendenza dell'odierno legislatore pare essere quella di fissare limiti alla potestà normativa universitaria sempre più penetranti e gravosi.

Questi principi, inoltre, potranno essere attuati in maniera diversa dai singoli atenei, a seconda delle loro specifiche esigenze. Di conseguenza, secondo la dottrina maggioritaria, le fonti dell'autonomia, in quanto attuative di principi generali, sono vincolate soltanto ai principi generali e «possono derogare sia le norme statali di dettaglio, sia le norme statali che dettano principi non estensibili a tutto l'ordinamento»¹²⁵.

Lo Statuto è lo strumento normativo attraverso il quale i singoli atenei precisano le loro finalità, determinano i caratteri del proprio ordinamento interno, operano le scelte generali di indirizzo e di organizzazione delle strutture, disciplinano l'utilizzo delle loro fonti¹²⁶. Da esso possono scaturire fonti primarie, sub-primarie e secondarie: si tratta dei regolamenti, i quali si distinguono, per natura ed efficacia, in più tipologie.

Una parte delle fonti dell'autonomia universitaria è tipicizzata dal legislatore: vi sono, infatti, regolamenti che l'università deve necessariamente adottare, in aderenza a quelli che sono i principi stabiliti dalla legge a riguardo. A livello interno, tali fonti si

¹²³ M. CAMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, cit., 170.

¹²⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, cit., 186. L'Autore sottolinea questo rapporto di gerarchia tra norme di principio e disciplina di dettaglio come conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 168/1989.

¹²⁵ V, per tutti, A. POGGI, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costruzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, cit., 210.

¹²⁶ Una parte dello Statuto è in genere dedicata al sistema di produzione del diritto dell'università. Così, ad esempio, lo Statuto dell'università di Padova e lo Statuto dell'università di Trieste, i quali dedicano uno specifico articolo alla disciplina delle fonti normative. In particolare, lo Statuto dell'università di Padova dedica un intero capo alle fonti normative (Capo II, artt. 8 e 9), mentre l'università di Trieste condensa in un unico articolato le disposizioni relative alla fonte Statuto, ai regolamenti e alla modalità di adozione degli stessi (art. 5).

configurano generalmente come strumenti di attuazione degli Statuti¹²⁷. Quanto al rapporto legge-regolamenti universitari, con riferimento a quest'ultima tipologia di regolamenti vige un duplice vincolo, nei confronti sia dello Statuto (di cui sono attuazione), che della legge¹²⁸. Una situazione del tutto peculiare è data dal regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, il quale può essere adottato anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi. In questo caso se da un lato «il rapporto legge-regolamento è sempre definito dalla prevalenza della fonte di autonomia»¹²⁹, dall'altro il rapporto tra Statuto e regolamento non può essere genericamente ricostruito in termini di superiorità gerarchica del primo sul secondo¹³⁰.

Più in generale, i regolamenti si distinguono in regolamenti di ateneo e regolamenti interni di ateneo. I regolamenti interni di ateneo, a loro volta, si possono distinguere in: regolamenti previsti da disposizioni di legge nella parte in cui riguardano particolari aspetti delle attività universitarie; regolamenti di attuazione, esplicitamente previsti dallo Statuto o dai regolamenti generali di Ateneo; regolamenti delle singole strutture. Si tratta di fonti che rinvergono la loro legittimazione direttamente nello Statuto o, più in generale, nella potestà normativa dell'università, la quale in questi casi si esercita nelle pieghe lasciate libere dal legislatore in quegli ambiti materiali che intersecano anche le funzioni dell'università¹³¹.

¹²⁷ In questo senso, v., a titolo esemplificativo: lo Statuto dell'Università di Perugia (art. 53, comma 1, ove si legge che "per l'attuazione dello Statuto, in conformità alle leggi in materia di ordinamento universitario, sono adottati i seguenti Regolamenti [...]"); lo Statuto dell'Università di Trieste (art. 5, comma 2, ove si prevede che "per l'attuazione dello Statuto e delle leggi in materia di ordinamento universitario, sono adottati i seguenti regolamenti [...]"); lo Statuto dell'Università di Palermo (art. 11, comma 1, ove si legge che "l'Università adotta Regolamenti per dare piena attuazione alle disposizioni del presente Statuto e realizzarne le finalità");

¹²⁸ È il caso dei regolamenti didattici e dei regolamenti che disciplinano le chiamate dei professori di ruolo.

¹²⁹ A. POGGI, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costruzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, cit., 210. L'Autrice ricorda che in relazione al regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità la dottrina lo ha «giustamente definito di delegificazione irreversibile».

¹³⁰ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 16, dove, nel caso del regolamento di amministrazione, finanza e contabilità, si è in presenza di «una sorta di riserva di regolamento delegificante»; v., anche, O. ROSELLI, *Le fonti normative delle università (una prima ricognizione)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1996, 278, secondo il quale tale regolamento ha operato «una spinta molto forte verso un sistema "bicefalo" delle fonti».

¹³¹ Ne sono un esempio il regolamento sugli acquisti, il regolamento sui brevetti, il regolamento sugli incentivi al personale.

In particolare, è stata la legge n. 168 del 1989 che ha specificato che le università devono dotarsi di regolamenti di ateneo e di regolamenti interni di ciascuna struttura¹³², e di uno specifico regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità¹³³. Successivamente, la legge n. 341 del 1990 ha previsto ulteriori fonti regolamentari: il regolamento didattico di ateneo, i regolamenti delle strutture didattiche e il regolamento per il tutorato.

I regolamenti di ateneo sono quelli previsti dalle leggi, nella parte in cui stabiliscono limiti agli ordinamenti autonomi delle università. Essi vanno trasmessi al Ministero dell'università secondo quanto previsto dalla normativa vigente¹³⁴. Fanno parte di questa categoria il regolamento generale di ateneo, che fissa norme relative alla organizzazione ed alle procedure di funzionamento degli organi di governo e delle strutture dell'ateneo; il regolamento di amministrazione finanza e contabilità, che definisce il sistema amministrativo, il sistema e i processi contabili e, più in generale, il sistema di programmazione e controllo di gestione; il regolamento didattico di ateneo, che disciplina l'ordinamento didattico dei corsi di studio istituiti dalle università.

Questi ultimi due tipi di regolamento rappresentano le uniche due fonti regolamentari disciplinate a livelli legislativo, sia quanto a procedimento di formazione sia quanto a contenuti. È stato osservato che la ragione della particolare attenzione dedicata a questi ultimi «risiede nel fatto che essi costituiscono un completamento indispensabile delle previsioni contenute negli statuti con riguardo a due profili essenziali dell'autonomia dell'università»¹³⁵, quali l'organizzazione gestionale-finanziaria degli organi e delle strutture e l'esercizio della funzione didattica.

¹³² Cfr. art. 6, comma 6, della legge n. 168 del 1989, il quale stabilisce che «i regolamenti di ateneo e quelli interni di ciascuna struttura sono emanati con decreto del rettore nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti dallo statuto».

¹³³ Cfr. art. 7, comma 7 e 8, della legge n. 168 del 1989. Il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità disciplina i criteri della gestione, le relative procedure amministrative e finanziarie e le connesse responsabilità, in modo da assicurare la rapidità e l'efficienza nella erogazione della spesa e il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio, consentendo anche la tenuta di conti di sola cassa. Il regolamento disciplina altresì le procedure contrattuali, le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università, nonché dei singoli centri di spesa, e l'amministrazione del patrimonio.

¹³⁴ Cfr. art. 6, comma 9, della legge n. 168 del 1989, il quale stabilisce che «gli statuti e i regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti. Essi sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore.».

¹³⁵ A. POGGI, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costruzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, cit., 164.

Ai regolamenti didattici di ateneo, sottoposti ad approvazione ministeriale, previo parere del CUN, viene demandata la disciplina degli ordinamenti e i criteri di funzionamento dei corsi di studio istituiti, mentre ai regolamenti didattici dei corsi di studio è assegnata la definizione del quadro generale delle attività e degli obiettivi formativi, nonché degli sbocchi professionali¹³⁶. Le regole che oggi disciplinano l'organizzazione delle attività formative costituiscono un corpo di prescrizioni dettagliate, invasivo dell'autonomia didattica delle università¹³⁷. Se la legge di riforma degli ordinamenti didattici universitari del 1990 si è limitata a stabilire quali fossero i titoli di studio rilasciabili dalle università e quali le regole generali che dovevano conformarne i rispettivi percorsi formativi, i successivi decreti ministeriali introdussero numerose e più dettagliate disposizioni concernenti i criteri (generali - o che tali dovrebbero essere) per l'ordinamento degli studi universitari¹³⁸. La complessità della disciplina ministeriale, nonché il variegato insieme di regole sulla valutazione della didattica derivanti da ANVUR, hanno determinato una pesante compressione l'autonomia didattica¹³⁹. Non è un caso che, soprattutto nella parte generale, i regolamenti didattici dei diversi atenei siano simili, a dimostrazione come in questo caso l'autonomia didattica, la quale anch'essa si esprime come autonomia normativa, non trova in questo campo terreno fertile per svilupparsi¹⁴⁰.

Quanto al regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, La possibilità, esso rappresenta la prima rilevante espressione dell'autonomia finanziaria. L'autonomia normativa acquisita dalle università in materia di definizione dei processi contabili e dei sistemi di controllo è direttamente connessa all'ampiezza con cui è stata conferita l'autonomia finanziaria alle università, e più precisamente a seguito del

¹³⁶ Cfr. art. 11, legge n. 341/1990, rubricato "Autonomia didattica".

¹³⁷ V. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 17. L'Autore evidenzia che l'assetto delle fonti in materia universitaria è stato messo in discussione già con l'ingresso della legge di riforma degli ordinamenti didattici n. 341 del 1990, la quale «autorizza più volte l'adozione di regolamenti governativi, anche di delegificazione, e di regolamenti ministeriali».

¹³⁸ In particolare, si tratta del d.m. 509/1999 (Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei), parzialmente modificato dal d.m. 270/2004 e, in attuazione a quest'ultimo, dei dd.mm. del 16 marzo 2007 (Disciplina delle classi dei corsi di laurea magistrale) e del 26 luglio 2007 (Linee guida per la progettazione dei nuovi ordinamenti didattici dei corsi di laurea e di laurea magistrale).

¹³⁹ In proposito, si rinvia al Capitolo secondo.

¹⁴⁰ A dar conto della complessità della normativa statale, basti rilevare che il CUN ha predisposto una "guida alla scrittura degli ordinamenti didattici", che viene aggiornata ogni anno accademico. L'intento di questa guida è condividere con gli atenei l'esperienza sviluppata all'interno del CUN di analisi della normativa in materia, e fornire delle indicazioni per una efficace scrittura degli ordinamenti didattici che porti all'elaborazione di un'offerta didattica valida e ben strutturata (la guida è reperibile al sito www.cun.it, nella parte dedicata alle "pubblicazioni").

passaggio da un sistema di entrate esclusivamente statale ad un sistema di parziale auto-reperimento dei fondi¹⁴¹. La sfera di autonomia finanziaria degli atenei venne poi notevolmente ampliata con la legge n. 537/1983 (legge finanziaria del 1994), la quale intervenne sia sui contributi statali che sul fronte delle entrate proprie. In relazione alla risorsa finanziaria costituita dalle tasse universitarie, alle università venne attribuita la possibilità di determinare, entro individuate soglie, l'entità dei contributi da imporre agli studenti¹⁴².

Atteso dunque che il sistema di finanziamento pubblico influisce sul grado di autonomia degli atenei, la dottrina ha criticato l'assenza nella legge di riforme di previsioni atte ad incidere direttamente sul modello di finanziamento dell'istruzione superiore. Nulla si dice sull'FFO, che pertanto di fatto continua a costituire la fonte principale di finanziamento e la cui determinazione continua a dipendere da criteri non fissati dalla legge¹⁴³.

Nell'attuale contesto normativo, il regolamento di finanzia e contabilità è destinato a costituire uno degli strumenti fondamentali delle università per entrare nel sistema di competizione prefigurato dalla legislazione vigente. La previsione di un sistema efficiente ed efficace di gestione, di contenimento dei costi, di rapporto con il mondo economico e produttivo, concorre, infatti, a determinare il riparto della quota di riequilibrio dell'FFO.

