

PREMESSA

DISCIPLINARE L'UNIVERSITÀ: UNA "SFIDA" AI REGOLATORI

Negli anni recenti, contrassegnati dall'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, l'Università è stata oggetto di estesi interventi volti a ridisciplinarne, in taluni casi a disciplinarne, molti e importanti profili funzionali e organizzativi.

Nuove previsioni e nuovi comandi si sono andati in tal modo aggiungendo a un tessuto normativo già consistente, stratificato nel tempo e, in molti suoi intrecci, rispondente a disegni tracciati da precedenti nonché da "altri" legislatori, non sempre avvertiti delle specificità che, a diversi effetti, avrebbero potuto sollecitare la sottrazione di questa materia e dei suoi soggetti alle loro norme.

Lungi dal riformulare o comunque dall'adeguare la complessiva disciplina del settore ai mutamenti che andava introducendo, anche il legislatore del 2010 ha pertanto chiamato l'Università a muoversi in quello spazio di difficile convivenza tra "vecchie" e "nuove" regole, speciali e generali, che sempre si forma in presenza di innovazioni calate in contesti innervati da soluzioni espressioni di assetti ordinamentali fra loro distanti.

Le complessità del dialogo fra regole lasciate esenti da coordinamenti formali e sostanziali hanno perciò costretto la "grande riforma" del 2010 ad affidare la propria tenuta alle interpretazioni adeguatrici, caso per caso, che ne hanno offerto i diversi attori chiamati a darvi attuazione nonché al succedersi di regole che le esperienze applicative e il non raro confronto con le sedi giurisprudenziali hanno condotto ad essere sempre più di frequente modificative o integrative di quelle poco prima adottate.

Percorsi dunque di riforme "per aggiunta" e "per correttivi", in esito ai quali l'Università è giunta a connotarsi come uno degli ambiti a più elevata e instabile regolazione, tanto che quanto può ancora definirsi l'ordinamento universitario propone caratteri tali che un'analisi volta a rappresentare la trama delle tante norme che vanno a comporlo ne restitui-



rebbe un'immagine confusa oltre che sfocata in molti suoi contorni, come per ogni corpo colto in movimento.

Un movimento che un recente disegno di legge delega alla redazione di un testo unico o codice di settore, preceduto dall'istituzione di un'apposita Commissione ministeriale, cerca di comporre ma che non sembra destinato ad arrestarsi di fronte alle innovazioni che continuano ad essere annunciate per numerosi profili del funzionamento e dell'organizzazione delle Università.

Al cospetto di queste reiterate e cangianti attenzioni, l'analisi delle tante regole che sono andate e vanno ad alimentare la legislazione universitaria è perciò esposto alle debolezze delle indagini che seguono, talvolta rincorrono, le orme di un legislatore che, impegnato a correggere o a modificare le sue azioni, finisce con l'essere attento più a sé stesso che all'oggetto dei propri interventi, come a farne una risultante anziché un presupposto delle scelte compiute e delle scelte riviste.

Analisi che appare ancor più debole quando l'oggetto delle regole sia di quelli che preesistono ai legislatori come ad essi preesiste l'Università, quale realtà storicamente determinata, nella sua ontologia anche funzionale, che alle leggi dei diversi Stati e dei diversi tempi chiede di essere conosciuta e riconosciuta per ciò che "è".

Ed è, pertanto, quando l'Università sia colta in questa dimensione di soggetto e non già di oggetto degli scenari anche regolativi dei quali è parte che essa più che definirsi quale titolo, se non occasione, per esercizi o scelte normative ne diventa banco di prova, ovvero parametro alla cui stregua valutare le discipline ad essa dedicate nella loro capacità di assicurarle condizioni organizzative e di funzionamento adeguate al suo "essere" nonché al suo conseguente "dover essere".

È la "questione universitaria" che si apre quando l'Università incontra i legislatori e della quale sono parte ineliminabile le relazioni che i contesti esprimono con essa, come ben documentano le vicende che ne hanno connotato la nascita e le successive affermazioni nei diversi Stati e nei diversi tempi.

Che oggi vi sia, d'altro canto, più che un ordinamento universitario, una "questione universitaria" con la quale misurarsi lo attesta anche il confronto con le regole delle quali l'Università è diventata oggetto per effetto di una riforma che dichiarandosi, nel suo stesso titolo, orientata a incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, racconta la volontà di intervenire sulle modalità e sulle condizioni in cui essa assolve i propri compiti.

La qualità e l'efficienza, infatti, benché siano di per sé significanti

quali parametri capaci di rinviare, nel linguaggio di tanti recenti legislatori, a modelli aziendali di organizzazione e funzionamento dei sistemi e dei soggetti anche pubblici, possiedono pur sempre la natura di canoni suscettibili di ricevere contenuti e applicazioni differenti a seconda dell'ambito interessato e, in particolare, degli obiettivi che s'intendono conseguire.

Ed è proprio l'individuazione degli obiettivi ai quali tendere tramite una qualità ed efficienza che, anche quando elevate a scopi ultimi delle leggi e delle innovazioni da esse introdotte, si fanno al loro cospetto strumenti, pressoché smarrendo la forza di farsi finalità, a dare contenuto alla "questione universitaria" aperta anche dall'incontro dell'Università con i processi di riforma avviati dal legislatore del 2010. Un legislatore che, lungi dall'esplicitarli, li ha consegnati alle diverse misure previste e all'interpretazione che di esse ne hanno dato i tanti attori chiamati ad applicarle, fra ripensamenti e rafforzamenti di un disegno che investe innanzi tutto la concezione della funzione assolta dall'Università.

Da qui, dunque, i punti di domanda rimasti aperti non solo circa l'idoneità delle tante regole di cui l'Università è stata e continua ad essere oggetto a procurare le giuste risposte alle esigenze del settore ma, ancor prima, circa quali siano queste esigenze.

Interrogativi che rinviano appunto alla più ampia e fondante questione del ruolo da riconoscere all'Università, che si propone quando si vada oltre la pacifica identificazione dei compiti istituzionali che storicamente la connotano e ci si raffronti con le condizioni alle quali essa è chiamata ad assolverli e perciò con gli assetti ordinamentali e, a un livello che può diventare più di dettaglio, con le discipline di cui essa è fatta oggetto da parte dei diversi regolatori.

Tante e differenti nel tempo sono state d'altro canto le domande che i diversi contesti hanno rivolto all'Università e tante sono quelle che continuano ad esserle rivolte anche sulla base di condivisioni, ormai fattesi sovranazionali, circa la centralità dell'educazione e della conoscenza come strumenti per quella crescita individuale e collettiva che sola si ritiene consenta di governare i cambiamenti e i nuovi bisogni di un mondo investito da profonde trasformazioni.

Domande che attendono risposte anche da parte dei contesti perché assicurino le condizioni necessarie alle azioni e alle presenze richieste all'Università, la cui disciplina si definisce perciò come una "sfida" agli stessi regolatori e segnatamente alla loro capacità di porle le giuste domande, procurando le giuste risposte.

Una sfida che si consuma all'interno dei singoli Stati alla cui respon-



sabilità è rimesso, anche in ambito europeo, definire gli assetti ordinali e di funzionamento dei sistemi di istruzione, quali spazi in cui si esprime quell'identità nazionale che la stessa Europa si prefigge di salvaguardare.

