

Come cambia l'Università italiana

a cura di

Alfredo Marra e Margherita Ramajoli



G. Giappichelli Editore – Torino



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Direttore:

Loredana Garlati

Comitato editoriale:

Maurizio Arcari

Chiara Buzzacchi

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Filippo Danovi

Monica Delsignore

Giovanni Guglielmetti

Costanza Honorati

Giovanni Iorio

Gioacchino La Rocca

Natascia Marchei

Alfredo Marra

Claudio Martinelli

Oliviero Mazza

Stefania Ninatti

Claudia Pecorella

Andrea Rossetti

Carlo Ruga Riva

Nicola Sartori

Franco Scarpelli

Antonello Tancredi

Giulio Vigevani

Come cambia l'Università italiana

a cura di

Alfredo Marra e Margherita Ramajoli



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0467-7

ISBN/EAN 979-12-211-5311-8 (ebook - pdf)

Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

L'opera ha ottenuto la valutazione positiva di due revisori anonimi, secondo il procedimento previsto dal Regolamento della Collana, consultabile sul sito del Dipartimento di Giurisprudenza.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

a Carla

INDICE

pag.

INTRODUZIONE

Alfredo Marra e Margherita Ramajoli

XI

COME CAMBIANO LE UNIVERSITÀ: DAL “SISTEMA” AL “MERCATO”. NUOVE RIFLESSIONI SULLA COMPETIZIONE FRA UNIVERSITÀ

Mario Libertini

- | | |
|---|----|
| 1. La competizione nella storia delle università | 1 |
| 2. La gestione accentrata del sistema delle università statali | 3 |
| 3. La peculiarità dell’esperienza americana | 4 |
| 4. La crisi del sistema accentrato tradizionale | 4 |
| 5. Possibilità di diversi modelli di competizione fra università | 5 |
| 6. Auspicabilità di una competizione multilivello | 6 |
| 7. Mancanza di piena corrispondenza tra le diverse funzioni delle università e i diversi mercati in cui le stesse operano | 9 |
| 8. La competizione nella produzione di titoli di studio | 10 |
| 9. La ricerca pura come produzione di beni pubblici e il diritto d’autore | 12 |
| 10. I mercati interessati nello svolgimento della “Terza Missione” delle università | 14 |
| 11. La cooperazione tra università | 16 |

COME CAMBIA LA GOVERNANCE NAZIONALE DELLE UNIVERSITÀ

Giulio Vesperini

- | | |
|---|----|
| 1. Introduzione | 19 |
| 2. I fattori di contesto | 20 |
| 3. Le singole componenti dell’apparato di <i>governance</i> nazionale del sistema universitario. L’organizzazione ministeriale preposta alle università | 22 |
| 4. Le funzioni del ministero | 24 |

	<i>pag.</i>
5. L'organizzazione interna del ministero: le norme primarie	27
6. L'organizzazione interna del ministero: le norme regolamentari	28
7. Le funzioni di valutazione e i primi organismi titolari delle relative attribuzioni	31
8. <i>Segue</i> : l'Anvur	35
9. Il Cun. La disciplina di base	39
10. Le attribuzioni conferite al Cun dalle discipline di settore e il loro sviluppo nel corso del tempo. I poteri di nomina	41
11. <i>Segue</i> : le competenze in materia di ricerca	43
12. <i>Segue</i> : la potestà disciplinare a carico dei professori e i poteri sul loro reclutamento	43
13. <i>Segue</i> : i poteri riguardanti l'organizzazione della didattica	46
14. <i>Segue</i> : il Cun e il finanziamento delle università	47
15. Alcune considerazioni conclusive sulle funzioni del Cun	53
16. La Crui	53
17. I poteri propositivi e consultivi della Crui	55
18. La partecipazione di rappresentanti della Crui a organi collegiali	57
19. I comitati regionali di coordinamento	58
20. Il Cnsu	59
21. Il Codau	61
22. Conclusioni. Le linee di tendenza dello sviluppo dell'apparato di <i>governance</i> nazionale del sistema universitario	62

COME (NON) CAMBIA LA NATURA GIURIDICA DELLE UNIVERSITÀ PUBBLICHE

Bernardo Giorgio Mattarella e Giulio Rivellini

1. Introduzione	67
2. Le università come organi dello Stato (1859-1923)	69
3. Il processo di "entificazione" (1923-1989)	72
4. Le università come autonomie funzionali (1989-oggi)	76
5. La natura giuridica in teoria e in pratica	81
6. I possibili correttivi del modello pubblicistico	82
7. I problemi del modello privatistico	87
8. Conclusioni: il dilemma della natura giuridica come "gioco a somma zero"	89

COME CAMBIA L'ORGANIZZAZIONE INTERNA
DEGLI ATENEI: RIFLESSIONI A PARTIRE
DA UNO STUDIO SUI DIPARTIMENTI UNIVERSITARI

Fabio Giglioni

1. Introduzione allo studio del governo interno degli atenei statali	91
2. Il vincolo dell'articolazione degli atenei per dipartimenti	95
3. Due possibili interpretazioni da verificare dell'obbligatoria previsione dei dipartimenti	98
4. L'autonomia dei dipartimenti riconosciuta dagli atenei	103
5. La capacità dei dipartimenti di partecipare ai processi decisionali dell'ateneo	106
6. Le competenze gestionali	109
7. La mobilità interna dei docenti universitari	110
8. Il potere di reclutamento dei dipartimenti	117
9. I risultati dell'analisi	121
10. Prospettive in atto e future	126

LA RICERCA SCIENTIFICA IN TRASFORMAZIONE:
TRA PNRR E TENDENZE DI FONDO
DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Enrico Carloni

1. Premessa: discontinuità o accelerazione?	131
2. Autonomia e competizione	133
3. Differenziazione delle università	137
4. Strumentalità della ricerca scientifica	141
5. Il Pnrr, tra realizzazione e trasformazione di modello	143

COME CAMBIANO LE FUNZIONI: LA DIDATTICA
UNIVERSITARIA PRIMA E OLTRE LA PANDEMIA

Fulvio Cortese

1. Come cambia la didattica?	145
2. <i>Grandi riforme</i> e attività didattica	147
3. Attività didattica e pandemia	152
4. Didattica e approccio <i>sindemico</i>	155

LA RIFORMA DEI SETTORI SCIENTIFICO DISCIPLINARI E DELLE CLASSI DI LAUREA. UN'AGENDA PER IL FUTURO

Francesco Vella

1. Un'invenzione tutta italiana	159
2. I settori scientifico disciplinari: una riforma con il freno a mano	162
3. Le classi di laurea: una riforma rischiosa	166
4. Una possibile agenda: la forza delle idee	168
5. Valutare l'Università, lavorare nell'Università	173
6. Alla ricerca del nostro angelo	176