¹⁴¹ Prima della legge n. 168/1989, l'autonomia amministrativa, gestionale e contabile era molto limitata: la legge, infatti, vincolava le università al rispetto di uno "schema-tipo" di regolamento di amministrazione e contabilità generale delle università (adottato con d.P.R. n. 371 del 1982). Sul concetto di autonomia finanziaria prima della legge n. 168/1989, v. F. MASTRAGOSTINO, *Autonomia universitaria e assetto amministrativo-contabile*, Rimini, 1984, 178 ss.

¹⁴² Negli stessi anni anche sul versante della disciplina dei finanziamenti statali si assistette ad un importante cambiamento: da una molteplicità di fondi si passò ad un unico fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), nel quale sono confluite la quasi totalità delle risorse destinate al sistema universitario. A ciascuna Università viene assegnata una quota base dell'FFO (parametrata sulla base dei finanziamenti ricevuti l'anno finanziario precedente), mentre il rimanente (c.d. quota di riequilibrio) viene ripartito tra le varie sedi statali sulla base di criteri standard stabiliti a livello centrale (tra i quali ad assumere ingente rilievo è la valutazione dei risultati e della ricerca). Il sistema di finanziamento e gestione, pertanto, è congegnato in modo tale che le università sono indotte a competere per recuperare la quota di riequilibrio. Seppur nella morsa del rispetto degli stringenti vincoli posti a livello centrale, con il nuovo modello è aumentata la responsabilità degli atenei in relazione alla gestione delle risorse e alla programmazione delle attività ai fini dell'allocazione delle risorse pubbliche.

¹⁴³ In ogni caso, pur non affrontando direttamente la definizione del sistema di finanziamento, come si è già evidenziato nel Capitolo precedente, tra le righe della riforma si scorgono previsioni che incidono su alcuni aspetti ad esso relativi. In particolare, le previsioni che riguardano indirettamente la leva finanziaria ineriscono la valutazione della ricerca e i meccanismi sanzionatori volti a penalizzare i comportamenti non virtuosi delle università.

La legge n. 240 del 2010, se in materia di organi di governo e articolazione interna delle università si caratterizza per una «pervasiva invadenza della sua disciplina di dettaglio», dall'altro presenta molteplici «rinvii e riferimenti agli statuti e ai regolamenti di ateneo che talora hanno permesso alle università di occupare interamente certi ambiti materiali»¹⁴⁴. Un caso emblematico è rappresentato dai regolamenti per le procedure di chiamata di professori di prima e seconda fascia e dell'attribuzione dei contratti di ricercatore a tempo determinato, di cui agli art. 18 e 24 della legge del 2010¹⁴⁵.

A tal proposito, nel novembre 2017 il CUN ha analizzato i diversi regolamenti degli atenei in materia di chiamate dei professori di prima e di seconda fascia, nonché dell'attribuzione dei contratti di ricercatore a tempo determinato, riscontrando che, a seguito dell'esercizio dell'autonomia regolamentare riconosciuta in proposito agli atenei, vi erano notevoli differenze tra sede e sede¹⁴⁶. Nella lettura congiunta dei regolamenti in questione, il CUN ha peraltro individuato «alcune possibili inefficienze e talune singolarità, con il rischio che il trattamento sia in certi casi eccessivamente diversificato»¹⁴⁷.

In particolare, con riferimento alle procedure ex art. 24, comma 6, legge n. 241 del 2010, il CUN ha evidenziato «la disomogeneità circa la procedura di tipo comparativo tra gli abilitati nello stesso Settore Concorsuale e quella di tipo valutativo nel caso delle procedure nominative, che in taluni casi sono effettuate direttamente dal Consiglio di Dipartimento senza la nomina di una Commissione». In questi ambiti materiali effettivamente le università hanno adottato dei regolamenti molto diversificati tra loro, che peraltro hanno generato diversi contenziosi.

¹⁴⁴ G. GRASSO, *L'università tra autonomia, libertà e responsabilità*, cit., 104.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Cfr. Adunanza CUN del 8 novembre 2017, avente ad oggetto "I regolamenti adottati dagli Atenei italiani per le selezioni e per le valutazioni funzionali all'immissione nei ruoli dei Professori di prima e di seconda fascia, ex artt. 18 e 24, co. 6, l. 30 dicembre 2010, n. 240: l'analisi".

¹⁴⁷ «Il quadro che emerge dall'analisi è dunque diversificato come è ovvio che sia, in considerazione dell'autonomia spettante agli Atenei, comunque tenuti a esercitarla nel rispetto delle condizioni poste dalle norme statali. Non si possono comunque non rilevare le incongruenze che emergono in merito ai requisiti dei candidati e in particolare al numero di pubblicazioni richieste, così come appare ingiustificata l'esclusione dei professori di seconda fascia dalle procedure per posti di seconda fascia», CUN, Adunanza dell'8 novembre 2017.

Si ritiene indispensabile, per la corretta comprensione della problematica, richiamare, seppur in modo succinto, il tema del reclutamento e della progressione di carriera.

La legge Gelmini, tra gli altri profili di innovazione nell'assetto degli atenei, ha disciplinato un insieme di procedure per il reclutamento e per la progressione di carriera dei docenti universitari, sovrapponendo i due profili nei medesimi procedimenti. Oltre alle chiamate dirette di professori e ricercatori, la legge n. 240 ha previsto come *iter* normale per le progressioni di carriera dei professori associati e ordinari, un doppio canale: essa ha individuato, per i possessori dell'abilitazione scientifica nazionale, due vie alternative negli artt. 18 e 24, comma 6, che regolano rispettivamente le procedure selettive o “aperte”, e le procedure valutative o “riservate”, le quali vengono poi normate nel dettaglio con regolamenti di ateneo¹⁴⁸.

La scelta fra le due procedure di reclutamento è rimessa alla più ampia discrezionalità delle università, che opereranno tenendo conto dei livelli qualitativi della produzione scientifica interna, dei programmi delle attività di ricerca e di didattica e, non da ultimo, delle risorse economiche disponibili per l'acquisizione di docenti dall'esterno.

In particolare, e per i fini che qui interessano, la norma di cui all'art. 24, comma 6, della legge n. 240 stabilisce che «nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione [...], la procedura di cui al comma 5 può essere utilizzata per la chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'Università medesima, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica di cui all'articolo 16.». Si tratta in sostanza di una procedura di *upgrade* dedicata al personale docente in servizio e contemplata dalla normativa in via provvisoria originariamente fino al 31.12.2017 e successivamente prorogata in due occasioni fino al 31.12.2021.

La procedura di cui al comma 5 (cd. procedura per la chiamata del ricercatore “di tipo B” a professore associato), richiamata dal citato comma 6, prevede che «l'Università valuta *il* titolare del contratto stesso, che abbia conseguito l'abilitazione scientifica di cui

¹⁴⁸ Cfr. R. CALVANO, *Il curioso caso del “parente di grado zero”. Il populismo universitario approda al Consiglio di Stato?*, in *Giur. cost.*, 2019, 480, secondo la quale «la norma di cui all'art. 24, comma 6, introducendo una procedura derogatoria alla regola del pubblico concorso, rappresenta quindi norma speciale, oltre che di carattere temporaneo, prevista in ragione di contingenti esigenze, rispetto alla procedura di cui all'art. 18. È quest'ultima disposizione quindi che disciplina il canale normale delle progressioni di carriera dei docenti universitari, in questo frastagliato quadro legislativo»; C. FRANCHINI, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l'apologo di Schopenhauer*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 802 ss.

all'articolo 16, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera e). In caso di esito positivo della valutazione, il titolare del contratto, alla scadenza dello stesso, è inquadrato nel ruolo dei professori associati. La valutazione si svolge in conformità agli standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale individuati con apposito regolamento di ateneo nell'ambito dei criteri fissati con decreto del Ministro».

I regolamenti per la disciplina del procedimento di chiamata dei professori di prima e seconda fascia (d'ora in poi regolamenti di chiamata) disciplinano la procedura c.d. "valutativa", vale a dire quella prevista dai commi 5 e 6 del citato articolo 24, nella maggior parte dei casi prevedendo il medesimo *iter* procedurale sia per dare attuazione alle ipotesi del comma 5 (ovvero di passaggio da ricercatore a tempo determinato "di tipo B" al ruolo di professore associato) sia per quelle del comma 6 (passaggio di ruolo da ricercatore universitario a tempo indeterminato a professore di I o di II fascia, oppure passaggio di ruolo da professore di II fascia a professore di I fascia, c.d. *upgrade*).

La giurisprudenza amministrativa ha messo in luce che, dal combinato disposto dei commi 5 e 6 comma dell'art. 24, emerge che la chiamata degli "interni" è di carattere diretto, «senza la necessità dell'espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo comparativo, poiché viene prescelto un soggetto che è sottoposto a valutazione individuale di idoneità e, quindi, nominato all'esito del positivo superamento della procedura valutativa»¹⁴⁹.

Tuttavia, mentre l'individuazione del candidato non risulta per nulla difficoltosa nel caso di avvio di una procedura per il passaggio da ricercatore di tipo B a professore associato, risultando evidente *ab origine* quale sia il candidato da sottoporre a valutazione, altrettanto non può dirsi nel caso di avvio di una procedura valutativa per un ricercatore di ruolo o per un professore, in quanto la legge non dispone nulla in merito alle modalità di individuazione, lasciando così alle singole università la scelta delle

¹⁴⁹ Sentenza T.A.R. Napoli, (Campania) sez. II, del 31 marzo 2017, n.1746, ove, valorizzando l'autonomia universitaria, il Giudice afferma che «nella procedura di chiamata diretta per il reclutamento dei professori universitari ai sensi dell'art. 24, comma 6, l. n. 240 del 2010, il potere di chiamata diretta da parte delle strutture di ateneo di uno dei candidati è espressione dell'ambito di autonomia che la Costituzione riconosce alle università, di conseguenza il sindacato del g.a. è limitato alla verifica dell'adeguata esposizione delle ragioni della scelta, che avviene "intuitu personae" (senza che sia necessaria una motivazione sulla comparazione con gli altri candidati) e deve dimostrare che l'iter logico seguito in concreto dall'Amministrazione universitaria non si è fondato su falsi presupposti e non è connotato da irragionevolezza, soprattutto in relazione alla coerenza delle qualità professionali e scientifiche del chiamato rispetto alle effettive esigenze organizzative, didattiche e scientifiche cui si intende far fronte».

modalità ritenute più idonee, da adottare nel caso vi fossero più candidati interni astrattamente ammissibili alla procedura concorsuale (ad esempio perché appartenenti al medesimo settore, oppure perché tutti in possesso di abilitazione scientifica nazionale).

In entrambi i casi, in molti regolamenti interni viene lasciato al dipartimento interessato il “compito” di individuare il candidato da sottoporre a valutazione, normando poi la procedura valutativa a valle della individuazione del candidato effettuata dal dipartimento. Vi sono, infatti, diverse università che hanno scelto di non prevedere indicazioni regolamentari interne più specifiche, lasciando al Consiglio di dipartimento interessato la scelta sulle modalità di individuazione del candidato da sottoporre poi a valutazione.

Nella prassi accade frequentemente che il dipartimento si limita a invitare tutti i potenziali candidati (in possesso dell’abilitazione e appartenenti a *quel* macrosettore) interni all’ateneo a esprimere una manifestazione di interesse alla partecipazione alla procedura, per poi selezionare *il* candidato da sottoporre a valutazione per mezzo di una Commissione appositamente individuata e composta da docenti esterni, come tali indipendenti e terzi.