Una diversa prospettiva, dunque, che quando sia accolta, come lo è a fini dello studio che qui si apre, spiega anche perché non tutte le regole che cercano e, per certi versi, pretendono di normarne i profili organizzativi e funzionali diventino meritevoli di essere esaminate, ma lo siano soltanto quelle che, definendo le condizioni alle quali le Università sono chiamate ad esercitare le loro funzioni, assumono la capacità di farsi indicatori di quanto essa sia conosciuta e riconosciuta per ciò che “è” e “deve essere”.

L'UNIVERSITÀ: UNITARIA E PLURALE

SOMMARIO

1. L'autonomia universitaria e le sue dimensioni. – 2. L'autonomia universitaria e i suoi soggetti. – 3. Le autonomie universitarie "alla prova" della qualità e dell'efficienza.

1 **L'autonomia universitaria e le sue dimensioni**

L'Università appartiene a quelle realtà che non si lasciano definire dai legislatori ma al più descrivere nei tratti ontologici, come tali storicamente determinati nella genesi e nella successiva evoluzione.

Anche il nostro legislatore costituzionale ha dedicato all'Università, nell'ultimo comma dell'art. 33 Cost., una disposizione in cui, lungi dal definirla, ha inteso riconoscerla, insieme con le istituzioni di alta cultura e con le accademie, nella condizione costitutiva dell'autonomia, affermandone il «diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»¹.

Eguale descrittiva è la più recente identificazione che dell'Università ha offerto, nel suo *incipit*, la legge 30 dicembre 2010, n. 240, laddove nell'art. 1 enuncia che: «Le Università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti», per aggiungere che esse «operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica».

Descrizioni attente, dunque, ai compiti che qualificando l'Università,

¹ Sulle disposizioni costituzionali dedicate all'Università, e nell'ambito della estesa letteratura in materia, si ricordano qui i contributi di S. CASSESE-A. MURA, *Commento agli artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1976, p. 210; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella costituzione*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 229 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. soc.*, 1981, p. 267 ss.; A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, ora in *Scritti Giuridici*, vol. IV, Napoli, 1994, p. 441 ss.; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3332 ss.



quasi a farsene baricentro, le conferiscono quell'identità funzionale unitaria che tale resta al di là dei contesti con i quali si confronta e nella quale è facile trovare riflessa l'idea dell'Università affermata nella Prussia di inizio XIX secolo sulla scorta, nelle letture prevalenti ma non perciò del tutto pacifiche che ne sono state date, del pensiero di Wilhlem von Humboldt².

Un'idea di Università, come sede primaria dell'istruzione superiore deputata ad assolvere i compiti di formazione in connessione con la ricerca scientifica, che porta con sé anche il riconoscimento della sua necessaria autonomia. Condizione, del pari, capace di connotarla storicamente, quale evoluzione delle particolari tutele e guarentigie attribuite alle comunità di docenti e studenti sorte nell'ambito degli importanti movimenti associativi del tardo medioevo, antecedenti dell'Università moderna³, ma che pur tuttavia non possiede la capacità di stabilizzarne l'identità organizzativa e di funzionamento.

Come ogni altra autonomia, infatti, anche quella universitaria reca in sé i limiti della sua natura di condizione essenzialmente relazionale la cui consistenza ed effettività dipendono dagli spazi che i diversi legislatori lasciano alla sua affermazione, perciò incapace di predeterminare le regole di organizzazione e di funzionamento dei soggetti che ne fruiscono, le quali variano con il variare dei legislatori.

Ed è perciò che l'autonomia, pur conservando l'idoneità a farsi premissa di ogni analisi dedicata all'Università del cui statuto, anche costituzionale, è componente costitutiva, non può considerarsi questione alla quale riservare le sole attenzioni che tipicamente si rivolgono ai presupposti teorici e di principio⁴.

L'autonomia appartiene, infatti, a quei valori dei quali è necessario verificare la misura dell'effettivo riconoscimento e della conseguente capacità di riflettere le ragioni per le quali sono previsti.

Non a caso, anche nei diversi ambiti sovranazionali e segnatamente

² Sul punto, cfr. W. VON HUMBOLDT, *Sull'organizzazione interna ed esterna degli istituti scientifici superiori di Berlino* (1810), trad. it., in W. VON HUMBOLDT, *Università e umanità*, a cura di F. Tessitore, Napoli, Guida, 1970.

³ In proposito, si rinvia a J. VERGER, *Le Università nel Medioevo*, 2^a ed., Bologna, il Mulino, 1991 e agli studi raccolti in G.P. BRIZZI-P. DEL NEGRO-A. ROMANO, *Storia delle Università in Italia*, Messina, Sicania, 2007.

⁴ Sul concetto di autonomia cfr, comunque e ancora, fra i numerosissimi studi M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggi sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 851 ss.; G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 273 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, Cedam, 1976, p. 821 ss.

europei, impegnati a riflettere in merito alla “questione universitaria”, mentre si ribadisce la centralità dell’autonomia e la sua funzionalità al ruolo che l’Università è chiamata ad assolvere, si promuovono indagini volte ad accertare, al di là del differente significato ad essa ascritto nei sistemi istituzionali dei diversi Paesi, quale concezione ne accolgano i legislatori e quanto possa dirsi adeguata a ciò che l’Università “è” o “dovrebbe essere”⁵.

Come a dire che l’autonomia universitaria, lungi dal farsi solo promessa, dà contenuto a uno dei principali interrogativi proposti dalla “questione universitaria” per come si apre e si definisce quando l’Università incontra i legislatori.

Anche nel nostro ordinamento, d’altro canto, l’autonomia universitaria, come tutte le autonomie costituzionalmente garantite o solo riconosciute, ha dovuto attendere il legislatore per iniziare ad esprimersi al di là e oltre le incertezze cui, nel frattempo, dava risposta un giudice costituzionale il quale ricordava che, per quanto previsto dall’art. 33, comma 6, Cost., essa non era né «piena né assoluta», potendo essere accordata dallo Stato «in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, sempreché quest’ultimo non fosse irrazionale»⁶.

Un incontro per il quale sarebbe stato necessario attendere diversi anni, sino all’adozione della legge 9 maggio 1989, n. 168.

All’art. 6 di questa legge, con la quale si istituiva il Ministero dell’Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, si deve infatti la prima dichiarazione legislativa degli ambiti in cui essa è chiamata a svilupparsi laddove, dopo il preliminare riconoscimento alle Università della personalità giuridica, si enunciano i principi di un’autonomia che vive di più dimensioni: didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile oltre che normativa⁷.

È l’annuncio di un’autonomia intrinsecamente plurale nei contenuti che la qualificano e i cui termini sono in parte esplicitati, in parte rinviati a leggi future destinate a darvi attuazione⁸.

⁵ Si rinvia sul punto allo studio condotto nel 2009 dell’European University Association (EUA) su “*University Autonomy I*”, dove queste analisi sono state condotte con riguardo a trentaquattro paesi europei, e al successivo Progetto “Autonomy Scorecard” del 2011.

⁶ Corte cost., sent. 3 maggio 1985, n. 145, pt. 1-2 del *considerato in diritto*.

⁷ Sulla legge 9 maggio 1989, n. 168, recante l’“Istituzione del Ministero dell’Università e della ricerca scientifica e tecnologica”, cfr. F. MERLONI (a cura di), *Il Ministero e l’autonomia delle università e della ricerca*, Bologna, il Mulino, 1989.