COME CAMBIANO LE FUNZIONI: LA TERZA MISSIONE

Roberto Moscati

1. Il rapporto con il contesto	179
2. Apertura all'economia – apertura alla società	181
3. L'emergere della Terza Missione: formalizzazione e sviluppi	183
4. La Terza Missione in Italia	184
5. La diffusione della Terza Missione e del Public Engagement	185
6. La valutazione dell'Università	189
7. La valutazione della Terza Missione	190
8. La Terza Missione come segnale del cambiamento nei ruoli e nelle funzioni dell'università	191
9. Coda	196

COME CAMBIA IL DOTTORATO DI RICERCA

Alfredo Marra

1. La riforma del dottorato di ricerca	201
2. Finalità del dottorato di ricerca e valore legale del titolo	203
3. Profili di organizzazione dei dottorati: programmazione, tipologie, finanziamento	209
4. Qualche conclusione	214

INTRODUZIONE

Alfredo Marra e Margherita Ramajoli

L'ipotesi da cui muove la ricerca i cui esiti sono raccolti nel presente volume è che l'Università italiana stia attraversando un periodo di profondi cambiamenti. È ben vero che da almeno un trentennio tutti i sistemi di istruzione superiore, e massimamente quelli dei paesi europei, sono segnati da profonde trasformazioni. Com'è vero che il sistema di istruzione superiore italiano non rappresenta certo un'eccezione a questa tendenza.

Quelle trasformazioni, tuttavia, sono state soprattutto l'effetto di una serie di riforme legislative che si sono susseguite a ondate nei diversi paesi e che si fondavano sull'impiego di identici strumenti di politica pubblica: una maggiore verticalizzazione del potere all'interno degli atenei (*governance*), un finanziamento statale basato almeno in parte su meccanismi di tipo competitivo, un'*accountability* istituzionale fondata su meccanismi di accreditamento e valutazione. In Italia, come noto, queste riforme, avviate alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, hanno trovato un più maturo compimento nella grande riforma del 2010. Sull'impatto della riforma del 2010 e sui suoi effetti esistono ormai molti contributi, non soltanto di carattere giuridico. Anche l'Osservatorio sull'Università vi ha dedicato una specifica ricerca, a dieci anni dall'entrata in vigore della legge Gelmini, evidenziando in particolare l'apporto che alla sua attuazione ha dato la giurisprudenza, in particolare quella amministrativa¹.

I cambiamenti di cui si occupa questa ricerca, invece, sono di diverso genere, anzitutto in ragione della loro origine. Essi non sono dovuti a nuove riforme legislative, meno che mai di carattere generale, anche se diviene sempre più urgente nell'attuale periodo storico un processo di semplificazione a livello normativo che porti finalmente alla redazione di un testo unico in materia universitaria.

Per un verso, le trasformazioni qui oggetto di attenzione e riflessione solo in minima parte sono riconducibili all'impianto della legge n. 240/2010, di cui costituiscono a volte un effetto di lungo periodo. In questo caso i cambiamenti, un

¹ A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020.

tempo sottotraccia, divengono ora visibili perché raggiungono l'estremo delle implicazioni di un modello di conformazione cui il vecchio sistema universitario aveva finora resistito (basti pensare, tra le tante di queste implicazioni, all'ossessività burocratica). Per altro verso, i cambiamenti in atto appaiono piuttosto la conseguenza di due eventi di carattere eccezionale avvenuti negli ultimi anni.

Ci si riferisce, com'è ovvio, da un lato, alla pandemia da Covid-19 e alla successiva crisi economica che da essa è scaturita e, dall'altro lato, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr)². Si tratta di cambiamenti imponenti, indotti da circostanze esterne che hanno sottoposto e soppongono l'Università a molteplici *stress tests*, per superare i quali è richiesta capacità di adattamento e di reazione. Se la pandemia è stata un accadimento epocale imprevedibile che ha generato una rete di emergenze, il Pnrr ha permesso inusitate iniezioni finanziarie *una tantum* e in un arco temporale relativamente breve, per dare una spinta, una sorta di primo *shock* positivo, alla ripresa della produttività economica, all'innovazione, alla mobilità sociale e all'inclusività.

I due eventi, di per sé contingenti, hanno prodotto però effetti strutturali e in particolare hanno impresso una profonda trasformazione al sistema universitario italiano – e alle politiche pubbliche sul sistema universitario e della ricerca – in parte accelerando o accentuando tendenze già presenti, in parte introducendo di nuove e per certi versi differenti, al punto tale da poter parlare di andamento schizofrenico dell'intero sistema.

Basti pensare all'importanza attualmente ricoperta dalla Terza Missione – locuzione che non compare affatto nella legge Gelmini e che solo indirettamente potrebbe essere ricavata dal dettato di alcune sue disposizioni – che segnala una nuova visione dell'Università, sebbene non ancora precisamente definita, come motore di sviluppo della società della conoscenza. Ma si pensi anche all'improvviso e impreveduto sviluppo della didattica a distanza, avviato durante la pandemia e destinato a trovare ampio spazio di impiego nel prossimo futuro, ben al di là del perimetro d'azione delle università telematiche, e a modificare in modo significativo i processi di insegnamento e apprendimento. Ancora, si pensi ai meccanismi di incentivazione alla creazione di reti di collaborazione tra atenei, enti di ricerca e soggetti privati con l'obiettivo di creare, almeno in riferimento alla ricerca applicata, dei "campioni nazionali", ossia centri di ricerca capaci di rimediare alla generale dispersione dei migliori ricercatori tra varie sedi universitarie e di generare quella massa critica indispensabile ad assicurare un elevato livello di qualità scientifica nonché, ancora una volta, a favorire una maggiore interazione tra mondo accademico e mondo esterno. Un meccanismo, questo, che pare diverso dalla competizione tra atenei che ispira molta parte della legislazione recente e delle politiche di finanziamento. Una finalità analoga,

²Sul quale cfr. M. REGINI-R. GHIO (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, Milano, 2022.

d'altra parte, si rinviene anche nell'istituzione dei dottorati di interesse nazionale il cui obiettivo è appunto quello di rimediare all'eccessiva frammentazione della formazione dottorale. Gli esempi potrebbero continuare (e continuano, ampiamente illustrati, nel presente volume).

Ovviamente ciò non significa affatto che i cambiamenti attualmente in corso siano senz'altro positivi o esenti da critiche o da inconvenienti. Al contrario, come emerge chiaramente da tutti i contributi qui raccolti, numerosi sono i profili problematici e suscettibili di una lettura critica. Soprattutto, però, il dato che emerge con chiarezza dai saggi qui pubblicati è rappresentato dalla difficoltà di cogliere la direzione complessiva dei cambiamenti in atto, ossia le implicazioni sistematiche e gli impatti che essi determinano sull'assetto generale dell'Università italiana. Ciò dipende non soltanto dalla mancanza di un quadro teorico alla luce del quale interpretare i cambiamenti, ma anche dalla (se non occasionalità quanto meno) frammentarietà delle trasformazioni in corso al di fuori di una visione d'insieme sufficientemente esplicitata e condivisa.