Inoltre, e più in generale, dato che la materia è sommariamente prevista dalla legge, senza alcun parametro differenziale di sorta tra i due procedimenti di chiamata, sul punto è intervenuta anche l’ANAC, prevedendo delle specifiche garanzie procedurali, al fine di evitare l’elusione della normativa anticorruzione¹⁵⁰. Con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, di approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (sezione dedicata alle Istituzioni universitarie) l’ANAC, per l’appunto, ha evidenziato che *“i principali fattori di rischio corruttivo riscontrati in relazione al reclutamento dei docenti presso le singole università e, in particolare, nelle procedure espletate in virtù dell’art. 24, co. 6, della l. 240/2010, e si suggeriscono possibili misure per prevenirli”*; e si suggerisce, *“al fine di ridurre al minimo pressioni indebite e contenere il ricorso all’istituto della procedura di reclutamento valutativa previsto all’art. 24, co. 6, della*

¹⁵⁰ Cfr. M.G. MATTAROLO, *Le selezioni locali nei regolamenti degli atenei*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, 379. L’Autrice si sofferma in particolare sulla necessità che vi sia una previsione regolamentare avente ad oggetto una motivazione rafforzata quando si faccia ricorso alla procedura dell’art. 24, comma 6. «Si ricorre alla motivazione rafforzata in quanto il ricorso alla procedura di cui all’art. 24, comma 6, L. n. 240 del 2010 costituirebbe una deroga ad una procedura concorsuale «aperta», in cui viene ad essere applicato il principio del *favor participationis*. In definitiva, la procedura di cui all’art. 24 comma 6° sarebbe vista con sfavore dalla previsione regolamentare, a differenza della normativa primaria in cui le due procedure concorsuali vengono poste sul medesimo piano».

l. 240/2010”, che “*gli atenei, anche attraverso specifiche previsioni regolamentari*”, procedano a: [...] assicurare, qualora vi siano una pluralità di candidati in possesso dei requisiti richiesti dalla legge per accedere alla procedura di chiamata, adeguate procedure valutative di tipo comparativo degli studiosi”¹⁵¹.

Il problema è evidentemente più sentito nel caso in cui il regolamento interno non contenga disposizioni riferite alla peculiare situazione di un dipartimento in cui siano in servizio più candidati in possesso dei medesimi requisiti di accesso alla procedura di chiamata.

Sul punto è recentemente intervenuta anche la giurisprudenza amministrativa, che ha evidenziato come la procedura preselettiva, alla stregua di tutte le procedure concorsuali, debba essere sempre approntata nel pieno rispetto dei principi generali di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione e parità di trattamento¹⁵².

Concludendo, si richiama una recente vicenda giudiziaria in tema di procedure di chiamata ex art. 24, comma 6, legge n. 240, suscettibile di offrire qualche spunto di riflessione in più sul tema dell'autonomia regolamentare in capo alle università¹⁵³. La decisione merita di essere richiamata in quanto, sebbene tra le righe, sembra riconoscere alle università un certo margine di manovra con riferimento alle modalità espletive delle procedure di chiamata dei professori di prima e seconda fascia.

¹⁵¹ Cfr. Delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017, par. 5.2.1, Reclutamento dei professori ai sensi dell'art. 24, co. 6, l. 240/2010. Ancora, lamentando la “*scarsa trasparenza dei criteri e delle procedure di valutazione*”, l'ANAC constata “*l'assenza di conoscenza di criteri predefiniti e delle procedure di valutazione seguite concorre alla possibilità di assumere scelte orientate a favorire taluni candidati*”, indicando, fra le “*Possibili misure*”, che “*nel disciplinare i processi di reclutamento è opportuno che: i regolamenti degli atenei prevedano che i candidati abbiano conoscenza dei criteri di valutazione stabiliti dalla commissione*”. In adesione a tali rilievi, nell'Atto d'indirizzo del MIUR avente ad oggetto l'aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione – sezione Università, approvato con delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017, a proposito del reclutamento, si è, inoltre, preso atto che «*altra criticità rilevata dall'ANAC è la scarsa trasparenza dei criteri e delle procedure di valutazione. L'assenza di conoscenza di criteri predefiniti e delle procedure di valutazione seguite concorre alla possibilità di assumere scelte orientate a favorire taluni candidati*» e si conclude che «*nel disciplinare i processi di reclutamento è opportuno che: i regolamenti degli Atenei prevedano che i candidati abbiano conoscenza dei criteri di valutazione stabiliti dalla commissione*».

¹⁵² Sentenza T.A.R. Lazio, sez. III, n. 3720/2017, sentenza confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 2500/2018, il quale espressamente prevede la possibilità di effettuare una procedura comparativa nella fase preselettiva di individuazione del candidato da sottoporre a valutazione: “*Sul piano sistematico, per quanto la disciplina statale (così come quella regolamentare di riferimento) non contenga disposizioni riferite alla peculiare situazione di un dipartimento in cui siano in servizio più candidati in possesso dei medesimi requisiti di accesso alla procedura di chiamata diretta, è possibile ovviare a tale lacuna assiologica attraverso il ricorso ai principi generali dell'ordinamento giuridico in tema di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento. In base alla loro piana applicazione, l'Università avrebbe dovuto procedere all'espletamento di una procedura di tipo comparativo ai fini dell'individuazione del candidato da parte del Dipartimento da sottoporre alla valutazione della Commissione, atteso che erano presenti una pluralità di candidati astrattamente in possesso dei requisiti richiesti dalla relativa normativa di settore.*”

¹⁵³ Sentenza T.A.R. Friuli Venezia Giulia, del 14 agosto 2020, n. 291.

Il regolamento di chiamata in questione disciplinava la procedura per le chiamate nel ruolo di professori a seguito di procedura valutativa ai sensi dell'art. 24, comma 6, senza nulla prescrivere quanto alle modalità con le quali il Consiglio avrebbe dovuto individuare il candidato da sottoporre a valutazione.

Il caso riguardava in particolare un professore che lamentava che il dipartimento di cui faceva parte si era "inventato" una *sub* procedura prodromica al concorso vero e proprio, priva totalmente di qualunque carattere di trasparenza, imparzialità, concorsualità ed evidenza pubblica. Nel caso di specie nulla, però, disponeva il regolamento interno circa le modalità con cui sarebbe stato, per l'appunto, espletato il "compito" di individuare il solo candidato da sottoporre a valutazione ai fini della chiamata.

Il giudice amministrativo ha accolto il ricorso del docente escluso dalla procedura di selezione per la posizione di professore ordinario in forza del fatto che la procedura messa in atto dal dipartimento è stata considerata non rispettosa dei principi generali sottesi ai pubblici concorsi, ai quali anche la procedura di specie deve conformarsi. Il TAR, pur non richiamando espressamente l'autonomia normativa, sembra, almeno tra le righe, affermare che se la procedura di preselezione fosse stata disciplinata *ex ante* dal regolamento interno, sulla stessa non sarebbe calata la scure dell'illegittimità.

Allora, il senso della garanzia sottesa all'autonomia normativa universitaria non è ovviamente quello di consentire agli atenei di alterare le procedure concorsuali abusando di una disciplina oscura e contraddittoria, quanto quello di sfruttare la potestà regolamentare negli spazi lasciati vuoti dalla normativa primaria, al fine di dar voce a quelle peculiari attività didattiche e di ricerca proprie di ogni singolo ateneo e costituzionalmente tutelate.

4. AUTONOMIA NORMATIVA E REGOLE "GENERALI".

Come è stato ampiamente osservato, l'autonomia normativa si colloca in funzione servente della libertà di ricerca e di insegnamento, per cui le stesse fonti, come prima regola, dovrebbero evitare l'eccesso di disciplina¹⁵⁴. Questa indicazione, peraltro, non

¹⁵⁴ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 90.

riguarda solo le università e le regole che le stesse si danno, ma anche – e soprattutto – il c.d. «cosmo di norme esterne», come è stato icasticamente definito dalla dottrina¹⁵⁵.

Il problema dell'eccesso di regolamentazione è stato uno dei temi su cui si è concentrato il dibattito dottrinale, soprattutto a seguito dal repentino sviluppo della normativa in materia universitaria, a partire dal 2010 in poi. Come già rilevato nelle pagine precedenti, la legge n. 240 del 2010, oltre a contenere un numero consistente di rinvii a fonti secondarie dell'esecutivo e fonti dell'autonomia, prevede l'emanazione di oltre quaranta tra regolamenti ministeriali e decreti attuativi. Ad aggravare il problema dell'eccesso di normazione vi è poi il fatto che le università statali, in quanto pubbliche amministrazioni, sono assoggettate a tutta la relativa disciplina normativa e regolamentare.

Questi fattori hanno provocato negli anni un crescente sviluppo della produzione normativa *sull'università* e *per l'università*, tanto che la dottrina ha evidenziato la presenza di due rilevanti problemi del sistema, «la iper-regolazione e la burocratizzazione»¹⁵⁶. Sarebbe necessaria, dunque, una politica di semplificazione del sistema universitario, che dovrebbe riguardare almeno tre aspetti: la regolamentazione, l'organizzazione e la gestione¹⁵⁷.

4.1 *COMPLICAZIONE NORMATIVA, BUROCRAZIA E IPOTESI DI RIORDINO.*

L'effetto complessivo della legislazione universitaria è quello di una normativa complessa, non sempre abrogativa di quella precedente¹⁵⁸, suddivisa tra fonti primarie e fonti secondarie di diversa tipologia e difficilmente coordinabili tra loro.

Dall'entrata in vigore della Costituzione, le norme statali (leggi, decreti legge, decreti legislativi) che, a vario titolo, hanno disciplinato e regolato il funzionamento dell'università sono più di cinquecento, a cui vanno aggiunte le norme regionali¹⁵⁹.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, cit., 947.

¹⁵⁷ Cfr. L. FIORENTINO, *Semplificazione*, in *Rapporto Italiadecide 2017*, 130 ss.

¹⁵⁸ Basti pensare che, per quanto compatibili, sono ancora vigenti alcune delle norme contenute nel testo unico del n. 1592 del 1933 (ad esempio le sanzioni disciplinari).

¹⁵⁹ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 90; V., anche, i dati riportati da G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, cit., 947: nel decennio 2004-2013 si contano sessantacinque leggi che contengono disposizioni sull'università e cinquantasette decreti legislativi. L'Autore, peraltro, rileva che «un numero così elevato di decreti legislativi, inoltre, indica che, molto spesso, la normativa si

A questo già complesso quadro normativo vanno inoltre sommate le diverse regole di rango secondario derivanti dalla decretazione ministeriale e dall'ANVUR, le quali, come si è rilevato nel precedente Capitolo, sono numerose, dettagliate, e contenenti precetti che incidono su profili tutt'altro che secondari dell'ordinamento universitario¹⁶⁰, ma toccano il «cuore della disciplina universitaria»¹⁶¹. Questa fuga verso la potestà regolamentare è frutto di una lettura molto elastica della riserva di legge di cui all'art. 33, comma 6, ed essa ha rappresentato il primo passo verso un indebolimento dell'autonomia. L'intensificarsi dell'esercizio della potestà normativa secondaria, ed il suo ingresso in alcune aree particolarmente delicate, quali quelle della didattica e del reclutamento¹⁶², rappresenta infatti uno degli elementi che consentono di svolgere un'analisi critica della fisionomia oggi assunta dall'autonomia normativa in relazione ai principi costituzionali rilevanti.

A queste regole, poi, si devono aggiungere anche quelle dettate dalle singole università nell'esercizio dell'autonomia normativa loro concessa, la quale, evidentemente, a causa dell'esposto fenomeno di iper-regolazione, da «principio fondante dell'ordinamento universitario», è diventata «regola residuale, operante negli spazi lasciati liberi da una normativa centrale sempre più invasiva»¹⁶³.

Il sintetico *excursus* ci porta rapidamente al cuore del problema: l'incertezza normativa da un lato, dovuta all'iper-regolazione e alla stratificazione normativa, e la complessità organizzativa dall'altro, dovuta ai numerosi adempimenti burocratici a cui oggi le università sono sottoposte¹⁶⁴.

disloca su due livelli: quella di principio (dettata dal parlamento) e quella di dettaglio (dettata dal governo nell'esercizio della delega)».

¹⁶⁰ Si riportano in questa sede, solo a titolo esemplificativo: d.m. 8 febbraio 2013, n. 45 sulle modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato; d.m. 7 giugno 2012, n. 76 che contiene il regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale; d.m. 27 marzo 2015, n. 194 che definisce i requisiti di accreditamento dei corsi di studio.

¹⁶¹ F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 91.