⁸ Cfr. art. 6, comma 8, legge n. 168/1989.



Una legge, dunque, essenzialmente di principi, alcuni dei quali troveranno sviluppo con legislatori successivi.

In particolare, alla legge 19 novembre 1990, n. 341 spettò esplicitare meglio i contenuti dell'autonomia didattica⁹ mentre con la legge 24 dicembre 1993, n. 537 si cercò di dare attuazione, nell'art. 5, all'autonomia finanziaria delle Università.

Sarà poi la legge 15 marzo 1997, n. 59, nel suo art. 1, comma 4, lett. d) a riconoscere, come a volerla ulteriormente garantire, la natura "funzionale" dell'autonomia attribuita alle Università degli studi, legandola alle funzioni che esse sono chiamate ad assolvere e agli interessi di settore, ma pur sempre generali, dei quali sono soggetti esponenziali e che anche perciò si vorrebbero sottratti alle competenze di altri centri decisionali sia dell'amministrazione statale sia di altre amministrazioni territoriali¹⁰.

Leggi, tuttavia, che non intervenendo su uno spazio normativo vuoto ma, al contrario, occupato da numerosi provvedimenti già adottati per disciplinare organizzazione e funzionamento delle Università, non sono riuscite a governare appieno la propria attuazione, come dimostrerà anche l'incontro con legislatori successivi che agiranno al di là di raccordi con le loro enunciazioni.

Molto è stato detto sui rapporti tra legge statale e autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Università. Tema appartenente anche a quello più generale del sistema delle fonti, in merito al quale non può qui che rinviarsi ai copiosi studi che ne sono stati condotti, alla ricerca dei limiti che deve darsi lo stesso legislatore¹¹.

Molto è stato detto e si avrà modo di documentare, nel seguito, anche in merito al grado di attenzione e perciò di attuazione che ha ricevuto la riserva al legislatore dei limiti apponibili all'autonomia delle Università.

⁹ In proposito, cfr. art. 11 della legge 19 novembre 1990, n. 341, "Riforma degli ordinamenti didattici universitari".

¹⁰ Sulla nozione di "autonomia funzionale", elaborata, per identificare un *tertium genus* fra l'ente pubblico e l'ente territoriale, da C. GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929, poi ripresa da M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, cit., cfr., per un'analisi delle valenze da essa acquisita con la legge n. 59/1997; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 32 ss. Sul punto, anche Corte cost., sent. 4 giugno 1992, n. 281, ove si riconosce l'esistenza di due sfere di autonomia (regionale e universitaria) dotate di copertura costituzionale.

¹¹ Sul punto, cfr., fra gli altri, A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, cit. e A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, V, c. 102 ss., nonché O. ROSELLI, *Le fonti normative delle Università (una prima ricognizione)*, in *Oss. sulle fonti*, 1996, p. 265 ss.

Garanzia costituzionale della quale lo stesso giudice delle leggi ha offerto un'interpretazione "misurata", rilevando come ancor prima della legge n. 168/1989 sia lo stesso art. 33 Cost. a non escludere la piena legittimità di interventi dell'esecutivo quando necessari a «integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali»¹².

Nonostante l'ingresso così autorizzato di numerose fonti secondarie, diventate poi anche atipiche fonti terziarie, è ai tanti legislatori statali intervenuti nella perdurante assenza di quella legge di principi, annunciata nel 1989 ma mai adottata¹³, che si è dovuta la creazione di quel tessuto normativo, stratificato nel tempo, con il quale l'Università è chiamata a confrontarsi.

Da questi provvedimenti legislativi, non solo di settore, sono pertanto derivati molti dei vincoli e dei limiti che hanno circoscritto il potere di autodeterminazione delle Università e perciò anche compresso gli spazi assegnati allo sviluppo di un'autonomia che possa farsi strumento di affermazione delle "differenze" e soprattutto delle specificità che connotano l'Università.

Ad alimentare e addensare il quadro normativo nel cui rispetto l'Università esercita le funzioni che ne connotano il ruolo hanno infatti concorso e tuttora concorrono le tante leggi generali alle quali essa è stata assoggettata anche in ragione del suo essere una "pubblica amministrazione", ai sensi dell'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2011, n. 165 e successive modifiche. Fra queste, in particolare, le leggi per un revisione della spesa pubblica che declinata, nell'esperienza del nostro ordinamento, in termini quantitativi più che qualitativi ne ha fatto le fonti di politiche capaci di incidere sull'autonomia delle Università, specie quanto ad acquisizione e gestione delle risorse, sia umane sia finanziarie.

Ricostruire, nel loro succedersi, i tanti incontri delle autonomie universitarie con i legislatori significa dunque aprirsi a un percorso che si è sviluppato secondo linee differenti che hanno inciso in termini altrettanto differenti sull'effettività dell'autonomia e segnatamente sugli spazi e sui limiti ad essa assegnati, sino all'ultima rotta tracciata dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, quando ad esserne modificati sono anche, e soprattutto, i rapporti intercorrenti fra le sue diverse dimensioni.

All'interno di un disegno fatto di nuovi "pieni" e di nuovi "vuoti" di

¹² In questo senso, cfr. Corte cost., sent. 27 novembre 1998, n. 383.

¹³ Cfr., in proposito, art. 6, comma 1 della legge n. 186/1989, laddove si rinvia alla legge cui sarebbe spettato specificare i principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 Cost.



autonomia, con la legge n. 240/2010 i contenuti che la connotano conoscono un progressivo mutamento della propria forza, quasi che ad esserne ripensata sia quella loro stretta e reciproca funzionalità, voluta dallo stesso Costituente.

Come ebbe a sottolineare la Corte costituzionale, il diritto delle Università di darsi, sia pure entro i limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, ordinamenti autonomi, enunciato nell'art. 33, ultimo comma, Cost., non risolve infatti in sé il proprio significato. Il suo riconoscimento è semmai condizione perché sia assicurata piena attuazione al comma 1, ove si stabilisce che «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento»¹⁴ oltre ad essere strumento, sia pure all'interno di un rapporto più indiretto, perché si affermi il principio fondamentale, di cui all'art. 9 Cost., in base al quale spetta alla Repubblica promuovere «lo sviluppo della cultura» e della «ricerca scientifica e tecnica»¹⁵.

Premesse di un'analisi che per verificare quanto l'autonomia, nell'esperienza del nostro ordinamento, possa ancora dirsi capace di servire all'identità funzionale, di per sé unitaria, dell'Università, deve guardare allo spazio assicurato alle sue dimensioni, per come risultano anche dai rapporti che, in esito all'incontro con i legislatori, le norme intessono fra di esse.

2 **L'autonomia universitaria e i suoi soggetti**

Se non esiste una sola autonomia, ma tante autonomie universitarie per quante ne sono le dimensioni qualificanti, ogni analisi volta a valutarne i rispettivi spazi e i reciproci rapporti non può prescindere dal considerare anche l'altra pluralità. Quella dipendente dalla tipologia dei sog-

¹⁴ Cfr. F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, p. 577. Sul punto cfr., fra le altre, Corte cost., sent. n. 1017/1988. In questo senso, sempre la Corte costituzionale ebbe ad affermare che l'autonomia universitaria deve comunque svilupparsi nel rispetto di quella libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti e dei ricercatori riconosciuto come «valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura» (Corte cost., sent. n. 1017/1988).