Di qui l'importanza di una visione d'insieme di quelle trasformazioni reputate rappresentative per la loro dimensione e per l'emergere di potenzialità inesprese. Infatti, il cambiamento non può essere considerato di per sé una chiave interpretativa, ma dall'osservazione e dall'analisi di fenomeni in costante dinamismo è possibile afferrare il significato dei cambiamenti.

Mario Libertini, a partire dalla ineludibilità del modello competitivo all'interno del sistema di istruzione superiore, riflette sulla competizione tra le università per l'acquisizione di studenti e per l'ottenimento di finanziamenti, pubblici e privati, per la ricerca. L'indagine si concentra in particolare sulla competizione tra atenei, assumendo che allo Stato compete il ruolo di regolatore, ossia di indirizzo nel sistema nel suo complesso e di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere rese dalle università. L'A. critica l'idea di una generica iniezione di concorrenzialità nel sistema universitario e riflette sulla necessità di distinguere i diversi "mercati" nei quali le università sono chiamate ad operare al fine di individuare per ciascuno di essi quali dovrebbero essere le politiche idonee a stimolare una concorrenza virtuosa. Il primo, in corrispondenza con la fondamentale funzione dell'insegnamento, è il mercato dei titoli di studio aventi valore legale. Un secondo mercato, in corrispondenza con l'alta funzione fondamentale dell'Università, è quello della ricerca. Se la ricerca pura rimane fondamentale come bene pubblico, ciò non significa – secondo Libertini – che non si debbano realizzare meccanismi competitivi interni di valutazione della qualità della ricerca. Il punto, semmai, è migliorare questi meccanismi. Per quanto concerne, infine, la c.d. Terza Missione si individuano il mercato di produzione di brevetti e quello che vede le università come un qualsiasi operatore economico che agisce in competizione con i privati. Per ciascuno di questi "mercati" l'A. si pone il problema di individuare quali siano gli incentivi giusti affinché tra gli atenei si instauri una competizione virtuosa.

Nel suo contributo Giulio Vesperini ricostruisce con estrema precisione i cambiamenti dell'apparato nazionale di *governance* dell'Università (Mur, Anvur, Cun, Crui, Comitati regionali di coordinamento, Cnsu, Codau) ed evidenzia le difficoltà di offrirne una sistemazione ordinata. La *governance* nazionale del sistema universitario, infatti, non risponde ad un disegno coerente, ma è piuttosto il risultato di stratificazioni sedimentatesi nel corso degli anni. Anche in questo contributo sono sottolineati alcuni elementi di contesto che hanno influenzato in modo significativo le trasformazioni dell'apparato di *governance*. Da una parte, si evidenziano le politiche di contenimento della spesa pubblica che hanno avuto come effetto sia l'incremento della regolamentazione dettata dal centro nei confronti delle università sia una enfattizzazione della qualità quale parametro al quale ancorare la distribuzione delle risorse. Dall'altra parte, viene opportunamente sottolineato l'ampliamento degli interessi pubblici imputati alle università o al sistema nel suo complesso, il che è un altro modo di rimarcare l'incremento delle funzioni attribuite alle università (oltre alla didattica e alla ricerca, anche il tutorato, l'orientamento, il *placement*, la Terza Missione, ecc.).

Bernardo Giorgio Mattarella e Giulio Rivellini ripercorrono l'evoluzione della natura giuridica delle università pubbliche pervenendo alla duplice conclusione per cui, da una parte, la nozione di natura giuridica ha una valenza essenzialmente descrittiva e, dunque, non determina automaticamente dei riflessi sul piano del regime giuridico mentre, dall'altra parte, al di là di alcuni mutamenti nominali, le università sono sempre rimaste istituzioni eterodirette dallo Stato. Dubitano dei vantaggi di una privatizzazione e ritengono che, pur rimanendo nel perimetro pubblicistico, le università potrebbero essere alleggerite da una serie di incombenze burocratiche, sia in materia di controlli sia in materia di gestione del personale. Si tratta quindi di allentare i vincoli di eterodirezione.

Il saggio di Fabio Giglioni si interroga sul grado di autonomia delle articolazioni interne, in modo particolare dei dipartimenti, e si chiede se esista effettivamente un'autonomia dei dipartimenti ultronea rispetto a quella degli atenei. Non v'è dubbio, infatti, che l'autonomia si declini non soltanto come spazio libero da condizionamenti esterni, ma pure come ambito di libertà nei confronti di possibili compressioni che possano derivare dagli organi di governo dell'ateneo. Per rispondere a tale interrogativo viene presa in esame una serie di indicatori quali: le competenze dei dipartimenti, la loro effettiva partecipazione ai principali processi decisionali dell'ateneo, il loro ruolo nell'esercizio delle funzioni di gestione, la mobilità dei docenti tra i dipartimenti, il potere dei dipartimenti sulle procedure di reclutamento. L'analisi condotta, tuttavia, dimostra un limitato sviluppo dell'autonomia dei dipartimenti i cui ambiti di azione sono condizionati in modo assai significativo dalle competenze spettanti agli organi di governo e in particolare al rettore. La conseguenza, paradossale, è che sebbene una parte importante della valutazione dell'ateneo dipenda dai dipartimenti – si pensi ad esempio alla Vqr e, per l'effetto, al torneo dei c.d. dipartimenti di ec-

cellenza – questi hanno margini di autonomia piuttosto ristretti. Un'altra conseguenza paradossale che emerge dall'analisi è che i dipartimenti sono chiamati a esercitare un numero crescente di funzioni – non solo la didattica e la ricerca così come previsto già dalla legge n. 240/2010, ma anche la Terza Missione, l'assicurazione della qualità, il tutorato, l'orientamento, ecc. – senza però che l'assetto organizzativo dipartimentale sia stato in qualche modo modificato in funzione del miglior assolvimento di tali nuove missioni.

Di trasformazioni sempre più evidenti del sistema universitario secondo una dinamica che disvela l'accelerazione di alcune tendenze di fondo parla Enrico Carloni. La tesi sostenuta è che, almeno con riferimento alla ricerca, le trasformazioni in atto sono la concretizzazione di tendenze che vengono da lontano, disvelando a ritroso le scelte di fondo della legge Gelmini. Una prima tendenza che emerge dall'analisi di Carloni è quella riconducibile all'allontanamento del concetto di autonomia dalle sue coordinate originarie e a una sua rilettura come strumento per la competizione tra atenei. Una seconda tendenza è quella relativa alla differenziazione, realizzata mediante l'introduzione nel sistema universitario di meccanismi premiali di varia natura (dalla quota premiale di Ffo ai dipartimenti di eccellenza fino ai progetti finanziati dal Pnrr). Una terza tendenza, infine, è quella del sempre maggiore peso della ricerca strumentale rispetto alla ricerca di base e, per l'effetto, di una maggiore valorizzazione dei saperi "utili" rispetto ad aree disciplinari che hanno un minore impatto sul sistema produttivo.