¹⁶² Cfr. R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello Stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, cit., 4.

¹⁶³ G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, cit., 947.

¹⁶⁴ Cfr. L. FIORENTINO, *Semplificazione*, cit., 134, secondo cui «il risultato generale è, oggi, quello di aver creato un sistema a tratti incoerente, in cui si sovrappongono discipline tra loro anche molto diverse, per finalità, fonte utilizzata ed eterogeneità dei soggetti regolatori e delle loro funzioni».

Il fattore della iper-regolazione è infatti strettamente connesso a quello della burocratizzazione: se la causa della burocrazia è nelle norme, nel caso dell'università l'effetto è stato la compromissione dell'autonomia¹⁶⁵.

A causa delle riforme che sta vivendo la pubblica amministrazione in generale e il sistema universitario nello specifico, negli ultimi anni sugli atenei si sono abbattute pesanti incombenze burocratiche, tanto che, a tale riguardo, l'università è stata definita un «cantiere aperto, investito costantemente da oneri amministrativi»¹⁶⁶.

È un dato di fatto che un sistema così intricato di fonti, di rinvii, di norme, di regole, rende complicato a coloro che operano nelle università con compiti di direzione e responsabilità rintracciare ed applicare le disposizioni. È stato correttamente osservato che «quanto più la normativa è complessa, tanto più le università avvertono la necessità di chiarimenti da parte degli apparati centrali, e soprattutto dal ministero: da qui, la moltiplicazione dei quesiti che le prime rivolgono al secondo e delle note che servono a chiarire i tanti dubbi interpretativi e applicativi; con la conseguenza che, ad un tempo, si espande il ruolo del centro, si deresponsabilizzano le università; si rallentano i tempi delle decisioni»¹⁶⁷.

Sul fronte interno, e in particolare, sul versante della didattica, è sintomatico del problema della burocratizzazione la regolamentazione del c.d. sistema AVA, che, nonostante i molteplici tentativi di regolazione, presenta pur sempre una «sensibile burocratizzazione, facendo perdere di vista l'obiettivo di fondo sotteso alla sua disciplina: la necessità di garantire un continuo processo di qualità a favore della didattica e della ricerca scientifica nel sistema universitario»¹⁶⁸. Il tema delle regole delle procedure di accreditamento dei corsi di studi è già stato affrontato nel Capitolo secondo, in questa

¹⁶⁵ Cfr. R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *astrid-online.it*, 2014, secondo il quale le università sono addirittura l'esempio clamoroso della repressione dell'autonomia in Italia. «Che nelle nostre facoltà si debba insegnare diritto romano o economia politica, è una decisione ministeriale, ed è il ministero che ci dice come devono essere composti gli organi accademici, scritti gli Statuti, organizzati i dipartimenti o le scuole - per carità, non più le facoltà! È il ministero che ci dice quali e quanti devono essere i dottorati e che per accendere un co.co.co o conferire un contratto di traduzione da 500 euro bisogna passare per la Corte dei conti. Che sia il Governo a stabilire quanti abitanti e quale estensione territoriale debbano avere le province è figlio della stessa cultura: il centralismo più feroce».

¹⁶⁶ A. SANDULLI, *Il cantiere giuridico dell'università*, cit., 635. Le università sono effettivamente oggi gravate da procedure amministrative eccessivamente gravose ed articolate: si pensi, solo a titolo esemplificativo, ai vincoli al reclutamento in ragione dei punti organico, a tutte le informazioni da inserire nelle banche dati ministeriali, a tutti gli adempimenti informatici richiesti dal CINECA.

¹⁶⁷ G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, cit., 947.

¹⁶⁸ M. RICCI, *Alcune osservazioni sul reclutamento della docenza universitaria*, cit., 323.

sede, e relativamente al tema d'indagine, basti richiamare il documento CUN del 7 settembre 2016, contenente delle osservazioni sulle Linee guida per l'accreditamento periodico delle sedi delle università e dei corsi di studio (AVA 2.0), con il quale viene dato atto degli oneri burocratici con peso e costi eccessivi rispetto agli obiettivi di assicurazione della qualità, che la prima applicazione AVA ha generato. La revisione del sistema AVA si è posta il fine principale di raggiungere una sostanziale semplificazione del sistema ed un alleggerimento delle procedure e, in quest'ottica, il CUN ha suggerito di effettuare una «revisione testuale delle Linee Guida, attualmente eccessivamente corpose e di difficile lettura, revisione che consenta di poter individuare, analizzare e verificare più facilmente le procedure e gli indicatori per la valutazione e il miglioramento, affinché si diffonda più capillarmente la mentalità dell'assicurazione di qualità evitando che il processo AVA resti delegato a pochi addetti ai lavori e sia vissuto solamente come sovrastruttura burocratica». Nonostante le osservazioni mosse dal CUN, la procedura AVA 2.0 è rimasta complicata: è imposta un'uniformità, anche sotto i profili dell'organizzazione e della valutazione; l'attività è sottoposta a rigidi controlli sul rispetto dei diversi parametri; non vi è considerazione della specificità degli atenei; le scelte politiche di fondo sono di fatto sottratte alle università¹⁶⁹.

In siffatto quadro di burocratizzazione ormai incontrollata, il ruolo della formazione universitaria ha perso la sua funzione autentica ed originaria, la quale si è vista schiacciare dalla prevalenza di una «funzionalizzazione brutalmente "professionalizzante"», dalla tendenza a «un'omologazione ragionieristica degli insegnamenti» (il perverso meccanismo dei crediti formativi, la cui introduzione fu giustificata con la necessità di rendere confrontabili corsi svolti in Paesi diversi, ha avuto effetti devastanti sulla qualità complessiva del sistema, costretto a rozzi e ossessivi calcoli quantitativi che hanno altresì l'effetto nefasto di alimentare contrasti inesauribili tra i docenti) e da una «sedicente "cultura della valutazione"»¹⁷⁰.

Sul versante della ricerca, con l'ingresso nel sistema di ANVUR la burocratizzazione è stata identificata come uno dei principali difetti delle politiche di valutazione della ricerca e dell'università, poiché imporrebbe l'utilizzo di ingenti risorse e impedirebbe alle

¹⁶⁹ In questi termini, F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 135.

¹⁷⁰ F. RIMOLI, *Università, ricerca, cultura*, cit., 2.

università di valorizzare i singoli ricercatori¹⁷¹. Le procedure che regolano il meccanismo delle commissioni delle abilitazioni è assai complicato e, per molti versi, non chiarissimo (mediane/non-mediane etc.) specie per quanto attiene alla individuazione delle famose riviste di tipo A. Inoltre viene il legittimo dubbio che, vista la complessità delle regole e vista la scarsità delle risorse, pochissimi siano coloro che prenderanno poi effettivamente servizio.

Un altro caso rilevante di complessità amministrativa è dato dalle procedure di finanziamento della ricerca: i bandi sono sempre più complessi, e comportano sempre un maggiore impegno¹⁷², che sottrae tempo alla ricerca e al ricercatore stesso, il quale peraltro sempre più spesso si trova ad accantonare i suoi interessi di ricerca per partecipare ai bandi.

In merito poi agli adempimenti ordinari, molti di essi sono imposti, in particolare dall'ANVUR, entro tempi stretti e necessitano di valutazioni molto complicate¹⁷³.

Sul fronte esterno, il quadro che emerge non è meno preoccupante: basti pensare a tutti gli oneri che derivano dal controllo di gestione, dal ciclo delle *performance*, dal piano anticorruzione, dalla disciplina della trasparenza¹⁷⁴.

¹⁷¹ Cfr. S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, cit., 75, secondo il quale «il processo centrale di misurazione, avviato dal Civr, è ora stato collegato alle procedure selettive, sia degli esaminatori, sia degli esaminandi. È stato istituito un ente apposito, l'Anvur. Questo rappresenta il vertice della rete dei nuclei di valutazione delle singole università, un ulteriore fattore di complicazione che si aggiunge ad una poco chiara ripartizione dei compiti tra Anvur stessa e Civr. Le procedure amministrative di attuazione della recente legge universitaria finora avviate, sono o fondate su esiti di attività dell'Anvur o piene di riferimenti ad atti dell'Anvur o di suoi organismi sussidiari. Quindi, la cosiddetta valutazione della ricerca è entrata appieno nell'attività amministrativa (selezione, finanziamento ecc.), e finirà per seguirne le regole. Si pensava alla «scientometria al potere», invece l'ultima parola sarà quella dei giudici amministrativi».

¹⁷² Nell'ambito dei finanziamenti diretti dell'UE, sono molteplici i passaggi per la presentazione di una proposta di progetto: dal reperimento delle informazioni sulle diverse opportunità di finanziamento, alla verifica dei soggetti ammessi a partecipare, alla definizione della tipologia di progetto, alla verifica dei criteri di ammissibilità, fino alla vera e propria presentazione di una proposta di progetto. Nella quasi totalità delle università vi è un ufficio amministrativo dedicato allo svolgimento di tutta una serie di attività e servizi di supporto a docenti e ricercatori per la partecipazione ai bandi (predisposizione della proposta progettuale, verifica della corrispondenza tra l'idea progettuale e gli obiettivi del bando, supporto alla creazione del partenariato internazionale, inserimento dei dati amministrativi negli applicativi informatici previsti dal programma di finanziamento, compilazione di tutte le sezioni non scientifiche del formulario, *project management*, rendicontazione delle spese).

¹⁷³ Cfr. F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 137.

¹⁷⁴ «Sono tutti processi legati a forme di efficienza, trasparenza, buon andamento, che, presi singolarmente, perseguono fini virtuosi, ma che combinati insieme e sommati all'attivismo dell'ANVUR danno luogo a una mistura avvelenata», A. SANDULLI, *Il cantiere giuridico dell'università*, cit., 637.

A causa di questa denunciata mole di adempimenti amministrativi le università si occupano sempre di più di organizzazione e sempre meno di ricerca¹⁷⁵.

A livello istituzionale è stata, a più riprese, evidenziata la strada che dovrebbe essere intrapresa per uscire dall'*impasse*: ovverosia quella della semplificazione normativa e amministrativa. Da più parti è stata acclamata la necessità di liberare le università pubbliche da procedure amministrative eccessivamente gravose «con leggi, regolamenti o anche solo linee guida adeguate alle università e capaci di sopprimere norme obsolete o soffocanti»¹⁷⁶. Un ben congeniato processo di semplificazione potrebbe, infatti, rendere effettivamente più efficace l'azione pubblica delle università, che, l'attuale groviglio normativo e la pervasiva regolazione, sono capaci solo a frenarne lo sviluppo.

A solo un anno dall'entrata in vigore della legge Gelmini, il CUN sollecitava il MIUR «a promuovere, con le altre Autorità di Governo competenti, la predisposizione di un unico testo normativo o codice di settore nel quale siano raccolte, coordinate e consolidate tutte le disposizioni vigenti per il settore universitario, siano espressamente abrogate le norme obsolete o non più compatibili con le nuove discipline così da favorire la leggibilità e la riconoscibilità del quadro normativo, riducendo lo spazio dell'interpretazione e con esso le incertezze che possono generarsi nei soggetti del sistema universitario»¹⁷⁷. Un anno più tardi, la CRUI sollecitava l'intervento del Ministro per una «semplificazione delle procedure amministrative in aree strategiche quali la programmazione didattica (Ava è un sistema troppo rigido, specie in materia di pianificazione degli organici), la programmazione finanziaria (con il gravame della nuova

¹⁷⁵ Cfr. G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, cit., 947, il quale evidenzia anche che «la burocratizzazione costa: numerose giornate di lavoro sono spese dal personale amministrativo, da quello docente e da quello esterno appositamente impiegato per raccogliere le informazioni, riempire moduli, formulare le valutazioni imposte dalla disciplina. Una stima dei costi di questo tipo potrebbe fornire una dimensione più puntuale di questo problema e delle sue implicazioni. Un elemento di complicazione ulteriore sta nel fatto che la quasi totalità di queste informazioni deve essere caricata su supporto informatico, in apposite banche dati predisposte dal ministero, dal Cineca e dalle singole università: ma queste banche dati a volte dialogano male tra loro e, soprattutto, sommano a quelle normative e a quelle amministrative una serie di complicazioni tecniche. L'uso dell'informatica, quindi, per un verso, anziché semplificare, rischia, almeno in molti casi, di complicare; dall'altro lato, richiede personale appositamente specializzato, del quale, però, le università dispongono solo in misura ridotta».