¹⁵ È qui opportuno ricordare che l'art. 9 Cost., nei progetti dell'Assemblea Costituente, era coordinato anche sistematicamente con le norme dedicate alla Scuola e all'Università, per essere poi spostato nella Parte relativa ai Principi fondamentali dalla Commissione di Coordinamento in Costituente. Su questi lavori, cfr. G. LIMITI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, n. 3, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 79 ss.

getti ovvero delle Università, quale causa ovverosia titolo di condizioni organizzative e di funzionamento le cui differenze si riflettono sulle sorti conosciute dai diversi contenuti dell'autonomia.

Il nostro ordinamento, infatti, già da quando il Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore approvato con r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 innovò il sistema delineato dalla legge 13 novembre 1859, n. 3725, la quale non consentiva che l'insegnamento universitario potesse essere reso presso istituti non statali, contempla due specie di Università: quelle istituite dallo Stato e quelle cosiddette "libere" dovute all'iniziativa di altri soggetti pubblici o privati¹⁶.

A questa origine risale quella che tuttora costituisce la principale distinzione tra le Università poi convenzionalmente identificate come statali o non statali¹⁷.

Aggettivazione, in realtà, inidonea a offrire un'esatta e compiuta identificazione dei loro caratteri e delle differenze interne ad esse.

Per le Università statali, infatti, tale qualificazione vale essenzialmente a descriverne un processo istitutivo comune, sia pur privo della capacità di ricondurle nell'alveo dell'amministrazione statale¹⁸, che si fa titolo per discipline ad esse dedicate, ovvero non applicabili alle Università non statali. Queste, sprovviste per contro di un'identità comune quanto a modello di loro istituzione, sono soggette a una normativa propria che trova ancora fondamento nella legge 29 luglio 1991, n. 243¹⁹.

Una distinzione risalente che, fondata com'è sulle sole differenze, anche di trattamento, alimentate dalla diversità dei soggetti e dei processi

¹⁶In proposito, cfr. art. 1 e, quanto alle Università e agli Istituti superiori liberi, artt. 198-212 (sez. IV), t.u. del 1933.

¹⁷Differenze peraltro non sempre irreversibili, come dimostra la possibilità, prevista fra gli altri dall'art. 11 del d.m. 5 agosto 2004, n. 262, di disporre, per fini di razionalizzazione del sistema, la trasformazione, con decreto del Ministro, e in esito a un procedimento definito, di una università non statale in una università statale.

¹⁸A questo proposito, non sono mancate sin pronunce giurisprudenziali volte a precisare che esse non possono in ogni caso essere considerate alla stregua di organi dello Stato. Fra queste, si ricorda in particolare Corte dei Conti, sez. contr., 13 febbraio 1995, n. 23, quando si precisò che le Università statali sono «da annoverare fra le amministrazioni pubbliche e non fra le amministrazioni dello Stato». Sul punto, anche Cass., sez. un., sent. 10 maggio 2006, n. 10700.

¹⁹In questo senso, cfr. A. SANDULLI, *L'arcipelago delle Università non statali*, in *Munus*, 2015, 3, p. 609 ss. ove si ricorda come tra di esse vi siano Atenei che vantano un'origine di tipo totalmente pubblicistico, di solito legata agli enti locali, altre di natura mista pubblico-privata e altre ancora di iniziativa esclusivamente privatistica. Una mappa che include anche Atenei che hanno a base una fondazione privata finanziatrice che sostanzialmente ne guida le sorti.



istitutivi, è divenuta insufficiente a rappresentare la mappa tipologica delle Istituzioni universitarie, dopo la nascita delle Università telematiche.

Un'ulteriore categoria di Università, abilitate a rilasciare titoli accademici al termine di corsi a distanza e perciò connotate, già nella disciplina dettata dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 e attuata dal d.m. 17 aprile 2003²⁰, da peculiari modalità di esercizio dei compiti ad esse ascritti ma che, quanto a soggetti istitutivi, possono essere di iniziativa sia pubblica sia privata.

Il complesso di questi soggetti conduce il sistema universitario nazionale ad articolarsi oggi in 97 Atenei, dei quali 67 statali, 19 non statali e 11 telematici.

Numero che si presenta “chiuso” da quando i decreti ministeriali recanti le linee generali di indirizzo per la programmazione delle Università 2013-2016 e 2016-2018 hanno fatto divieto di proporre l'istituzione di nuove Università statali e non statali, comprese quelle telematiche, se non in esito ai processi di fusione previsti dall'art. 3 della legge n. 240/2010²¹.

Un insieme dunque composito che si vuole attraversato da differenze innanzi tutto di natura giuridica, pur incerte e spesso discusse nelle sedi interpretative.

²⁰ Sul punto, cfr. art. 26, legge 27 dicembre 2002, n. 289, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), recante “Disposizioni in materia di innovazione tecnologica”. È, in particolare, il comma 5 della disposizione a prevedere che con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, adottato di concerto con il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, siano determinati «i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle Istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici» al termine dei corsi stessi per i quali devono essere comunque assicurate le condizioni indicate nelle lett. a), b), c), d) e) del medesimo comma. Si ricorda peraltro che già la legge 19 novembre 1990, n. 341, nel suo art. 11, comma 3, consentiva agli Atenei di avviare iniziative di istruzione universitaria a distanza. Sarà poi il d.m. 17 aprile 2003 a determinare i criteri e le procedure di accreditamento «dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art. 3 del d.m. 3 novembre 1999, n. 509».

²¹ In questo senso, in particolare, l'art. 3 del d.m. 15 ottobre 2013, n. 827, “Definizione delle linee generali di indirizzo della programmazione delle Università, per il triennio 2013-2015” e successivamente l'art. 6, comma 1, d.m. 8 agosto 2016, n. 635, recante “Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2016-2018 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati”. Divieto ribadito, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale relativo alle linee generali d'indirizzo della programmazione 2019-2021, dall'art. 2 del d.m. 7 gennaio 2019, n. 6 di nuova disciplina del sistema di “Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio”, su cui cfr. *infra*, cap. 2, Parte Prima.

Alle Università statali è infatti pacificamente ascritta una natura pubblica, atta a collocarle nel novero delle pubbliche amministrazioni.

Quanto alle Università non statali si sono invece succedute interpretazioni, anche giurisprudenziali, controverse. Dopo essersene riconosciuta, in termini che sembravano consolidati, un'analogia natura in ragione soprattutto dei fini da esse perseguiti²², si sono affermate tesi differenti, favorevoli a ricondurvi una natura privata pur accertata sulla base di verifiche condotte "caso per caso", con riguardo alle singole Università e in relazione agli effetti per i quali essa rileva²³. Incertezze analoghe hanno accompagnato anche la definizione della natura giuridica da assegnare alle Università telematiche.

Al di là della forza distintiva riconducibile alla loro natura giuridica, sono comunque le differenze tipologiche ad essersi affermate come ragioni per differenze di trattamento che, nell'incontro con i diversi legislatori, sono diventate anche differenze nelle condizioni alle quali sono state chiamate ad affermarsi e a rapportarsi fra loro le diverse dimensioni dell'autonomia universitaria.

Dei differenti spazi e rapporti che sono così giunti a qualificare progressivamente i contenuti dell'autonomia si darà conto nelle pagine che seguono, quando utili ai fini dell'analisi che qui si conduce.