Per spiegare com'è cambiata la didattica universitaria Fulvio Cortese si serve di un'immagine volta a sottolineare il passaggio dalla didattica come espressione soggettiva di una testimonianza culturale alla didattica servizio di insegnamento, vale a dire come proiezione oggettiva di una prestazione. Ripercorrendo rapidamente le grandi riforme che hanno attraversato la didattica Cortese giunge, infine, alla legge del 2010 per segnalare, a partire da essa, l'introduzione di una nuova "burocrazia della qualità" volta a misurare e valutare appunto la qualità del servizio prestato. In questo processo evolutivo è accaduta la pandemia che, secondo Cortese, ha rappresentato un fattore di accelerazione del processo in corso. L'A. richiama in particolare i risultati di alcune indagini statistiche volte a indagare gli effetti della didattica a distanza ed evidenzia come l'esperienza pandemica abbia condotto a una scoperta e valorizzazione della Dad e, più in generale, di processi innovativi della didattica che costituiscono con ogni probabilità dei punti di non ritorno.

Altro effetto della crisi economica scaturita dalla pandemia e dal Pnrr è la ripresa delle ipotesi di riforma dei settori scientifico disciplinari e delle classi di laurea. Francesco Vella ricostruisce questa storia, ancora in corso, fatta di *stop and go*, per la costruzione di una "infrastruttura di vasi comunicanti", sottolineando come alcuni dei tentativi introdotti sino a questo punto (si pensi, ad esempio, alla possibilità di essere contemporaneamente iscritti a più corsi di studio) tradiscano in realtà il fine della interdisciplinarietà che non è una sempli-

ce sommativa di conoscenze diverse, quanto la costruzione di “saperi nuovi”. Più in generale si evidenzia come la riforma dei settori scientifico disciplinari e quella delle classi di laurea abbiano implicazioni di carattere sistemico che, da una parte, ne rendono più difficile l’attuazione e, dall’altra parte, richiederebbero un confronto approfondito non solo all’interno delle comunità scientifiche, ma anche con i c.d. *stakeholder* esterni.

Di trasformazione epocale dell’Università e delle sue funzioni parla Roberto Moscati che, nel suo contributo dedicato alla c.d. Terza Missione, evidenzia come la progressiva apertura dell’Università alla società costituisca il vero tratto caratterizzante l’evoluzione in atto. Tale apertura al mondo esterno, d’altra parte, dà luogo a diversi problemi nella definizione del ruolo e delle funzioni delle università e a sua volta innesca una serie di cambiamenti sia per quanto riguarda l’organizzazione interna delle singole istituzioni universitarie sia per quanto concerne il sistema nel suo complesso. Le nuove richieste di coinvolgimento delle università, tuttavia, non si sostituiscono ma si sommano a quelle esistenti con la conseguenza che gli atenei sono sempre più costretti a scegliere quale debba essere il carattere prevalente della loro missione e quale la principale finalità che essi intendono perseguire. Da qui, a livello di ateneo, la ricerca permanente di un nuovo equilibrio tra attività didattiche, di ricerca e Terza Missione e, a livello di sistema, l’accentuarsi della differenziazione tra istituzioni, anche in relazione ai diversi contesti economico-sociali di riferimento.

Ciò che preoccupa, tuttavia, è che – in mancanza di un solido quadro teorico che interpreti i cambiamenti in atto e chiarisca quali siano (o dovrebbero essere) i compiti dell’università nella società attuale – la ricerca di nuovi punti di equilibrio sia all’interno dell’università sia del sistema nel suo complesso appare affidata a tentativi non pienamente consapevoli da parte della *governance* del sistema centrale – e in particolare, come visto, da parte dell’Anvur che ha istituzionalizzato la Terza Missione – e delle singole università.

Alfredo Marra indaga infine i cambiamenti del dottorato di ricerca che è stato oggetto di importanti interventi sia in termini di regolamentazione sia in termini di finanziamento ad opera del Pnrr con il duplice obiettivo *i*) di rendere il dottorato un titolo di studio impiegabile anche al fuori dell’accademia, analogamente a quanto già avviene in altri paesi, e *ii*) di aumentare il numero di dottori di ricerca. Il saggio, tuttavia, evidenzia come la richiesta di un maggior numero di dottori di ricerca da parte del contesto esterno – e soprattutto da parte delle imprese – non sia così evidente, come sembra emergere dalla prima esperienza, complessivamente non positiva, di stanziamento di risorse da parte del Pnrr per il co-finanziamento di borse che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese. Al riguardo, inoltre, emerge un problema di sostenibilità nel tempo dei finanziamenti.

Anche per quanto concerne la riforma del dottorato vengono peraltro espressi alcuni dubbi in relazione alla capacità delle nuove norme di conseguire

l'obiettivo della transizione dal modello di dottorato tradizionale al modello moderno. Dubbi motivati, tra l'altro, dalla sin qui modesta partecipazione di soggetti esterni – siano essi imprese o pubbliche amministrazioni – nella progettazione dei corsi dottorali. Anche in questo caso emerge come alcune trasformazioni siano in atto e come, tuttavia, la direzione del cambiamento e le implicazioni ad esso connesse non appaiano pienamente consapevoli.

In conclusione, la riflessione collettiva contenuta in questo volume si prefigge di stimolare un dibattito sui cambiamenti avvenuti, in atto e futuri, nel sistema universitario, nella consapevolezza della centralità che quest'ultimo riveste per la formazione di società democratiche, aperte, pluraliste, eque ed efficienti.

P.S.: Mentre questo libro stava per essere dato alle stampe Carla Barbati ci ha lasciati. L'Università è un ambito nel quale Carla ha esercitato importanti ruoli istituzionali e, insieme, uno dei settori del diritto amministrativo speciale che tanto deve alla sua riflessione scientifica. Carla era componente del Comitato scientifico dell'Osservatorio e ha collaborato intensamente con esso sin dalla sua fondazione. Avrebbe voluto essere tra gli autori di questo volume, se la malattia non glielo avesse impedito. Ci mancherà molto. Vogliamo dedicare a lei questo lavoro.