¹⁷⁶ G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *Federalismi.it*, 2017, 7.

¹⁷⁷ Cfr. CUN, Mozione «Per la semplificazione normativa e per la qualità della regolazione», adottata nell'Adunanza del 3 maggio 2012. Il riordino e la semplificazione normativa, d'altro canto, come il CUN sottolineò nella stessa Mozione del 2012, non possono prescindere da un'analisi dell'impatto e dei costi della regolazione del settore, nonché da una verifica del suo livello di applicabilità.

contabilità economico-patrimoniale), i diversi 'cicli' della *performance* previsti dalle norme Civit in applicazione del d.lg. n. 150 del 2009 ('legge Brunetta'), le questioni attinenti ai meccanismi abilitativi. Le Università vogliono regole semplici e stabili, la burocrazia sta soffocando ogni sforzo di innovazione e cambiamento»¹⁷⁸.

A tale proposito, nel 2014, il CUN ha prodotto dei documenti indicando alcune semplificazioni possibili: *Semplifica Università "per cominciare"*; *Semplifica Università Autovalutazione, Accredimento iniziale e periodico, Valutazione periodica (AVA): semplificazioni possibili*; *Semplifica Università IV: Proposte di semplificazione della normativa sul Dottorato di Ricerca*; *Semplifica Università III. A proposito di internazionalizzazione: un fast track per un «visto di ricerca»*.

Due anni più tardi, la CRUI, in un atto di denuncia delle principali criticità del sistema universitario, ha proposto, tra le soluzioni operative ritenute urgenti ed inderogabili, anche la necessità di intervenire al fine di raggiungere un «significativo alleggerimento degli adempimenti a cui sono oggi chiamate le università, con particolare riferimento al sistema dell'accredimento, nonché la revisione del sistema delle regole che presidiano la gestione amministrativa delle università, al fine di consentire una maggiore flessibilità e tempestività nella propria operatività»¹⁷⁹.

Sempre nello stesso anno, il CUN ha proposto l'estensione al sistema universitario di alcune norme del decreto legislativo n. 218 del 2016, recante semplificazioni delle attività degli Enti pubblici di ricerca, in particolare quelle riguardanti gli acquisti per beni e servizi, attualmente assoggettati a complesse procedure¹⁸⁰.

Da ultimo, nel parere sullo schema di decreto sulle linee generali d'indirizzo della programmazione delle università 2021-2023, il CUN ha evidenziato la necessità di «semplificare il processo scaturente dalla normativa dedicata alle programmazioni»¹⁸¹.

¹⁷⁸ Cfr. CRUI, *Documenti CRUI per il governo*, documento approvato dall'Assemblea del 23 maggio 2013.

¹⁷⁹ Cfr. CRUI, *Università e ricerca. Pilastri su cui fondare lo sviluppo economico e sociale del paese*, 21 marzo 2016.

¹⁸⁰ Cfr. CUN, *Raccomandazione: «A Proposito del Decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli Enti pubblici di ricerca»*, 20 ottobre 2016, n. 2549.

¹⁸¹ Cfr. CUN, *Parere sullo schema di decreto sulle linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2021-2023 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati*, 25 febbraio 2021, ove si legge che «Lo schema di decreto riflette, pur con alcune modifiche e innovazioni, la struttura del decreto sulla programmazione triennale 2019-2021: ciò consente agli Atenei di dare continuità alle linee strategiche già elaborate in passato. Tuttavia, la normativa dedicata alle programmazioni appare di elevata complessità rispetto alle risorse previste (103 milioni nel 2021 e 138 milioni sia nel 2022 sia nel 2023 su oltre 8 miliardi di finanziamento complessivo). Si ritiene indispensabile quindi semplificare l'intero processo, che appare farraginoso, nonché complesso sia da progettare sia da monitorare nel tempo». In sede di parere, è

A livello legislativo ci sono state due iniziative contenenti una proposta di riordino della legislazione universitaria. La legge n. 50 del 1999 prevedeva una delega al governo per il riordino delle norme nelle materie ivi elencate, tra le quali vi era anche l'università, mediante l'emanazione di testi unici comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari¹⁸². Recentemente, il governo Conte I ha presentato al Senato uno schema di disegno di legge recante "Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di istruzione, università, alta formazione artistica musicale e coreutica e di ricerca". A leggerne le disposizioni emerge una delega apparentemente molto ampia, la quale, tuttavia, in caso di approvazione in materia universitaria probabilmente porterebbe ad un mero riordino delle disposizioni vigenti¹⁸³.

I dati e i documenti riportati costituiscono esempi alquanto eloquenti della complicazione normativa presente nel sistema: essa comporta della difficoltà per le università di adeguamento a regole che, mutando troppo velocemente, impediscono di fatto di effettuare qualsiasi programmazione a lungo termine. Temi e problemi, tutti, che confermano la necessità di un importante riordino, nel senso del coordinamento e della semplificazione della normativa che è andata interessando le autonomie universitarie.

interessante come il CUN interviene apertamente a difesa dell'autonomia universitaria, laddove si legge che «con riferimento all'ultima parte della quota premiale del FFO, vista l'assenza di autonomia degli Atenei nello scegliere gli obiettivi della precedente "autonomia responsabile", si valuta positivamente la ridenominazione proposta ("riduzione dei divari"). Tuttavia, dato che fino al 2018 gli Atenei potevano scegliere gli indicatori di questa parte della quota premiale, si invita il Ministero a ripensare l'attuale previsione normativa, affidando alle Università la scelta degli obiettivi e delle azioni sia per la programmazione, sia per la "riduzione dei divari"».

¹⁸² Cfr. F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., 93; L. FIORENTINO, *Semplificazione*, cit., 135. In particolare, nel 2000 l'allora Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, Ortensio Zecchino, provò a realizzare un tentativo di Testo unico, compiuto da parte di un gruppo di lavoro coordinato da Sabino Cassese, che avrebbe consentito tra le altre cose anche di abrogare ben 355 norme al tempo ormai superate. Tuttavia, sebbene già approvato in prima lettura in Consiglio dei ministri, con il cambio del governo il progetto venne abbandonato.

¹⁸³ Sul punto, v. G. TARLI BARBIERI, *L'insostenibile centralismo del centro: ovvero dell'agonizzante autonomia universitaria e regolamentare delle università*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 192. L'Autore, pur auspicandone l'adozione, sottolinea che le disposizioni della proposta di legge «non sembrano tali da consentire al Governo una riforma della legge n. 240 del 2010 in direzione di una valorizzazione dell'autonomia degli Atenei, ma al più, l'adozione di una sorta di testo unico non novativo che, per le ragioni più volte sottolineate, dovrebbe auspicabilmente intervenire anche sulla normativa secondaria, riducendone drasticamente lo *stock*».

Su più fronti è stata invocata l'opportunità di emanare un testo unico dell'università¹⁸⁴, basato su una netta semplificazione e razionalizzazione dei molteplici vincoli legali, oggi fissati da una pluralità di fonti regolative. La funzione del testo unico sarebbe quella di raccogliere la normativa *ad hoc* del settore universitario, operandone una netta selezione sulla base delle sue innegabili peculiarità rispetto agli altri comparti della pubblica amministrazione. Sarebbe quindi necessario fare un duplice lavoro: da un lato «dichiarare l'avvenuta abrogazione di norme in contrasto con il regime dell'autonomia», dall'altro «unire in un solo testo le norme sopravvissute»¹⁸⁵.

Il riferimento ad un unico corpo di norme dovrebbe ridare certezza al sistema, fornendo così linfa vitale al principio costituzionale di autonomia, la cui effettività è stata fortemente compressa dopo la legge Gelmini. Questo lavoro potrebbe anche favorire il superamento di un eccesso di burocratizzazione, che si è visto ormai pervadere i profili essenziali del sistema universitario, dai vincoli del reclutamento, alla farraginosità delle procedure di valutazione della ricerca e della didattica.

Peraltro è stata proprio la pluralità di provvedimenti normativi emanati nel corso degli anni ad aver imposto di fatto agli atenei un modello organizzativo, che, in virtù della sua uniformità, supera le eterogeneità che connotano le università in riferimento «alla dimensione, alla missione formativa e di ricerca, alla realtà sociale, culturale ed economica nella quale agiscono quasi a voler semplificare, in realtà negandola, la complessità di un sistema attraversato da importanti differenze interne ed esterne»¹⁸⁶.

Si è osservato che se da un lato la legge Gelmini si è preoccupata di definire dettagliatamente organizzazione e *governance* interna, dall'altro è stata latitante nella

¹⁸⁴ V., per tutti, S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, cit., 515 ss.; da ultimo, A. BANFI, *Il sistema universitario*, cit., 727, il quale evidenzia che «il sistema universitario necessita di un accorto intervento di manutenzione legislativa - non certo di una nuova "grande riforma" - che potrebbe essere in buona parte realizzato attraverso la redazione di un testo unico». L'Autore offre un commento sulle disposizioni contenute nel decreto legge n. 76/2020 (c.d. "Decreto Semplificazioni"), che interessano le università. Tali disposizioni sono contenute nel Capo III della legge e, in particolare, nell'art. 19, e riguardano specificamente: la possibilità per gli atenei di sperimentare modelli organizzativi propri nel quadro di accordi di programma con il Ministero competente; alcuni interventi sul reclutamento del personale docente e in materia di assegni di ricerca; l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Ricerca. Ad ogni buon conto, l'Autore conclude affermando che «sono effettivamente poche le misure di autentica semplificazione, numerose quelle che non introducono semplificazioni e neppure si caratterizzano per particolare urgenza, né è in alcun modo possibile individuare un quadro unitario all'interno dell'articolo in commento, tanto più che la stessa tecnica legislativa appare sciatta: i commi si susseguono senza ordine logico e almeno uno di essi risulta del tutto incomprensibile (comma 6-ter)».

¹⁸⁵ S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, cit., 518.

¹⁸⁶ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, cit., 352.

ridefinizione della *governance* dell'intera rete dei soggetti che, a vario titolo, entrano nel governo dell'università, non realizzando in tal modo una definizione più netta delle relazioni tra il centro e le autonomie universitarie¹⁸⁷. In un sistema così complesso e articolato, come quello attuale, è difficile determinare ruoli, funzioni, poteri e responsabilità, le quali tendono inevitabilmente a sovrapporsi, complicando ancor di più il sistema universitario. Inoltre, i soggetti che concorrono alla definizione dell'indirizzo e della gestione delle università «nel loro agire quotidiano producono decisioni, atti, documenti e tutto quell'insieme d'interventi che, ingrossando il sistema, producono oneri e burocrazia. E allora, prima ancora che incidere sulle singole procedure, in chiave di semplificazione e snellimento, bisognerebbe ragionare sulla ridefinizione dei soggetti che le pongono in essere»¹⁸⁸.

La predisposizione di un testo unico, volto al ripensamento dell'intera disciplina concernente gli atenei, o comunque un'opera di razionalizzazione della normativa esistente, dovrebbe rappresentare quindi un rimedio alla complicazione gestionale e alla sovrapposizione normativa sopra evidenziata. Insomma, l'università italiana necessita con urgenza di chiarezza rispetto a un quadro normativo ipertrofico e poco chiaro; eppure, nonostante il caos regolamentare che infligge le università, nulla sembra ancora concretamente muoversi.

4.2 UNIVERSITÀ DIVERSAMENTE PUBBLICA.

La trama di regole che avvolge e vincola le università offre degli elementi utili non solo a verificare a che punto sia il riconoscimento dell'autonomia normativa, ma anche a valutarne l'impatto sulla capacità delle università di assolvere il proprio ruolo¹⁸⁹.