Ciò che, nell'ambito di questo preliminare confronto con l'identità unitaria e plurale dell'Università, merita attenzione è semmai la sorte conosciuta dalle differenze intrinseche a ogni sistema di autonomie nell'incontro con la "grande riforma" per l'incentivazione della qualità e dell'efficienza.

Con il legislatore del 2010, la qualificazione statale delle Università diventa, infatti, qualche cosa in più da un indicatore di natura giuridica.

²² Sul punto, si ricordano, tra le tante pronunce, quella del Consiglio di Stato, sez. IV, 21 giugno 1961, n. 570, con cui si affermò la natura pubblica dell'Università Bocconi di Milano, in ragione di quelli che si ritengono gli elementi sintomatici della natura pubblicistica, tra i quali il fine pubblico, appunto, e la sottoposizione al controllo statale. Anche la Corte dei Conti, sez. controllo Stato, con decisione 11 novembre 1999, n. 90 ha affermato che "le Università non statali legalmente riconosciute devono essere considerate enti pubblici, siccome svolgono attività di interesse pubblico, quali la ricerca e la didattica, e siccome sono abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale". Sul punto, ci si permette di rinviare a C. BARBATI, *La natura e il regime giuridico delle Università e degli enti di ricerca*, in G. CATALANO (a cura di), *L'inquadramento fiscale delle università e degli enti di ricerca: vincoli e opportunità*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 26 s.

²³ In questo senso, Tar Lazio, sez. III, 18 gennaio 2005, n. 351, con riferimento alla natura privata dell'Università Lumsa, per la quale mancava il requisito della influenza pubblica dominante e più di recente Tar Lazio, sez. III, 15 giugno 2015, n. 8374, n. 8375, n. 8376.



Diventa titolo per sottoporle a un modello organizzativo e di governo nonché di funzionamento entro il quale le differenze interne a Università intrinsecamente eterogenee per dimensioni, carattere generalista o tematico della formazione erogata, contesto territoriale e socio economico nel quale operano sono pretermesse, quasi dimenticate, per rilevare solo quando diventino significative agli stessi effetti del disegno per l'incentivazione della qualità e dell'efficienza perseguito dal legislatore²⁴.

In questo senso, può essere letta la possibilità riconosciuta dall'art. 1, comma 2, della legge n. 240/2010, alle Università statali che abbiano conseguito «la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca», di sperimentare, sulla base di accordi di programma con il Ministero, «propri modelli funzionali e organizzativi», quasi a fare della restituzione di spazi alla loro autonomia una sorta di misura premiale per le differenze «verso l'alto», ossia rispondenti a quella «qualità ed efficienza» che la riforma si prefigge di incentivare.

Al medesimo disegno sembra rispondere il riconoscimento di quelle che paiono definirsi, per converso, le differenze delle “debolezze”, laddove nel medesimo art. 1, comma 6 della legge n. 240/2010 si consente la stipula di accordi di programma tra singole Università, o aggregazioni delle stesse, e Ministero, per favorire la competitività degli Atenei, migliorandone la qualità dei risultati «tenuto conto degli indicatori di contesto relativi alle condizioni di sviluppo regionale».

Presupposti, dunque, per modelli organizzativi e per condizioni di funzionamento che diventano oggetto di un “diritto all'eccezione” riconosciuto, governato e amministrato dal centro statale all'interno di rapporti verticali e perciò chiusi fra singolo Ateneo e Ministero, quasi a rappresentare “vie di fuga” da un sistema che non contiene in sé gli spazi per l'affermazione di quelle differenze intrinseche alle autonomie, che pure ne sono elementi costitutivi.

In esito a questi percorsi “di fuga” dal sistema, l'autonomia, anche delle Università statali, si appresta a ricevere “dall'alto” confini differenti

²⁴ Questo, al di là delle differenze che connotano le scuole e gli istituti universitari a ordinamento speciale in ragione delle specificità che ne caratterizzano gli stessi compiti. Il riferimento è qui a istituti come la Scuola Normale Superiore di Pisa, la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, l'Istituto Universitario di Studi superiori di Pavia, l'Istituto Italiano di Scienze Umane di Firenze, la Scuola IMT di Lucca, specializzati in attività di ricerca e da un'offerta formativa riferita principalmente, sebbene non esclusivamente, al terzo ciclo dell'istruzione.

che possono giungere ad alimentare rapporti altrettanto differenti fra le sue dimensioni qualificanti²⁵, cedendo, nell'incontro con il legislatore, molta parte della propria capacità di farsi strumento per la valorizzazione "dal basso" delle differenze ovvero per un loro autogoverno atto a soddisfare adeguatamente le specificità degli interessi e delle esigenze che tramite di essa cercano riconoscimento e rappresentanza.

A queste si aggiungono le differenze che gli spazi delle diverse dimensioni dell'autonomia comunque traggono dalla differente soggettività statale o non statale o dal carattere telematico delle Università.

Mentre l'autonomia didattica è così assoggettata a limiti che possono anche essere differenti e che tali sono soprattutto presso gli Atenei telematici²⁶, l'autonomia scientifica si esprime alle medesime condizioni, sia pure per opportunità ed effetti che differiscono in relazione alla tipologia di Ateneo. Il tutto, all'interno di rapporti con le dimensioni dell'autonomia organizzativa, di governo e finanziaria che, in ragione dei diversi spazi ad esse assegnati presso le diverse figure di Università, sono perciò stesso altrettanto differenti.

La realtà unitaria e plurale dell'Università diventa, in tal modo, la creazione di un legislatore e, ancor prima, di un centro statale che adeguando gli spazi e i rapporti fra le dimensioni dell'autonomia alle differenze volta a volta riconosciute, disegna per esse geometrie variabili.

3 **Le autonomie universitarie "alla prova" della qualità e dell'efficienza**

Se l'autonomia vive complesse compatibilità con le ragioni dell'uniformità sino a smarrirsi per vivere solo nominalmente quando altri centri regolativi contraggano gli spazi lasciati al riconoscimento delle differenze che essa porta con sé, fra i tanti interventi tramite i quali il legislatore statale si è fatto "centro" di disciplina delle autonomie universitarie, quello effettuato nel 2010 si connota non solo per avere sottratto molte scelte al loro potere di autodeterminazione, ma anche, e soprattutto, per avere aperto alla presenza di un altro "centro" di regolazione.

²⁵ Sul punto, sia consentito rinviare a C. BARBATI, *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 2, p. 291 ss. Sul punto cfr. anche *infra*, *Conclusioni*, par. 1.

²⁶ In questo senso, cfr. d.m. 2 marzo 2018, n. 196 e d.m. 9 gennaio 2019, n. 6.



Con la legge n. 240/2010 entra, infatti, in scena la nuova “valutazione” esterna. Una sorta di “misura delle misure”, immaginata come risposta a tutte le 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.

La “grande riforma” del 2010 dà, in tal modo, avvio a un percorso già annunciato e che, forse oltre le consapevolezze e gli intenti del suo legislatore, troverà compimento con i provvedimenti ai quali essa affida la propria attuazione e perciò la propria effettività.

Si deve infatti alla legge 24 novembre 2006, n. 286, l’aver previsto, nel suo art. 1, comma 138, 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»²⁷.

È la nascita, appunto, di una nuova valutazione esterna. Nuova, innanzi tutto, per il soggetto al quale è assegnata e per ciò in cui essa consiste.