COME CAMBIANO LE UNIVERSITÀ: DAL “SISTEMA” AL “MERCATO”. NUOVE RIFLESSIONI SULLA COMPETIZIONE FRA UNIVERSITÀ

Mario Libertini

SOMMARIO: 1. La competizione nella storia delle università. – 2. La gestione accentrata del sistema delle università statali. – 3. La peculiarità dell’esperienza americana. – 4. La crisi del sistema accentrato tradizionale. – 5. Possibilità di diversi modelli di competizione fra università. – 6. Auspicabilità di una competizione multilivello. – 7. Mancanza di piena corrispondenza tra le diverse funzioni delle università e i diversi mercati in cui le stesse operano. – 8. La competizione nella produzione di titoli di studio. – 9. La ricerca pura come produzione di beni pubblici e il diritto d’autore. – 10. I mercati interessati nello svolgimento della “Terza Missione” delle università. – 11. La cooperazione tra università.

1. La competizione nella storia delle università

Oggi, quando si parla della funzione e dell’organizzazione delle università, vengono di solito in mente, a prima vista, due modelli estremi. Da un lato, l’università statale come “sistema” a gestione accentrata, organizzato in forma di pubblica funzione o di pubblico servizio (comunque, tendenzialmente, come una struttura di produzione di beni pubblici); dall’altro, l’università come rete di imprese autonome, in competizione fra loro e produttrici di servizi diversi offerti al “mercato” (o meglio, in vari mercati).

In realtà, l’esperienza concreta ci mostra diverse combinazioni, più o meno virtuose, fra questi due modelli. In generale, può dirsi però che l’organizzazione universitaria ha sempre mostrato tanto caratteristiche di “sistema” (volta a volta più vicine al modello della rete o a quello della piramide, a seconda delle epoche storiche), quanto anche elementi di “competitività”, soprattutto in termini di vivace competizione reputazionale fra persone e fra atenei o scuole diverse¹; che è cosa ben diversa dalla concorrenza fra imprese, fondata su qualità e prezzo di

¹Osservazione corrente. V., p.e., G. KRÜCKEN, *Multiple competition in higher education*, in *Innovation*, 2019, 163 ss.

beni e servizi offerti sul mercato, ma è pur sempre una forma di competizione. Nelle presenti note il tema della competizione sarà trattato in senso lato, comprensivo della competitività fra individui e istituzioni, in forme diverse dalla concorrenza di mercato fra imprese indipendenti.

Per una valutazione dell'esistente ed una ragionata proposta di soluzioni per il futuro, mi sembra opportuna una rapida riflessione storica sul ruolo del potere pubblico e del mercato (o meglio, della competizione) nella vita delle università².

Senza andare troppo indietro nel passato (quando la produzione di cultura, dopo la fine del mondo classico greco-romano, finiva quasi per coincidere con l'organizzazione religiosa), sappiamo che le università sorgono, nel Medio Evo, come strutture corporative (i.e. private, ma riconosciute come meritevoli di protezione dal potere politico locale, e spesso privilegiate da una peculiare *libertas academica*, perché istituite con decreti papali o reali), destinate alla formazione delle élites professionali (chierici, giuristi, medici). L'università non coincideva (malgrado la presenza di facoltà di "arti liberali") con la "Repubblica delle lettere"³, che era una formazione spontanea internazionale, caratterizzata da una grande solidarietà, ma anche da una forte competizione reputazionale al proprio interno e, non di rado, incline ad ostentare un atteggiamento di superiorità verso le università (inoltre, com'è noto, queste, nell'età moderna, subirono la sfida, sul piano reputazionale, delle accademie⁴).

Le università dell'Europa medievale apportavano, comunque, ricchezza alle città in cui erano insediate. Il potere pubblico le sovvenzionava regolarmente per l'ingaggio dei migliori docenti. Si può dire che c'era una sana competizione

² Cfr., p.e., M. BELLOMO, *Saggio sull'università nell'età del diritto comune*, Giannotta, Catania, 1992; G. TANZELLA-NITTI, *Università*, in *Dizionario interdisciplinare di scienza e fede*, a cura di A. Strumia e G. Tanzella-Nitti, Città Nuova, Roma, 2002.

³ Che può essere definita come "quella società ideale, e ciò nondimeno reale, che fino alla Rivoluzione francese oltrepassò la geografia politica e religiosa dell'Europa via via umanista, classica, barocca, neoclassica, avendo costantemente l'Antico come patrimonio e oggetto di riflessione", e che "si è essa stessa chiamata per quattro secoli e in tutte le lingue Repubblica delle Lettere" (M. FUMAROLI, *La Repubblica delle lettere*, trad. it., Adelphi, Milano, 2018). In materia v., in particolare, H. BOTS-F. WAQUET, *La Repubblica delle lettere* [1997], (trad. it.), il Mulino, Bologna, 2005.

⁴ Come spesso si rileva, "saranno le accademie, nate al di fuori delle università, con la loro rivalutazione dell'individuo inserito in una rete di rapporti fra concittadini la cui patria è al di sopra delle divisioni politiche o confessionali, a costituire il modello di una rivoluzione antropologica capace di aprire orizzonti totalmente inediti non solo nell'esercizio dell'arte e della cultura, favorendo in questo senso il contatto fra branche del sapere che fino a quel momento si erano compenstrate, questo è certo, senza tuttavia avere mai promosso un'attività comune che fosse realmente concreta, improntata ad una concezione dell'uomo come fenomeno unitario e non più disperso nelle astrazioni della scolastica, ma anche in quegli strati sociali che erano rimasti esclusi da qualsivoglia accesso alla consapevolezza culturale e artistica" (M. TAGLIAFERRI, *La Repubblica delle lettere*, in *Treccani - Atlante*, 28 maggio 2018).

incentrata sulla produzione di titoli qualificati (in sostanza, di lauree e laureati di prestigio) fra strutture private sovvenzionate e protette dal potere pubblico.

2. *La gestione accentrata del sistema delle università statali*

L’affermazione degli Stati nazionali accentrati porta, come tutti sanno, ad una tendenziale statizzazione del sistema universitario. Lo Stato nazionale afferma il proprio controllo sulle università, viste come strutture di produzione di ricerca (intesa come bene pubblico) e, insieme, di laureati destinati ad alimentare le *élites* professionali e burocratiche. L’università statale a gestione accentrata diviene inoltre, e soprattutto, il luogo di conservazione e valorizzazione della cultura nazionale⁵.

Questo modello si è affermato anche nell’Italia post-unitaria ed è stato mantenuto nelle successive fasi della storia costituzionale del Paese. Può dirsi in vigore ancor oggi, malgrado la garanzia costituzionale dell’autonomia universitaria, di cui all’art. 33 Cost. (rimasta più per garantire alcuni privilegi sociali di tradizione dei docenti che non per realizzare un sistema realmente decentrato).