Nel mondo delle pubbliche amministrazioni l'università rappresenta un "*unicum*". Come si è evidenziato nelle pagine precedenti, una prima peculiarità delle università pubbliche sta nel fatto che il fondamento costituzionale dell'autonomia normativa è

¹⁸⁷ L. FIORENTINO, *Semplificazione*, cit., 135.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ Soprattutto sul piano della formazione superiore, l'università oggi non è più sola sulla scena, bensì affiancata da altri soggetti che sempre di più invadono quegli spazi che tradizionalmente sono considerati di competenza esclusiva delle università, cfr. F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle Università e degli enti di ricerca non strumentali*, cit., 584.

direttamente correlato alla libertà di ricerca e di insegnamento. L'università non soltanto è sede primaria di libera ricerca e libera formazione, ma è anche chiamata a promuovere lo sviluppo e il progresso della cultura e delle scienze attraverso la ricerca, la formazione, la collaborazione scientifica e culturale, contribuendo con ciò allo sviluppo civile, culturale, sociale ed economico del Paese.

Del resto, la capacità delle università di contribuire allo sviluppo dei contesti si evince anche dal riconoscimento istituzionale, ai fini delle valutazioni spettanti all'ANVUR, della c.d. "terza missione", intesa quale propensione all'apertura dell'università verso il contesto socio-economico mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze¹⁹⁰. Le università sono quindi chiamate ad entrare in contatto con soggetti o comunque realtà diverse dalla comunità accademica, al fine di creare un collegamento diretto con il contesto socio economico, al cui sviluppo, soprattutto oggi, anche le stesse sono istituzionalmente chiamate. L'aspetto che si intende porre in evidenza è quello per cui l'autonomia universitaria viene a dipendere anche dalla capacità delle università di soddisfare il mondo esterno che sostiene l'istituzione e fruisce dei servizi dalle stesse offerti¹⁹¹.

Se da un lato, quindi, l'università svolge un ruolo indiscutibilmente pubblico, in quanto è chiamata a rispondere a un interesse collettivo, dall'altro, essa svolge anche un ruolo strategico, esaltato oggi dal peso sempre più decisivo che la risorsa "conoscenza" e la capacità di innovazione sono venute ad assumere, soprattutto a livello europeo, a seguito della accelerazione intervenuta nelle dinamiche sociali, tecnologiche e culturali¹⁹².

¹⁹⁰ Tra i compiti dell'ANVUR rientra anche la valutazione «della qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca, ivi compreso il trasferimento tecnologico», (cfr. art. 3, comma 1, del Regolamento istitutivo dell'ANVUR). La valutazione della terza missione è stata avviata nella VQR 2004-2010, e nel corso del tempo si è arricchita di indicatori, tra i quali si annoverano: contratti di ricerca e consulenza con committenza esterna, contratti conto terzi, brevetti, creazione di imprese *spin-off*, musei scientifici e siti archeologici.

¹⁹¹ In questi termini, R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia universitaria*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, *Studi introduttivi*, Bologna, 2018, 164.

¹⁹² Cfr. A. OLIVA (a cura di), *Dopo la riforma: università italiana, università europea? Proposte per il miglioramento del sistema terziario*, *Quaderni TreeLLLe*, 13, 2017, 165, ove si è rilevato che «conseguenza della sua diversità, l'Università viene a trovarsi in una posizione difficile da governare e scomoda da gestire: in quanto operatore pubblico non può soggiacere a certi vincoli che l'intero sistema della P.A. deve rispettare; in quanto architetto e costruttore di futuro ha bisogno di cambiare, di sperimentare, di innovare, e di farlo sempre più rapidamente».

L'università italiana, quindi, se vero è che, da un lato è chiamata a contribuire alla promozione della ricerca scientifica, dall'altro è vero anche che essa opera come amministrazione pubblica e, quindi, è tenuta ad applicare anche tutte le regole che valgono per le pubbliche amministrazioni. Di conseguenza l'università si trova in una posizione di costante tensione tra la rigidità della burocrazia derivante dai vincoli posti dal sistema a carico di tutte le pubbliche amministrazioni, e la vocazione alla flessibilità necessaria per porre in essere innovazioni, per sperimentare, per stare al passo con l'evolversi della società e delle tecnologie e, quindi, per espletare al meglio, e a garanzia di tutti, i compiti di cui è affidataria¹⁹³.

Le università, oggi più che mai, sentono l'esigenza di liberarsi da "lacci e laccioli", poiché, solo se libere, esse saranno capaci di adempiere al dovere di "creare valore pubblico" «di cui necessitano tutti: individui, imprese ed enti pubblici, valorizzando il carattere di interesse generale o collettivo di una libertà che a partire dall'individuo libera tutti»¹⁹⁴. È nel compito di produrre innovazione che sta, allora, nel mondo pubblico, un'altra peculiare diversità.

C'è un ulteriore profilo che va tenuto in considerazione: a differenza della maggior parte delle altre pubbliche amministrazioni, le università pubbliche devono "competere" (per attrarre studenti, per attrarre commesse di ricerca, per attrarre docenti, per attrarre fondi), addirittura (e sempre di più) su scala internazionale. Non solo, ma l'aumento della pressione competitiva porta con sé, sempre più frequentemente, la necessità di cooperare con altri atenei, in modo da poter accedere a opportunità o affrontare criticità meglio di quanto ognuno potrebbe fare da solo¹⁹⁵.

Inoltre l'università è chiamata a collaborare allo sviluppo della società soprattutto nella dimensione del rapporto tra singolo ateneo e territorio di riferimento. L'università si viene così a porre come centro di elaborazione e diffusione culturale con la possibilità di collegarsi con altre istituzioni nella creazione di reti sociali per lo sviluppo della società civile¹⁹⁶. Nel contempo, presenta aspetti peculiari anche questo sistema "a rete" nel quale le università sono inserite, e al quale la vigente legislazione impone di ricorrere sempre

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit., 9.

¹⁹⁵ Cfr. A. OLIVA (a cura di), *Dopo la riforma: università italiana, università europea?*, cit., 166.

¹⁹⁶ R. MOSCATI, *Università e sviluppo*, in C. CORSI e A. MAGNIER, *L'Università allo specchio. Questioni e prospettive*, Firenze, 2016, 48 ss.

più spesso, pur non riuscendo ad evitare, ancora una volta, rilevanti e fastidiose problematiche applicative¹⁹⁷.

Infine, ma non da ultimo, occorre prendere atto che gli atenei sono organizzazioni particolarmente complesse e peculiari rispetto alla nozione tradizionale di un'amministrazione pubblica. Ciò lo si evince per il concorso di più elementi: la presenza di attività diversificate per il tipo di servizi offerti (didattica, ricerca e terza missione); l'organizzazione interna, basti pensare al mandato unico del Rettore; la disciplina dei costi *standard*; il sistema della valutazione affidato ad ANVUR; il tema del reclutamento. Tutti questi fattori reclamano discipline derogatorie, ma non in via eccezionale, bensì in via permanente, stabilizzate in armonia con il principio della certezza del diritto; avere enti dotati di copertura costituzionale, quali le università, ha poco senso se le discipline legislative e generali sono le stesse rispetto alle altre pubbliche amministrazioni.

Con particolare riferimento alla necessità di intervenire con discipline derogatorie in tema di trasferimento tecnologico pubblico-privato, sono stati individuati dei punti sui quali si potrebbe intervenire «a risorse invariate»¹⁹⁸. In particolare, è stata proposta una modifica del Codice della proprietà industriale, attraverso l'introduzione di una norma generale che stabilisca l'appartenenza all'università (e solo a quest'ultima) dei risultati della ricerca svolta al suo interno, facendo leva sulla presunzione che anche soltanto la copertura dei costi generali da parte dell'università sia in grado di giustificare la pretesa che essa goda, in via esclusiva, dei ritorni attesi sull'innovazione¹⁹⁹. Inoltre, è stata

¹⁹⁷ G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, cit., 197. Secondo l'Autore è, in particolare, dalle norme sulla valutazione che emerge un sistema a rete «connotato dalle reciproche interdipendenze tra i vari soggetti che in esso operano, nel quale il centro fornisce indirizzi e standard agli atenei; ne verifica, in raccordo con uffici degli stessi atenei, il grado di conseguimento; fa dipendere dal raggiungimento di questi standard (parte del) le decisioni concernenti la ripartizione delle risorse. Viene abbozzato, inoltre, un ulteriore e concorrente modello di relazioni tra singole università e il governo che fa leva su un meccanismo "a cascata", in base al quale, cioè, le prime devono informare il rapporto con le loro articolazioni interne agli stessi principi che ne regolano il rapporto con il governo centrale».

¹⁹⁸ V. M. GRANIERI e R. PARDOLESI, *L'amministrazione diversamente pubblica e la selezione del contraente. Il nodo dei contratti di ricerca, sviluppo e trasferimento di tecnologia*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2020, 281 ss., in particolare 300.

¹⁹⁹ *Ibidem*. Per le università si applica l'art. 65 del Codice di proprietà industriale, secondo il quale il ricercatore è titolare esclusivo dei diritti derivanti dall'invenzione di cui è autore, fatto salvo il diritto delle università a una percentuale sui proventi derivanti dallo sfruttamento economico del brevetto, che viene specificata a livello di regolamento interno. Secondo la disposizione vigente, inoltre, l'inventore è tenuto a comunicare l'avvenuto deposito della domanda all'amministrazione di appartenenza. È prevista inoltre per l'università la possibilità di acquisire automaticamente una licenza gratuita, non esclusiva, di sfruttare l'invenzione, qualora l'inventore non abbia sfruttato economicamente la stessa, a meno che ciò non derivi da cause indipendenti dalla sua volontà, per almeno cinque anni. Tali disposizioni non si applicano in caso

suggerita una modifica al testo unico delle società a partecipazione pubblica, nel senso di concedere uno spazio di libertà agli atenei (indipendentemente dal Ministero e dall'autorità regionale dal quale sono vigilati) che consenta loro di accettare partecipazioni non di controllo nel capitale sociale delle imprese spin-off²⁰⁰. Ancora, in tema di appalti si ritiene necessaria una deroga al Codice dei contratti pubblici per l'attività negoziale svolta dalle università in relazione al trasferimento tecnologico, sia per quanto riguarda la contrattazione con la quale si acquistano servizi professionali (come ad esempio quelli relativi alle consulenze in materia di proprietà industriale), sia per quanto riguarda la selezione del contraente²⁰¹. Sempre con riferimento al regime dell'attività contrattuale, è stata proposta la creazione di una sezione di Consip specializzata per servizi e forniture di uso comune (quali quelli informatici, di traduzione specializzata, ...), nonché la previsione, per legge, della possibilità per le università di utilizzare le gare concluse da altri atenei, entro un limite predefinito²⁰².

Queste proposte di deroga al Codice della proprietà industriale, al testo unico sulle società pubbliche e al Codice appalti, rappresentano degli esempi concreti di differenziazione delle discipline generali che potrebbero valorizzare l'attività svolta dalle università, quali amministrazioni pubbliche particolari.

In conclusione, tendendo in considerazione tutti questi fattori, occorre quindi lavorare per liberare gli atenei dai soffocanti oneri amministrativi, al fine di convogliare nuovamente le forze del personale docente (e anche tecnico-amministrativo) verso le principali missioni dell'università. Occorre poi un intervento normativo, che non deve

di ricerche finanziate, in tutto o in parte, da soggetti privati o da soggetti pubblici diversi dall'università: in questo caso si applicano le disposizioni dell'art. 64 c.p.i., che regola i diritti degli inventori lavoratori dipendenti.

²⁰⁰ «Nessun altro vincolo dovrebbe gravare sugli enti a questo riguardo, né di tipo autorizzatorio-preventivo né di tipo revocatorio-successivo. È necessario che il coinvolgimento dell'ente nell'attività di impresa avvenga autenticamente a condizioni di mercato (così come del resto nella tanto decantata realtà statunitense) e non vi siano rigurgiti di dirigismo pubblico nella governance della società che nasce per svolgere il mestiere rischioso di portare l'innovazione sul mercato; starà eventualmente all'ente saper negoziare, come un socio privato, le migliori condizioni di accesso e uscita dal capitale sociale», *Ibidem*.

²⁰¹ «È necessario prendere atto della particolarità dell'innovazione come bene, che mal si presta ad essere ricondotta, quanto a disciplina, ai beni materiali e risulta dunque difficilmente regolabile, a monte e valle della filiera della ricerca, come avviene per qualsiasi altro cespite», *Ibidem*.