All’ANVUR si attribuisce, infatti, «la valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministero dell’Università e della ricerca»; l’indirizzo, il coordinamento e la vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca; la «valutazione dell’efficienza e dell’efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione»²⁸.

Ed è sempre l’art. 1 della legge n. 286/2006, nel comma 139, a definirne anche l’impatto laddove precisa che «I risultati delle attività di valutazione dell’ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l’allocazione dei finanziamenti statali alle Università e agli enti di ricerca»²⁹.

²⁷ In questo senso, cfr. art. 1, comma 138, legge n. 286/2006, di conversione, con modificazioni, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, recante “Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”.

²⁸ Cfr. art. 1, comma 138, lett. a), b) e c), legge n. 286/2006.

²⁹ Per un’analisi della prima identificazione legislativa di ANVUR e delle sue attribuzioni, cfr. A. MARI, *L’Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell’Università e della Ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 4, pp. 384-389.

Il legislatore nel 2006 viene, in tal modo, a razionalizzare ma soprattutto a porre le condizioni per rafforzare il ruolo e l'incidenza di un sistema di valutazione già duplice, ossia tanto interno quanto esterno agli Atenei, introdotto da quella legge 24 dicembre 1993, n. 537 con la quale si intese dare attuazione all'autonomia finanziaria delle Università³⁰.

La legge n. 537/1993, nel suo art. 5, prevedeva infatti l'istituzione nelle Università, ove già non esistenti, 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 e il buon andamento dell'azione amministrativa». Al contempo, stabiliva che le relazioni da essi predisposte fossero 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», effettuata da un apposito osservatorio permanente da istituire con decreto del ministro³¹.

Tale fu l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, i cui compiti vennero definiti con decreto del 22 febbraio 1996 e i membri nominati con decreto del 2 marzo 1996.

Un sistema duale che sarà poi ridisegnato, nella sua architettura, dalla legge 19 ottobre 1999, n. 370 quando, accanto a una ridefinizione del ruolo e dei compiti dei Nuclei di Valutazione Interna, si venne a prevedere l'istituzione, in sostituzione dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, perciò soppresso, del Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) configurato come organismo di nomina ministeriale, in posizione di terzietà rispetto agli Atenei³².

Anche il ruolo del Comitato, quale soggetto preposto alla valutazione del sistema, conobbe un rafforzamento espresso delle sue attribuzioni. Esse giunsero infatti a comprendere la fissazione dei criteri generali per

³⁰ È la legge recante "Interventi correttivi di finanza pubblica", già menzionata al par. 1 e sulla quale si rinvia a quanto si dirà più ampiamente nel cap. IV, par. 3 di questa Parte Prima.

³¹ Cfr. art. 5, commi 22 e 23, legge n. 537/1993.

³² In particolare, l'art. 2, comma 1, legge n. 370/1999, "Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica", stabiliva che il Comitato fosse composto da «nove membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, scelti in una pluralità di settori metodologici e disciplinari anche in ambito non accademico» nominati con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.



la valutazione delle attività delle Università, previa consultazione della CRUI, del CUN e del CNSU; la sperimentazione, applicazione e diffusione di metodologie e pratiche di valutazione; la predisposizione e attuazione, sulla base delle relazioni dei Nuclei interni e di altre informazioni, di un programma annuale di valutazioni esterne delle Università o di singole strutture, approvato dal MIUR, sulla base di standard riconosciuti a livello internazionale. E fu sempre la legge n. 370/1999 a potenziare le connessioni tra processi valutativi e attribuzione agli Atenei di determinate tipologie di fondi³³.

Su queste prime esperienze intervengono, dunque, le innovazioni annunciate dalla legge n. 286/2006 per l'istituzione di un nuovo soggetto deputato a svolgere le attività di valutazione esterna³⁴.

In base alle indicazioni della legge del 2006, infatti, contestualmente all'operatività dell'ANVUR, sarebbero stati soppressi il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), istituito dall'articolo 5 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204; il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), istituito dall'art. 2 della legge 18 ottobre 1999, n. 370; il Comitato di valutazione di cui all'art. 10 del d.lgs. 4 giugno 2003, n. 127 e il Comitato di valutazione di cui all'art. 10 del d.lgs. 4 giugno 2003, n. 128³⁵.

La disciplina della struttura e del funzionamento dell'ANVUR «secondo principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato», nonché la nomina e la durata in carica dei componenti dell'organo direttivo, scelti anche tra qualificati esperti stranieri, e le relative indennità erano comunque rinviate a un regolamento successivo, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'Università e della Ricerca, previo parere delle competenti commissioni parlamentari³⁶.

³³ Cfr. artt. 1 e 2 della legge n. 370/1999, recante “Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica”.

³⁴ In proposito, cfr. sempre art. 2, comma 1, legge n. 370/1999. Su queste vicende, per le quali si rinvia alle ulteriori considerazioni di cui saranno oggetto nelle pagine successive, si veda L. FIORENTINO, *Valutazione e controllo nel sistema universitario italiano*, in G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI, *Concorrenza e merito nelle Università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 131-139.

³⁵ In questo senso, art. 2, comma 141, legge n. 286/2006.

³⁶ In questo senso, art. 1, comma 140, legge n. 286/2006.

Occorrerà dunque attendere l'adozione del 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)", ai sensi dell'art. 2, comma 140, legge n. 286/2006, per una più puntuale definizione dei caratteri assegnati al nuovo soggetto e alla nuova valutazione esterna.

Quanto alla natura dell'Agenzia, o meglio sarebbe dire quanto alla sua collocazione ordinamentale, il d.p.r. n. 76/2010 attua le scarse indicazioni offerte, in merito alle modalità di designazione degli organi, dall'art. 1, comma 140 della legge n. 286/2006. Nel suo art. 8 stabilisce così che il Consiglio direttivo dell'ANVUR, nel cui ambito viene eletto il Presidente, sia costituito da sette componenti scelti tra «personalità anche straniere, 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»³⁷, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro.

Ai fini della proposta, si chiede inoltre che il Ministro scelga "i componenti in un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione appositamente costituito con decreto del ministro" e composto da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro, dal Segretario Generale dell'OCSE e dai Presidenti dell'Accademia dei Lincei, dell'*European Research Council* e del Consiglio Nazionale degli Studenti.

Sarà poi l'art. 22 del d.l. 12 settembre 2013, n. 104, convertito in legge 8 novembre 2013, n. 128³⁸, a innovare la disciplina concernente la nomina dei componenti il Consiglio direttivo prevedendo un previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti e insieme disponendo che l'elenco definito dal comitato di selezione sia valido per due anni e la durata del mandato sia fissata in quattro anni. Nuove previsioni che diventano parti integranti dell'art. 1, comma 140, legge n. 286/2006³⁹, come

³⁷ Così art. 8, comma 1, d.p.r. n. 76/2010.

³⁸ Provvedimento, recante "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca".

³⁹ Come si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 104/2013, l'intervento legislativo veniva in realtà motivato da un'altra ragione di urgenza, qual era quella di consentire la reintegrazione del Consiglio direttivo dell'ANVUR, resasi necessaria a seguito della dimissione di un componente. Per ovviare alle difficoltà che si erano determinate, il governo, in via di urgenza, stabilisce in quattro anni la durata per tutti i componenti, anche quando nominati in sostituzione di altri e per i quali il d.p.r. n. 76/2010



tali provviste della più alta “garanzia” offerta dalla fonte legislativa e non solo regolamentare.