In questa fase storica, l’università “nazionale” tende ad assorbire (se pur con un processo lento e mai completo) la “repubblica delle lettere”. La competizione reputazionale, sempre esistita, assume caratteristiche proprie di quella competizione interindividuale che tipicamente si verifica all’interno delle istituzioni: competizione fra individui per l’accesso a posizioni di vertice. Nell’università è competizione per la cattedra universitaria, conseguita per cooptazione e concepita sul modello delle posizioni di vertice delle burocrazie pubbliche (probabilmente con un’accentuazione “castale”, che ha dato vita ad una serie innumerevole di giuste critiche). In ogni caso, rimane un elevato livello di competizione reputazionale interna. In questo senso c’è chi afferma che la cultura della competizione è rimasta sempre radicata nella tradizione universitaria⁶.

Sotto questo profilo, può dirsi che la protezione statale non impedisce, anzi accentua l’esaltazione reputazionale della cattedra universitaria, con retoriche che si affermano soprattutto nell’ambiente tedesco (ove il carattere “nazionale” dell’Università prevaleva su quello statale, perché il potere politico era, per lungo tempo, ripartito in diversi Stati). È rimasta celebre, e rimane sempre dotata di un certo fascino, la frase di W. von Humboldt che descrive in termini di “libertà e solitudine” la caratteristica di vita del docente universitario.

⁵ W.B. COWAN-R. COWAN-P. LLERENA, *Running the Marathon*, in *Learning to Compete in European Universities. From Social Institution to Knowledge Business*, ed. by M. Mc Kelvey and M. Holmen, Elgar, Cheltenham (UK), 2009, 279.

⁶ W.B. COWAN e aa. (nt. 5), 281.

3. *La peculiarità dell'esperienza americana*

Come in molti altri campi, l'esperienza americana si discosta, in larga parte, da quella europea, perché le università americane non hanno mai avuto le caratteristiche di un sistema centralizzato, ma si sono costruite, sin dall'epoca coloniale, come una rete di istituzioni autonome, inizialmente a carattere privato e religioso, poi sempre più diversificate nei loro programmi di ricerca e didattica, e con una crescente presenza di istituzioni e di finanziamenti pubblici. Questa rete si caratterizza per l'autonomia organizzativa e normativa dei singoli atenei, che ha dato luogo a diversità strutturali impensabili nell'esperienza europea⁷.

Ciò si accompagna ad una competizione reputazionale fra atenei, prima ancora che fra individui, in qualche aspetto (p.e. ricerca dei migliori docenti) simile a quella che aveva caratterizzato le università medievali europee, in altri aspetti del tutto originale (si pensi all'attiva presenza di molte università nelle competizioni sportive professionistiche, ai fini di una politica di immagine).

Certo è che il sistema universitario americano, costituito da una rete di strutture dotate di larga autonomia, ha dato vita ad un mix virtuoso di iniziativa privata, mecenatismo, investimenti pubblici in ricerca e borse di studio, che ha consentito la conquista di una posizione egemonica in quasi tutti i campi della ricerca, oltre a fare delle università americane un polo di attrazione per studiosi della più diversa provenienza.

Come per altre esperienze della civiltà americana, profondamente radicate nella storia, unica, di quel grande Paese, non è facile la trasposizione in realtà storicamente molto diverse come quella europea, e italiana in particolare.

4. *La crisi del sistema accentrato tradizionale*

Il modello europeo di università centralizzata, sostenuta da una forte coscienza reputazionale interna, è entrato in crisi – sono fatti noti – per l'avvento di diversi fenomeni concomitanti, tra cui possono riconoscersi come preminenti:

i) la scolarizzazione di massa, che porta alla moltiplicazione dei docenti e dei prodotti della ricerca universitaria. I docenti, come ceti, sono sempre meno in grado di difendere il proprio rango reputazionale e, più in generale, non sono neanche in grado di esercitare quel controllo reputazionale diffuso che si era praticato con successo, per lunga tradizione (oggi si va inesorabilmente verso la

⁷J.R. THELIN, *A History of American Higher Education*³, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2019; J.B. BERGER-M.V. CALKINS, *Higher education in the United States: System*, in *Encyclopedia of Education*, J. Guthrie ed., 2003, 1041 ss.

bibliometria, con i suoi pregi e i suoi difetti, o verso altri sistemi di valutazione standardizzata della ricerca).

ii) la globalizzazione economica, che porta ad un’occupazione crescente degli spazi sociali da parte del sistema delle imprese, e ad una pressione crescente di queste (come committenti di servizi professionali e di ricerca applicata) nei confronti delle università (o meglio, dei docenti e ricercatori impegnati nelle attività universitarie). Ciò determina una spinta centrifuga sui singoli docenti, attirati dal mercato delle professioni, dalle produzioni culturali commerciali, talora dalla politica.

La risposta a questa crisi del modello accentrato è stata, tendenzialmente, quella di imitare, in qualche modo, l’esperienza americana, nel senso di proporre la creazione di un sistema universitario come insieme di imprese autonome, in competizione fra loro, con lo Stato in funzione di regolatore e di sovventore di ultima istanza. Questo modello è stato enfatizzato dalla corrente di pensiero neoliberale⁸, in un modo alquanto grossolano, che non tiene conto della complessità dell’attività economica svolta dalle università. In ogni caso, anche quando non si eccede nell’enfasi retorica, il modello che assimila l’università all’impresa è stato largamente accettato, in linea di massima.

5. Possibilità di diversi modelli di competizione fra università

Questo nuovo modello, tuttavia, non funziona, finora, molto bene. Sono frequenti, a livello internazionale, le manifestazioni di sfiducia verso l’attuale proliferazione di *ranking* fra università, elaborati su indicatori arbitrariamente scelti⁹.

L’eccesso di pratiche di *marketing* e di *ranking*, più o meno attendibili, porta talora ad accorate perorazioni – non solo in Italia – per ridurre la competizione fra atenei¹⁰; qualche volta queste analisi si colorano di toni fieramente anticapitalistici, volti a riproporre l’idea secondo cui l’intera attività universitaria do-

⁸ B. DAVIES – P. BANSEL, *Neoliberalism and Education*, Education Research Centre – University of Western Sydney, 2007.

⁹ V., p.e., K. KETTUNEN e aa., *Emergence and early institutionalization of competition in higher education: evidence from Finnish business schools*, in *Tertiary Education and Management*, 2022, reperibile su *Springer Link – Open Access*.

La comparazione globale fra università è sostanzialmente arbitraria perché non sono comparabili le ancora ampie aree di attività, di ricerca come di formazione, che sono separate dalle barriere linguistiche (T. KARIYA, *Universities and the illusion of global competition*, in *University World News*, 18 March 2014).

¹⁰ V., p.e., P. SCOTT, *Stop treating universities as if they were a football game*, in *The Guardian*, 3 Feb 2015.

vrebbe essere costruita come un'attività destinata esclusivamente alla produzione di beni pubblici ("cultura")¹¹.