²⁰² Cfr. G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit., 12. Gli Autori, inoltre, sempre con riferimento all'individuazione entro la disciplina vigente di norme funzionali all'esercizio dell'autonomia, osservano come la normativa sugli appalti pubblici e le direttive del 2014 in materia già configurino, almeno per alcuni aspetti, le università in posizione speciale.

necessariamente avere l'ambizione di un intervento organico, poiché se si conoscono le peculiarità e le criticità del sistema universitario saranno, almeno inizialmente, sufficienti degli accorgimenti per migliorarlo, e su quelli si dovrà agire. È quindi rispetto a queste sfide che occorre ricercare iniziative da assumere, strumenti da adottare, vincoli da rimuovere, regole da modificare. Solo in questo modo, infatti, potranno essere precisati contenuti e confini del binomio "autonomia e responsabilità", declinando concretamente in cosa l'autonomia responsabile debba consistere e come possa realizzarsi²⁰³.

²⁰³ Sul tema del legame tra autonomia, libertà e responsabilità, v. G. GRASSO, *L'università tra autonomia, libertà e responsabilità*, cit., in particolare 116 ss. Secondo l'Autore «il trinomio autonomia, libertà e responsabilità» rappresenta «uno dei fattori centrali per il futuro delle Università italiane».

CONCLUSIONI

Le considerazioni svolte nelle pagine che precedono conducono a ritenere che, al netto delle numerose critiche che ha ricevuto e tuttora riceve, la riforma Gelmini ha offerto, in materia, un contributo importante, per molti aspetti decisivo, essendo andata ad incidere su tutte le aree più significative dell'ordinamento universitario: dalla *governance* del sistema, dallo stato giuridico ed il reclutamento dei docenti, alla valutazione della didattica e della ricerca, sino all'organizzazione interna degli atenei. Ne è scaturito un disegno improntato, da un lato, al ritorno ad un forte controllo centrale e a una riduzione significativa dell'autonomia universitaria rispetto alla legislazione dell'ultimo ventennio e, dall'altro, a una elevata complessità del quadro attuativo, in cui la legge si limita a porre principi e criteri direttivi, demandando al Governo (e solo in parte alle università) l'emanazione dei provvedimenti applicativi.

Come si è evidenziato, la legge n. 240 del 2010, e tutta la normazione che è scaturita dalla sua attuazione, ha rappresentato il punto di arrivo di un vero e proprio processo riformatore che ha investito tutto il sistema universitario pubblico. Tuttavia, se il legislatore aveva in mente una legge salvifica di tutti i mali dell'università e che potesse restituire razionalità a un sistema, essa in realtà ha contribuito ad alimentare la complessità di un ordinamento, quale quello universitario, caratterizzato da una eterogeneità delle fonti abilitate a produrre regole. Questa situazione ha prodotto un depotenziamento dell'autonomia normativa universitaria, la quale, come abbiamo potuto inferire nelle pagine precedenti, il Costituente ha inteso garantire nell'ambito e con la garanzia della riserva di legge.

Le università, soprattutto a seguito della legge di riforma n. 240 del 2010, si trovano al centro di un sistema di relazioni che le mettono in diretto collegamento con una pluralità di soggetti, alcuni da sempre presenti sulla scena dell'ordinamento universitario, altri di recente apparizione: con il Ministero, che detta gli indirizzi e si occupa del coordinamento; con l'ANVUR, che elabora i parametri della qualità ed efficienza quali obiettivi delle politiche universitarie; con le Regioni, che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione concorrono alla definizione delle politiche universitarie negli ambiti di legislazione concorrente; con l'Unione europea, che svolge

un ruolo di supporto, di armonizzazione e di incentivazione del sistema di istruzione superiore.

In questo senso, dal punto di vista della *governance* centrale, la legge di riforma, e gli altri interventi legislativi di settore successivamente intervenuti, hanno rafforzato la posizione di centralità del Ministero e dell'ANVUR. Ciò è avvenuto attribuendo un ruolo fondamentale al Ministero nella emanazione della disciplina di dettaglio, attuativa dei principi e dei criteri fissati dalla legge di riforma, e potenziando il ruolo dell'ANVUR, chiamata oggi alla definizione degli *standard* di qualità ed efficienza relativi alla didattica e alla ricerca. La descrizione effettuata delle azioni dell'ANVUR e delle disposizioni ad essa dedicate ha offerto la misura della pervasività della nuova valutazione, che è diventata nel tempo un'attività tendenzialmente onnicomprensiva, capace di investire pressoché tutte le attività e molta parte del funzionamento dell'università.

Dal punto di vista della *governance* interna, invece, il nuovo disegno degli assetti istituzionali e organizzativi degli atenei delineato dalla legge Gelmini si è visto essere finalizzato alla responsabilizzazione istituzionale, alla verticalizzazione dei processi, alle economie di scala, alla semplificazione organizzativa e all'apertura verso il contesto sociale. I primi interventi attuativi sono stati posti in essere dagli atenei stessi che sono stati da subito impegnati nella faticosa opera di adeguamento della normativa interna ai principi contenuti nella legge, che ha richiesto un investimento significativo di tempo e di risorse.

Più di qualche anno è ormai passato da quando quei provvedimenti di riforma sono stati introdotti, e quindi le esperienze maturate hanno potuto fornire un utile spunto per trarre un primo bilancio, identificando i benefici che tali provvedimenti hanno saputo apportare, gli obiettivi che sono stati disattesi, le criticità che sono rimaste irrisolte e quelle nuove che si sono determinate. In questo senso, si è osservato che le modalità in cui le università hanno concretamente dato attuazione alle norme previste dalla riforma sembrano far trasparire una volontà protesa più alla conservazione che al cambiamento.

Nell'ultima parte del lavoro, si è posto l'accento sul fatto che, a conclusione del profondo processo di riforma che le ha interessate, le università comunque costituiscono, oggi, soggetti pubblici dotati di poteri normativi rilevanti che consentono loro di assumere in autonomia dallo Stato le decisioni connesse all'esercizio delle funzioni didattica e di ricerca assegnate dalla Costituzione. Esse sono divenute soggetti

istituzionali che non si limitano più ad applicare il diritto statale, ma che producono diritto per la comunità accademica di cui esse stesse ne rappresentano l'essenza.

L'efficacia degli atti che esse sono in grado di adottare ha mutato il ruolo delle università nell'ordinamento in generale: gli atenei non sono più meri enti strumentali a cui applicare discipline legislative statali, ma sono diventati soggetti istituzionali rappresentativi della comunità accademica a cui la legge attribuisce poteri normativi integrativi e differenziati delle proprie norme. È, quindi, la nuova funzione delle singole università come luoghi di produzione del diritto che garantisce l'attuazione dell'autonomia universitaria: il diritto universitario non è più il solo diritto statale che le università si limitano semplicemente ad applicare, ma è quello che le stesse università possono ora produrre in relazione alle proprie specificità, sia nella forma degli atti di integrazione degli atti statali, sia nella forma di atti derogatori dei medesimi. Tuttavia, è stato evidenziato anche come le tecniche legislative e regolamentari utilizzate nell'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost. non abbiano di fatto garantito effettività all'autonomia statutaria.

Le università svolgono peraltro un ruolo molto importante per l'innovazione e il progresso dei Paesi, sia per la loro funzione di formatori delle generazioni sia perché sono il luogo dove si sviluppa, primariamente, la ricerca scientifica. Dalle conclusioni alle quali si è pervenuti tuttavia è emerso che la loro attività è resa difficile da un sistema spesso farraginoso, lento e piuttosto burocratizzato.

Appare, in definitiva, che il punto chiave sul quale le politiche pubbliche si dovrebbero concentrare sarebbe quello di realizzare una semplificazione dell'ordinamento universitario, obiettivo che deve essere considerato oggi una priorità: le università sono infatti attori globali, che competono sulla scena internazionale, e un sistema poco chiaro e complesso reca svantaggio all'Italia nella competizione globale con altri Paesi.

Pensare di innovare gli atenei, soggetti dotati di autonomia, anche normativa, vuol dire, necessariamente, immaginare e disegnare anche un processo partecipato e di dialogo tra il legislatore e le università. Questo non solo al fine di soddisfare un'esigenza generale di semplificazione, ma anche e soprattutto per valorizzare l'autonomia universitaria. A questo proposito molto si è detto nelle pagine che precedono in merito alla necessità di restituire all'autonomia, nelle sue diverse dimensioni, lo spazio occorrente per consentirle di rispondere alle esigenze di cui è interprete. Solo in questo

modo sarà possibile migliorare la qualità del sistema universitario nel suo insieme e la capacità di ogni ateneo di perseguire la sua missione in modo più consapevole ed efficiente, senza correre il rischio che i “lacci e laccioli” in cui le università sono imbrigliate possa offuscare, come taluni temono, i valori, le tensioni e le motivazioni che sono alla base della loro stessa ragion d’essere.

BIBLIOGRAFIA

G. ALLULLI, *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, 2015.

G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *Federalismi.it*, 2017.

C. AMICONI, *L'autonomia universitaria tra delegificazione, controllo ministeriale e sindacato giurisdizionale*, in *www.giustamm.it*.

P. AQUILANTI – A. DE ANTONIIS, *Appunti sui disegni di legge in materia di autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990.

A. ARCARI e G. MARGARIA, *La valutazione della ricerca. Indicatori e criteri per le scienze esatte e le scienze sociali*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011.

G. AURISICCHIO e F. MERLONI, *Il ministero e l'autonomia delle università e della ricerca: commento alla legge 9 maggio 1989, n. 168 e al disegno di legge sulle autonomie*, Bologna, 1989.

A. BACCINI, *Valutare la ricerca scientifica: uso e abuso degli indicatori bibliometrici*, Bologna, 2010.

A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1988.

R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004.

A. BANFI, *Il reclutamento dopo la "riforma Gelmini"*, reperibile sul sito web *www.roars.it*, 2012.

A. BANFI, *Il sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020.

A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, Milano, 2016.

C. BARBATI, *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012.

C. BARBATI, *La valutazione "in cerca" di regole*, in *Rivista Astrid*, 2012.

- C. BARBATI, *L'“assicurazione della qualità” nel sistema universitario, al tempo di ANVUR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013.
- C. BARBATI e G. VESPERINI, *Il sistema universitario*, in V. FRANCOLA, M. GANDIGLIO, A. MIRAGLIA, L. PARGLIONI, *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Firenze, 2013.
- C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014.
- C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019.
- A. BARTOLINI, *Appunti sul valore legale del titolo di studio*, in www.giustamm.it, 2009.
- S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011.
- C. BENETAZZO, *Organi del Dipartimento e modalità della loro composizione*, in *Federalismi.it*, 2016.
- R. BIN e F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.
- R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in astrid-online.it, 2014.
- C. BOLOGNA e G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università: il centro del sistema*, Bologna, 2011.
- E. BOSNA, *L'istruzione superiore nella legge Casati e nei decreti dei governi provvisori*, in F. DE VITO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Napoli, 1986.
- R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012.
- R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudici amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2012.
- R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, in E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013.

R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014.

R. CALVANO, *Brevi riflessioni sui problemi della valutazione nelle università da una prospettiva costituzionalistica*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Napoli, 2015.

R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello Stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, in *Rivista AIC*, 2018.

R. CALVANO, *Il curioso caso del "parente di grado zero". Il populismo universitario approda al Consiglio di Stato?*, in *Giur. cost.*, 2019.

R. CALVANO, *"Figli e figliastri" nella bozza di decreto sull'autonomia universitaria*, in www.lacostituzione.info, 18 maggio 2019.

M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995.

M. CAMMELLI e F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, 2006.

G. CAPANO, *Autonomia e governance: miti e realtà in prospettiva comparata*, in G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito delle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, 2009.

G. CAPANO, *Gli Statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, in G. CAPANO e M. REGINI (a cura di), *Come cambia la Governance. Università italiane ed europee a confronto*, in *Fondazione CRUI*, settembre 2015.