La legge del 2013, tuttavia, non chiarisce i rapporti delle nuove previsioni con altre disposizioni del d.p.r. n. 76/2010, specie per quanto attiene alla rinnovabilità del mandato, precluso dal regolamento ma non dal d.l. n. 104/2013, e alla durata in carica dei componenti che l’art. 6 del d.p.r. n. 76/2010 voleva scaglionata nel tempo per i diversi componenti, così da non farli tutti dipendere dal medesimo proponente.

Soprattutto, il legislatore del 2013 non coglie l’occasione di correggere, com’era stato richiesto anche presso le sedi parlamentari⁴⁰, «l’eccesso di presenza governativa» nella selezione dei membri del direttivo. Il ministro, infatti, non solo ne propone la nomina, ma è anche uno dei soggetti legittimati a designare i componenti del comitato di selezione.

Un procedimento che allontana l’Agenzia da quella posizione di terzietà e indipendenza organizzativa e funzionale che le linee guida europee per i processi di valutazione esterna vorrebbero assicurata⁴¹.

Con la creazione dell’Agenzia s’intendeva, d’altro canto, perseguire anche un altro e nuovo obiettivo. E cioè a dire, uniformare il funzionamento del nostro sistema universitario ai criteri e alle linee guida elaborate dall’*European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), nel documento del maggio 2005 “*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*” (ESG)⁴², poi accolte nella raccomandazione 15 febbraio 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴³.

prevedeva invece un mandato pari al tempo residuo del componente sostituito, precisando altresì che l’elenco dei “selezionati” ha una validità biennale, così rendendolo immediatamente utilizzabile, senza le incertezze lasciate sul punto dal regolamento.

⁴⁰ Sul punto, cfr. Audizione Consiglio Universitario Nazionale presso VII Commissione Cultura, Scienza e Istruzione, 25 settembre 2013.

⁴¹ In merito a questa “riforma urgente” operata dal d.l. n. 104/2013, cfr. G. VESPERINI, *La miniriforma dell’ANVUR* (art. 22 d.l. n. 104/2013), in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 3.

⁴² Documento che s’inserisce quasi a costituire uno degli esiti, nel percorso avviato, con la Dichiarazione di Bologna del 1999, per la costruzione dello Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore, riconosciuta, in occasione del meeting di Praga del 19 maggio 2001, “*public good*” e “*public responsibility*”. Per la rappresentazione e per la documentazione delle iniziative assunte ai fini del Bologna Process, cfr. il sito ufficiale dell’*European Higher Education Area*, www.ehea.info e inoltre C. FINOCCHIETTI-D. GIACOBazzi-P.G. PALLA (a cura di), *Lo Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore. Dieci anni dal Processo di Bologna*, in *Universitas Quaderni*, 2010.

⁴³ Il riferimento è alla Raccomandazione sul “proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell’Istruzione superiore” (2006/143/CE).

L'intento era quello di meglio assicurare la qualità dell'Istruzione Superiore nell'area europea, favorendo lo sviluppo di un'economia *knowledge-based*, tramite il rafforzamento della valutazione esterna, affidata anche alla "giusta distanza", sia dagli Atenei sia dall'autorità di Governo, del soggetto incaricato di effettuarla.

Quanto all'attività di valutazione assegnata all'Agenzia, il regolamento del febbraio 2010, con le indicazioni dettagliate dall'art. 3, ne palesa l'attitudine a investire tutti i profili del funzionamento e, per quanto connessa, dell'organizzazione delle Università statali e non statali oltre che degli enti di ricerca.

Insieme, le assegna i tratti di un'attività non più solo accessoria, ma sovraordinata alle valutazioni interne e, soprattutto, «capace di reagire sulle dimensioni qualificanti dell'autonomia universitaria».

L'innovazione così introdotta sul piano organizzativo trova sviluppo con la legge n. 240/2010, la quale conferma il rafforzamento funzionale della valutazione assegnata all'ANVUR, collocandola al "centro" delle politiche pubbliche in materia di Università e di ricerca.

La sua azione diventa oggetto di uno dei principi informativi della riforma. Nell'art. 1, comma 4, della legge n. 240/2010 si 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 (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».

È l'annuncio di una valutazione esterna che sembra candidarsi ad essere strumento *per* il governo del sistema universitario, ossia attività volta a fornire gli elementi conoscitivi e valutativi sulla cui base il Ministero indirizza, promuove e programma le politiche del settore, comprese quelle concernenti la distribuzione delle risorse pubbliche agli Atenei, nel rispetto, come precisa l'art. 1, del principio della coesione nazionale e, ancor prima, dell'autonomia universitaria.

Le disposizioni successive della legge definiscono l'estensione degli ambiti "occupati" dalla valutazione.

Così, è innanzi tutto l'art. 2 della legge n. 240/2010, nel comma 12, a



stabilire che anche «Il rispetto dei principi di semplificazione, razionale dimensionamento delle strutture, efficienza ed efficacia», indicati per i nuovi assetti organizzativi interni, «rientra tra i criteri di valutazione delle Università valevoli ai fini dell'allocazione delle risorse, secondo criteri e parametri definiti con decreto del Ministro, su proposta dell'ANVUR».

L'art. 3 della legge sottopone, poi, alla valutazione dell'Agenzia i progetti di federazione o fusione di Atenei, deliberati dagli organi competenti delle Istituzioni interessate.

È tuttavia con l'art. 5 e, in particolare con le deleghe conferite al Governo per una riforma del sistema universitario che ne incentivi la qualità e l'efficienza, che si pongono le premesse per un mutamento di ruolo della valutazione esterna, sino a farne lo strumento *di* governo del sistema.

Più ancora della lettera della legge n. 240/2010, sarà comunque la sua attuazione, sia nella forma dell'esercizio delle deleghe conferite dall'art. 5 al Governo sia nella forma dei regolamenti e dei decreti cui il legislatore demanda la definizione di molte innovazioni, a definire l'impatto della valutazione sullo spazio delle decisioni spettanti al Ministro e al Ministero.

In esito a questi percorsi la valutazione viene progressivamente configurata come una sorta di funzione indivisibile, capace sia di fissare le proprie regole sia di verificare il rispetto sia di farsi titolo per la definizione della misura, premiale o sanzionatoria, connessa ai suoi risultati, che perciò sposta, nei termini che meglio si vedranno nelle pagine successive, l'asse di governo del settore, allontanandolo dal Ministero⁴⁴.

Un nuovo “centro”, dunque, che nel silenzio di un legislatore che mai ha tipizzato le forme e gli effetti della valutazione, acquisisce, anche per volontà dello stesso Ministero, la capacità conformativa di un'attività che diventa regolazione e insieme controllo, assistita dalla forza speciale di esprimersi in determinazioni che l'Autorità di Governo è chiamata a recepire nei propri provvedimenti⁴⁵.

Nell'incontro con questa nuova valutazione esterna anche l'autonomia, soggetta a una progressiva ridefinizione degli spazi assegnati alle

⁴⁴ Sul punto sia consentito, ancora una volta, rinviare a C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario, ovvero la “riforma incompiuta”*, in *Astrid Rassegna*, 2013.