Queste posizioni pongono un problema politico di fondo e vanno trattate con rispetto. Credo, però, che esse si traducano in operazioni nostalgiche, non dotate di realistica possibilità di successo, se si considerano le dimensioni attuali non solo del sistema universitario mondiale, ma anche solo di quello nazionale. Le caratteristiche del mondo accademico attuale non consentono di ripristinare un sistema universitario come insieme di strutture di *élite* reciprocamente riconosciute, estranee a fenomeni di mercato, e rafforzate da meccanismi di competizione reputazionale interna a base consuetudinaria.

Occorre dunque muovere dall'accettazione di un modello competitivo all'interno del sistema universitario, come base necessaria per un'organizzazione efficiente dei servizi che le università sono chiamate a rendere. Ma la concorrenza, in qualsiasi mercato, non è un risultato spontaneo: è, invece, qualcosa che dev'essere costruito sulla base della scelta politica di un certo modello di mercato.

In questa prospettiva, è teoricamente possibile che l'attribuzione alle università di funzioni anche imprenditoriali sia compatibile con il mantenimento, anche ad alti livelli, delle loro funzioni più nobili nel campo della ricerca scientifica e dell'educazione. Non è detto che parlare di efficienza e competizione nell'attività universitaria implichi una rinuncia a valorizzare gli aspetti migliori della tradizione¹², e non sia piuttosto uno stimolo a svolgere in modo migliore funzioni differenziate, ormai affermatesi come tali nella realtà.

È su questo punto di partenza che le idee mi sembrano ancora poco chiare. Si proverà, qui di seguito, a formulare qualche rapida riflessione, incentrata soprattutto sull'esperienza delle università italiane.

6. *Auspicità di una competizione multilivello*

Se si guarda all'esperienza attuale delle università italiane, può dirsi che esse competono soprattutto sotto due versanti: attrazione di studenti e ottenimento di finanziamenti, pubblici e privati, per ricerche. Vi è però la sensazione diffusa che i meccanismi attuali non consentano una efficiente valutazione del merito delle diverse strutture universitarie. La competizione per attirare studenti rischia di trasformarsi, spesso, in una competizione alla rovescia, incentrata sulla "lau-

¹¹ Cfr. *Global Neoliberalism and Education and its Consequences*, ed. by D. Hill a. R. Kumar, Routledge, New York, 2009; G. AZZARITI, *Per un'università "senza condizione"*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2009.

¹² Questo rischio è presente in molte analisi, anche complessivamente equilibrate, come quella di J.C. DE MARTIN, *Università futura tra democrazia e bit*, Codice ed., Torino, 2017.

rea facile”¹³ (nulla di paragonabile all’attrazione verso studenti stranieri esercitata dalle grandi università inglesi e americane, per le quali si pone soprattutto un problema di selezione degli ingressi¹⁴).

L’accrescimento dell’autonomia degli atenei può essere dunque un’arma a doppio taglio, se mancano gli incentivi per esercitare l’autonomia nella giusta direzione.

Per affrontare adeguatamente il problema, credo che non si possa rinunciare all’idea di incentivare la concorrenza all’interno del mondo universitario, ma che sia necessario muovere da un’analisi attenta delle direzioni in cui la concorrenza si esercita o può esercitarsi, e da una scelta fra diversi tipi di incentivi e diversi modelli di concorrenza.

A tal fine, si deve muovere dalla considerazione che, nella vita universitaria, esistono diversi livelli di competizione: fra individui (studenti e ricercatori), fra diverse discipline, fra dipartimenti, fra atenei, fra sistemi universitari nazionali¹⁵. Non vedo ragioni per pensare che lo stimolo competitivo, o, se si vuole, “meritocratico”¹⁶ (espressione più ampia, atta a comprendere altre forme di competi-

¹³ Credo che questa sia una sensazione oggi diffusa, almeno nel campo degli studi giuridici. V., per esempio, il dibattito ospitato in *Giurisprudenza commerciale*, 2022, I, 147 ss., e ivi le opinioni di A. JORIO (pp. 149-150) e G. SCOGNAMIGLIO (p. 163).

¹⁴ Si deve però notare che i dati di *Alma Laurea* mostrano, negli ultimi anni, una tendenza positiva, sia come numero complessivo di laureati, sia come presenza di laureati stranieri (v. il commento di C. CERASA, *Lode alle Università italiane*, *Il Foglio*, 27.03.2023). Ciò non fa venire meno l’esigenza di maggiore efficienza del sistema universitario nazionale, ma, in certo senso, incoraggia a perseguire tale scopo.

¹⁵ Cfr. E. DEIACO-M. HOLMÉN-M. MC KELVEY, *What does it mean conceptually that universities compete?*, in *Learning to Compete in European Universities* (nt. 5), 313; G. KRÜCKEN e aa., *Multipler Wettbewerb im Hochschulsystem – Interdisziplinäre und wissenschaftliche Implikationen*, in *Das Hochschulwesen*, 2021, 90 ss.

¹⁶ Mi rendo conto del fatto che, oggi, usare questa parola fa correre il rischio di richiamare la polemica politica quotidiana e, con essa, le esaltazioni o le invettive verso il criterio del premio al merito, rappresentato da alcuni come negazione del principio di eguaglianza (v., fra i tanti, M. BOARELLI, *Contro l’ideologia del merito*, Laterza, Bari-Roma, 2022; e, nel dibattito internazionale, D. MARKOVITS, *The Meritocratic Trap*, Penguin Books, 2019). Queste opinioni fanno venire in mente le pagine di Norberto Bobbio contro l’egualitarismo, criticato come negazione del principio di eguaglianza sostanziale, e sono state tante volte confutate con la considerazione che il premio ai più meritevoli non deve andare a scapito della dignità di ogni persona, della sicurezza sociale e dell’eguaglianza dei punti di partenza (v., p.e., sul piano giuridico, M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Giappichelli, Torino, 2020; Q. CAMERLENGO, *Per un’interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito*, in *Federalismi*, 4 maggio 2022; su un piano politico ed economico L. CODOGNO-G. GALLI, *Crescita economica e meritocrazia. Perché l’Italia spreca i suoi talenti e non cresce*, il Mulino, Bologna, 2022, dei quali v. quanto scritto a p. 29: “merito è quasi sinonimo di concorrenza, ma è un concetto più ampio perché può essere applicato anche alle istituzioni pubbliche”). Su questa linea di pensiero, per ciò che attiene al tema specifico di queste note, v. *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, a cura di G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, Giappichelli, Torino, 2009.

tività, oltre alla concorrenza di mercato fra imprese) debba essere limitato ad una sola di queste dimensioni della vita accademica. È anzi importante, a mio avviso, che sussistano sufficienti incentivi per stimolare una competizione “virtuosa” (“*competition on the merits*”) a tutti questi livelli.