G. CAPANO, M. REGINI, M. TURRI, *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna, 2017.

P. CARETTI, *Illegittimo l'uso esclusivo dell'inglese nell'insegnamento universitario, ma non solo: verso un nuovo indirizzo in tema di interpretazione conforme?*, in *Giur. cost.*, 2018.

F. CARINCI, M. BROLLO (a cura di), *Abilitazione scientifica per i professori universitari*, Milano, 2013.

E. CASOLINO, *L'Università italiana nei rapporti con l'ordinamento comunitario: prospettive e tendenze*, in *Dir. e soc.*, 1992.

S. CASSESE, *L'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica: la legge istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università*, in *Il Foro it.*, 1989.

- S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001.
- S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, in *Il Mulino*, 2013.
- E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e stato pluralista*, Milano, 1992.
- T. CERRUTI, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione Europea: continuità o rottura?*, in *Federalismi.it*, 2014.
- B. CIMINO, *Il valore legale dei titoli di studio*, in E. CHITI, G. GARDINI e A. SANDULLI (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, Firenze, 2016.
- M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2007.
- M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione: oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006.
- F. COLAO, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Milano, 1995.
- A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993.
- A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, 2007.
- G. CORREALE, *L'autonomia universitaria*, in *Foro amm.*, 1977
- F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, 2018.
- A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991.
- A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giur. cost.*, 1998.
- A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2006.
- M. DECARO, *La strategia di Lisbona (2000-2020)*, in M. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, 2011.

G. DELLA CANANEA, *Distingue frequenter: le valutazioni della ricerca in ambito giuridico*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2012.

G. DEMURO, *La delegificazione. Modelli e casi*, Torino, 1995.

G. DI GASPARE, *Università, scienza, burocrazia*, reperibile su sito www.apertacontrada.it, 2013.

G. DONNA, *L'Università che crea valore pubblico*, Bologna, 2018.

M. DUGATO, G. PIPERATA, *Università degli Studi* (voce), in *Enc. Giur.*, 2007.

E. FAGNANI, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparata*, in *Le Regioni*, 2008.

G. FALCON, *Quattro ministeri e un referendum*, in *Le Regioni*, 2006.

F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991.

L. FERLUGA, *I doveri dei professori e ricercatori universitari e il regime delle sanzioni tra norme disciplinari e codici etici*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2016.

L. FIORENTINO, *Semplificazione*, in *Rapporto Italiadecide 2017*.

S. FOÀ e M.R. CALDERARO, *Il partenariato tra università ed enti locali: strumenti pattizi e modello fondazionale*, in *Federalismi.it*, 2016.

S. FOIS, *Intervento*, in *Atti del Convegno AIC, L'autonomia universitaria*, Bologna, 25 giugno 1988, Padova, 1990.

E. FOLLIERI, *L'autonomia statutaria delle Università statali nella legge n. 240/2010*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti, Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011.

E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello statuto in attuazione della legge n. 240/2010*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti, Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011.

F. FRACCHIA e A. GIANNELLI, *La valutazione della didattica come banco di prova per il rinnovamento dell'Università*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011.

- C. FRANCHINI, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l'apologo di Schopenhauer*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011.
- E. FURIOSI, *La valutazione della qualità della ricerca (VQR) al vaglio del giudice amministrativo*, in *Foro amministrativo*, 2018.
- W. GASPARRI, *Università degli Studi* (voce), *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987 (agg. 2000).
- W. GASPARRI, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2008.
- G. GENTILE, *I modelli di autonomia in Europa*, in G. GENTILE e S. MORETTI (a cura di), *L'ordinamento universitario. L'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2006.
- G. GENTILE, *Le reti universitarie*, in G. GENTILE e S. MORETTI, *L'ordinamento universitario, Quaderni costituzionali*, 2006.
- G. GENTILE, *La finanza*, in G. GENTILE e S. MORETTI, *L'ordinamento universitario, Quaderni costituzionali*, 2006.
- M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1988.
- M. GIANNINI, *Il contenzioso sui membri del Consiglio di amministrazione delle Università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013.
- M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari: la desiderabile autonomia delle università italiane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015.
- D. GIROTTO, *Una difesa d'ufficio dell'autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 2009.
- D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019.
- M. GRANIERI e R. PARDOLESI, *L'amministrazione diversamente pubblica e la selezione del contraente. Il nodo dei contratti di ricerca, sviluppo e trasferimento di tecnologia*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2020.
- G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011.

G. GRASSO, *Scelte statutarie e autonomia universitaria, dopo la legge n. 240 del 2010. A margine della sentenza del TAR Liguria sull'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università*, in G. Di GASPARE, N. LUPO, G. MELONI, D. MORANA (a cura di), *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012.

G. GRASSO, *T.A.R. Liguria e T.A.R. Piemonte salvaguardano la regola dell'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università, ma tacciono (colpevolmente) sul principio costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013.

G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Milano, 2015.

G. GRASSO, *Autonomia universitaria, senza responsabilità? Spunti dall'esperienza costituzionale italiana*, in *Consulta online*, 2016.

G. GRASSO, *L'università tra autonomia, libertà e responsabilità*, in A. CIANCIO (a cura di), *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali?*, Torino, 2020.

R. GRASSO, *Autonomia e finanziamenti pubblici*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, Napoli, 2013.

G. GRECO, *Riserva relativa di legge e criteri (impliciti) desunti dalla normativa comunitaria: il caso del numero chiuso alla facoltà di medicina*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999.

F. GUELLA, *Una materia "università" in Costituzione: Atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali*, in *Rivista AIC*, 2017.

C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1984.

G. M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi Sassaesi*, I, Milano, 1969.

E. LONGO, *L'UE e la "quinta libertà". Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea*, in *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, A. IANNUZZI (a cura di), Napoli, 2015.

G. LUZZATTO, *"Terza missione" delle università: la situazione italiana*, in *Astrid-online.it*, 2010.

V. MACRÌ, *Il patrocinio delle università ex art. 56 RD n. 1592/33: un'interpretazione dislessica*, in *www.giustamm.it*, 2010.

A. MARI e C. MEOLI, *Nuovi statuti e organizzazione delle Università*, in R. FINOCCHI (a cura di), *L'amministrazione universitaria*, Bologna, 1993.

A. MARI, *L'Agenda nazionale di valutazione del sistema dell'Università e della Ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008.

A. MARRA, *Il Direttore Generale e i Dirigenti nella nuova governance delle università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012.

A. MARRA, *Il Contributo delle Regioni allo sviluppo del sistema universitario*, in *Le Regioni*, 2013.

A. MARRA, *La valutazione del sistema universitario e il ruolo dell'ANVUR*, in G. PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Napoli, 2014.

P. MARSOCCI, *Il sistema dell'università e dell'alta formazione, dopo l'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010*, in *Rivista AIC*, 2011.

D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Napoli, 2020.

F. MASTRAGOSTINO, *Autonomia universitaria e assetto amministrativo-contabile*, Rimini, 1984.

M.G. MATTAROLO, *Le selezioni locali nei regolamenti degli atenei*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016

L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. e soc.*, 1981.

L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1997.

L. A. MAZZAROLLI, *Il principio dell'autonomia universitaria nella Costituzione*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti, Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011.

F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in F. MERLONI (a cura di), *Il ministero e l'autonomia delle università e della ricerca: commento alla legge 9 maggio 1989, n. 168 e al disegno di legge sulle autonomie*, Bologna, 1989.

F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002.

F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione della disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004.

F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010.

F. MERLONI, *La riforma dell'Università. La nuova governance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011.

F. MERLONI, *Il ruolo dello Stato nel sistema universitario e della ricerca e l'organizzazione delle funzioni di governo*, in *Astrid-online.it*, 2013.

F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Dir. pubbl.*, 2016.

F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, Torino, 2004.

F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978.

D. MONTEMERLO, *La governance delle università: un'analisi della letteratura*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011.

A. MORELLI, *Istruzione superiore (voce)*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XVII, Torino, 1938 (1937-1940).

M. MORETTI, *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La Commissione reale per il riordino degli studi superiori e la relazione Ceci*, in I PORCIANI (a cura di), *L'università tra otto e novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Napoli, 1994.

R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia universitaria*, in *Diritto amministrativo e società civile, I, Studi introduttivi*, Bologna, 2018.

R. MOSCATI, *Università e sviluppo*, in C. CORSI e A. MAGNIER, *L'Università allo specchio. Questioni e prospettive*, Firenze, 2016.

N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro it.*, 1990.

A. OLIVA (a cura di), *Dopo la riforma: università italiana, università europea? Proposte per il miglioramento del sistema terziario*, *Quaderni TreeLLLe*, 13, 2017.

L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988.

A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000.

G. PARUTO, *L'evoluzione dell'ordinamento universitario italiano*, Bologna, 2012.

C. PINELLI, *In tema di prestiti concessi a studenti universitari "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi" (art. 34, comma 3, Cost.)*, in *Giur. cost.*, 2004.

C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista AIC*, 2011.

A. PISTONI, *Valutazione e certificazione della qualità della didattica e dei processi formativi*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011.

A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005.

A. POGGI, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costruzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, in A. BARDUSCO e F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Milano, 1998.

A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

I. PORCIANI, *Lo Stato unitario di fronte alla questione dell'Università*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra otto e novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Napoli, 1994.

U. POTOTSCHNIG, *Autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in *Giur. cost.*, 1998, 2305, ora in *Scritti scelti*, Padova, 1999.

U. POTOTSCHNIG, *Strutture di governo e di autogoverno*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *L'autonomia universitaria* (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990, 29 ss., e ora in U. POTOTSCHNIG, *Scritti scelti*, Padova, 1999.

M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014.

E. REALE, P. SACCHETTA, A. BARBARA, A. COSTANTINI, M. SEEBER, *Il processo del vtr: dalla selezione dei prodotti alla valutazione*, in E. REALE (a cura di), *La valutazione della ricerca pubblica: una analisi della valutazione triennale della ricerca*, Milano, 2008.

- M. RICCI, *Alcune osservazioni sul reclutamento della docenza universitaria: elementi costitutivi e criticità*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2016.
- F. RIMOLI, *Università, ricerca, cultura: considerazioni breve su una lunga agonia*, in *Rivista AIC*, 2014.
- L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018.
- O. ROSELLI, *Le fonti normative delle università (una prima ricognizione)*, in *Osservatorio fonti*, 1996.
- M. ROSBOCH, *L'Autonomia universitaria tra presente e passato*, in *Rivista di Storia dell'Università di Torino*, 2013.
- F. RUGGE, *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia*, Rapporto CRUI, 2018.
- A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993.
- A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.
- A. SANDULLI, *Spunti sulla riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, in www.irpa.eu, 2009.
- A. SANDULLI, *Il cantiere giuridico dell'università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016.
- A. SANDULLI, *L'Agenzia nazionale per la ricerca: un pasticcio italiano*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020.
- V. SANTARSIERE, *Ai fini delle imposte di registro, ipotecaria e catastale sulla compravendita immobiliare, le Università non beneficiano del regime proprio dello Stato, né delle amministrazioni pubbliche*, in *Giur. merito*, 2005.
- O. SEPE, *Università degli Studi (voce)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1998.
- M. SMIROLDO, *La domiciliazione degli Atenei ai fini delle notificazioni di atti e provvedimenti giudiziali*, in Lexitalia.it, 2006.
- D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta*, in *Dir. pubbl.*, 1996.
- G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, 1996.

G. TARLI BARBIERI, *L'“erompere” dell'attività normativa del Governo alla luce della sent. n. 104 del 2017: conferme e novità da un'importante pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017.

G. TARLI BARBIERI, *L'insostenibile centralismo del centro: ovvero dell'agonizzante autonomia universitaria e regolamentare delle università*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019.

P. TORRETTA, *Autonomie funzionali e principio costituzionale del pluralismo nella prospettiva degli statuti regionali in formazione*, in *Foro amm. TAR*, 2004.

G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009.

G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013.

G. VESPERINI, *L'ANVUR nella governance del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017.

L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?*, in *Le Regioni*, 2011.

P. ZUDDAS, *La valutazione della ricerca scientifica: caratteri, efficacia, limiti*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare all'Università. un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011.