⁴⁵ Sui processi di valutazione previsti dalla legge n. 240/2010 e sulle loro complessità, v. A. NATALINI, *La valutazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 376 ss. Quanto alla assenza di una identificazione della valutazione, anche quanto a regole cui ne deve essere sottoposto l'esercizio e a responsabilità che essa genera, a fronte della copiosa letteratura in materia, ci si limita qui a rinviare a N. STAME (a cura di), *Classici della valutazione*, Milano, Franco Angeli, 2007.

sue dimensioni, dei loro rapporti e soprattutto della loro reciproca funzionalità, smarrisce molta parte della propria capacità di assicurare, anche attraverso il governo delle differenze, la qualità e l'efficienza dei sistemi complessi, come è ogni sistema plurale nei suoi soggetti e nei caratteri che li connotano.

È appunto la “questione universitaria” che si apre quando l'autonomia incontra il legislatore della “grande riforma” per l'incentivazione della qualità e dell'efficienza.

PARTE I

**LE AUTONOMIE UNIVERSITARIE
E IL LEGISLATORE**

L'AUTONOMIA ORDINAMENTALE

SOMMARIO

1. Dei nuovi limiti per l'uniformità. – 2. Il modello di governo. – 3. Il modello organizzativo. –
4. L'autonomia ordinamentale e le altre autonomie: il "caso" del potere disciplinare.

1 **Dei nuovi limiti per l'uniformità**

Il confronto delle autonomie universitarie con il legislatore della "grande riforma" prende avvio, quasi a trovarvi le proprie premesse, con il modello di organizzazione e di governo che le Università statali sono tenute ad adottare, in conformità a quanto loro richiesto dall'art. 2 della legge n. 240/2010.

Ad essere chiamata a questo incontro è, innanzi tutto, l'autonomia normativa degli Atenei, primo strumento perché si affermi, come vuole l'art. 33, ult. cpv., Cost., il loro «diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Un diritto di cui l'art. 6 della legge n. 186/1989 intese esplicitare meglio la valenza, precisando nel comma 2 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».

Agli Atenei statali la legge del 2010 chiede, dunque, di modificare, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, gli Statuti in materia di organizzazione e di organi di governo, dandosi nuovi assetti informati a quei principi di «semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità alle informazioni relative all'ateneo» posti a base dei riordini delle pubbliche amministrazioni nel cui quadro inscrivere anche queste innovazioni.

Nonostante il richiamo dovuto, e pressoché rituale, al necessario ri-



spetto dei principi di autonomia enunciati nell'art. 33 Cost., le indicazioni offerte come “principi e criteri direttivi” vanno tuttavia oltre, per tradursi in disposizioni anche di dettaglio.

Attrahendo a sé scelte idonee a predeterminare molti contenuti degli Statuti, il legislatore del 2010 sottopone così a nuovi limiti il diritto delle Università di darsi ordinamenti autonomi, imponendosi alla loro autonomia statutaria e regolamentare con un modello organizzativo e di funzionamento che pretende di *bypassare* le complessità di un sistema fatto di intrinseche differenze, qual è ogni sistema di autonomie.

Come dimostrerà l'esperienza della fase statutaria, quando anche le incertezze interpretative alimentate dalla lettera della legge saranno superate dal Ministero, in sede di controllo dei nuovi Statuti, con soluzioni che vanno a rafforzare l'uniformità del modello¹, all'autonomia normativa degli Atenei è lasciata infatti la possibilità di varianti che non intaccano le linee portanti di un disegno che nel loro assetto sembra ravvisare uno dei “luoghi” cui affidare la tenuta di una riforma la cui attuazione, non a caso, da lì prende avvio.

2 Il modello di governo

Con il nuovo modello di governo delineato per gli Atenei statali dall'art. 2 della legge n. 240/2010, importanti innovazioni investono il ruolo e le interazioni degli organi che concorrono ai processi decisionali cui è affidato il funzionamento dell'Istituzione universitaria.

Il legislatore del 2010 cambia, infatti, il “chi” decide e al contempo il “come”, il “cosa”, il “quanto” decide sia presso il centro statale sia presso gli Atenei² e lo cambia in direzione di una verticalizzazione dei processi decisionali che si definisce quale via da percorrere per assicurare l'incentivazione della qualità ed efficienza del sistema.

Motore e insieme effetto del percorso, che così si apre innanzi tutto presso gli Atenei, è il rafforzamento dell'organo monocratico di vertice ossia del Rettore, costituito quale “centro” di un'autonomia istituzionale

¹ Si ricorda qui che, in base a quanto esplicitato nel comma 7 dell'art. 2, legge n. 240/2010, lo Statuto deve essere trasmesso al Ministero perché, entro centoventi giorni dalla sua ricezione, eserciti il controllo di legittimità e di merito, nelle forme della richiesta motivata di riesame, previsto dall'art. 6 della legge n. 168/1989.

² In questo senso, sia consentito rinviare a C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario, ovvero la “riforma incompiuta”*, in *Astrid Rassegna*, 2013, 14.

chiamata ad affermarsi a compensazione o, forse, sarebbe meglio dire a garanzia della contrazione subita dalle altre dimensioni dell'autonomia universitaria, quasi a farsi "condizione" per la tenuta delle nuove regole per l'incentivazione della qualità e dell'efficienza.

Eletto, secondo le modalità definite dallo Statuto, fra i professori universitari in servizio presso le Università italiane, e con la possibilità che a ricoprire il ruolo sia chiamato anche un professore appartenente ad altro Ateneo³, per un mandato di sei anni, non rinnovabile⁴, è componente di diritto sia del senato accademico sia del consiglio di amministrazione, diventando in tal modo l'organo intorno al quale si sviluppano le diverse fasi dei processi decisionali di governo dell'Ateneo.

Il rafforzamento della sua figura, secondo uno schema piramidale che non trova adeguata rappresentazione nell'elenco dei diversi organi proposta, in termini che paiono parificarli, dall'art. 2 della legge n. 240/2010 si definisce pertanto non solo in relazione alle funzioni che gli sono direttamente attribuite ma anche in relazione a quelle che riceve dalle interazioni con gli altri organi di governo dei quali è parte e non soltanto interlocutore.

Quali funzioni proprie, al Rettore competono, fra le altre, 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 secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito; la funzione di proposta del documento di programmazione triennale dell'Ateneo, del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo nonché l'iniziativa dei procedimenti disciplinari nei confronti dei professori e dei ricercatori⁵.

Ma allo Statuto è rimesso anche decidere l'attribuzione al Rettore di ulteriori compiti, diversi da quelli espressamente assegnati ad altri organi, e fra questi, come di fatto è avvenuto in pressoché tutti gli Atenei, la Presidenza del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione⁶, co-

³ In questo senso, cfr. art. 2, comma 1, lett. c), legge n. 240/2010, ove si precisa che in questo caso la sua elezione «si configura anche come chiamata e concomitante trasferimento nell'organico dei professori della nuova sede, comportando altresì lo spostamento della quota di finanziamento ordinario relativa alla somma degli oneri stipendiali in godimento presso la sede di provenienza».

⁴ Cfr. art. 2, comma 1, lett. d), legge n. 240/2010.

⁵ In questo senso, art. 2, comma 1, lett. b), legge n. 240/2010.

⁶ In particolare, solo 2 Atenei su 59 non hanno effettuato questa opzione. Dati così ripor-