Si deve però riconoscere che la dimensione principale, sulla quale sembra opportuno concentrare gli incentivi, è quella della competizione fra atenei, data l’articolazione organizzativa e finanziaria del sistema universitario, che concentra a livello di atenei la massima disponibilità di risorse e di autonomia gestionale.

Perciò concentreremo su questo punto le brevi osservazioni che seguono.

In questa prospettiva, il compito dell’amministrazione centrale dovrebbe essere quello di uno “Stato regolatore”, che ha come compito precipuo quello di assicurare i livelli essenziali di prestazione; per il resto, lo Stato dovrebbe cercare di indirizzare la competizione fra atenei verso esiti virtuosi, anche mediante l’utilizzazione della leva finanziaria.

In linea di principio – si è già detto – sarebbe opportuno prevedere incentivi alla concorrenza in tutti i mercati interessati. Un’impostazione competitiva allargata dovrebbe avere, evidentemente, ricadute di tipo organizzativo, che vanno dal modello di governo dell’ateneo (che dovrebbe essere – per quanto ciò possa suonare poco gradito – più accentrato, secondo il modello delle organizzazioni complesse di tipo imprenditoriale)¹⁷, alla selezione dei docenti (che dovrebbe essere interamente decentrata, se il sistema fosse realmente competitivo).

Il dibattito sulla meritocrazia rimane comunque complicato, perché il “merito” di una qualsiasi entità (prestazione o soggetto che sia) è frutto di una valutazione esterna e non vi sono garanzie sul fatto che questa valutazione sia fatta con criteri oggettivi e da tutti condivisi (in ogni caso, non può confidarsi interamente in una selezione affidata al mercato: cfr. A. BOITANI-M. FRANZINI-E. GRANAGLIA, *Merito e meritocrazia: proviamo a fare chiarezza*, in *EticaEconomia*, 1° aprile 2023).

In termini generali, mi sembra comunque centrale la considerazione che il concetto di merito è relativo all’apprezzamento di una qualche prestazione che qualcuno (individuo o organizzazione) compie e che viene giudicata e apprezzata da terzi. Se il processo di valutazione di queste prestazioni non è distorto da elementi spuri, il premio al merito implica che sono state selezionate e incentivate le prestazioni migliori tra quelle che, dalla società nel suo insieme, vengono rivolte ad un certo settore. Quindi, si potrebbe dire che la meritocrazia si traduce in un criterio che consente alla società civile di fruire di quanto di meglio si produce al suo interno. Nessuno metterebbe in dubbio che il criterio meritocratico sia giusto e appropriato per selezionare i migliori chirurghi o i migliori pianisti o i migliori calciatori. Non si vede perché non debba ritenersi altrettanto giusto ed appropriato per ciò che riguarda la produzione culturale e la formazione dei professionisti culturali, che sono attività proprie delle università.

A ciò si aggiunga che una politica di incentivi al merito non esclude affatto, ma anzi richiede, un sostegno della “egualianza dei punti di partenza”; e non esclude affatto una politica di contenimento delle diseguaglianze di ricchezza, qualora questa politica si ritenga giusta. Infatti, gli incentivi sono relativi e possono essere efficaci anche nel caso in cui le diseguaglianze globali siano contenute entro limiti più ristretti di quelli che caratterizzano la storia più recente. Probabilmente, l’incremento delle diseguaglianze che si è verificato ha indotto molti, con visione distorta del problema, a criticare il principio meritocratico in quanto tale.

¹⁷ Cfr. G. KRÜCKEN e aa. [nt. 15], 93.

Non tocchiamo neanche questi temi. Si può accennare solo ad una scelta strategica di fondo: si è detto che, per rendere più efficiente il sistema universitario occorre una scelta fra tre diversi modelli organizzativi¹⁸:

- i) favorire la distinzione fra strutture di eccellenza e strutture ordinarie, con differenze nette nella distribuzione di risorse finanziarie;
- ii) favorire la concentrazione fra atenei (variante: creare *spin-off universities*¹⁹);
- iii) creare *ex novo* strutture di *élite*.

Ritengo che queste alternative non debbano accettarsi in modo rigido. C'è una quarta possibilità: stimolare una competizione allargata fra tutte le strutture esistenti, senza creare barriere amministrative alle possibilità di crescita (o di regresso) delle singole strutture, ma concedendo a tutte *chance* di affermazione e di successo, sì da favorire l'innovazione a tutti i livelli. In altri termini, far sì che le strutture universitarie di eccellenza di affermino come tali mediante una sana concorrenza e non mediante una selezione su base amministrativa.

7. Mancanza di piena corrispondenza tra le diverse funzioni delle università e i diversi mercati in cui le stesse operano

Se si vuole procedere ora ad un abbozzo di analisi economica dell'università come impresa produttrice di servizi, deve subito dirsi che giovano poco le classificazioni amministrative, come quelle dell'Anvur, che distinguono le diverse “missioni” universitarie (insegnamento, ricerca, “Terza Missione”, intesa come “*insieme delle attività di trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze, attraverso processi di interazione diretta dell'Università con la società civile e il tessuto imprenditoriale, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica e sociale del territorio, affinché la conoscenza diventi strumentale per l'ottenimento di benefici di natura sociale, culturale ed economica*”). Si tratta di una classificazione di impianto pubblicistico che, nella “Terza Missione”, mette insieme due ordini di attività ben diverse: la valorizzazione economica delle conoscenze acquisite mediante la ricerca e l'attività culturale e sociale rivolta alla società civile. Questa tripartizione non trova piena rispondenza, sul piano economico, in distinti mercati e non può fungere, quindi, da unica base per analizzare la competizione fra università e gli strumenti per rendere virtuosa questa competizione²⁰.

¹⁸J. SALMI, *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, World Bank, 2009.

¹⁹G. ABRAMO-C.A. D'ANGELO, *The spin-off of elite universities in non-competitive, undifferentiated higher education systems: an empirical simulation in Italy*, in *Studies in Higher Education*, 2014, 1270 ss.

²⁰E. DEIACO e aa. (nt. 15), 307. Ivi anche la notazione tipologica (Engwall) per cui le strutture

Su un piano di analisi economica più puntuale, si dovrebbe muovere dalla considerazione che le università sono – e sono destinate a rimanere – organizzazioni strutturate per operare su diversi mercati, in parte fra loro collegati e interdipendenti, in parte separati (e talora potenzialmente conflittuali)²¹. L'interferenza fra questi diversi piani segnala la centralità delle scelte regolatorie dello Stato, nel bilanciare il peso delle diverse attività²². Non bastano dunque le indicazioni generiche a favore di una maggiore concorrenzialità nel sistema universitario²³. Si deve scegliere – come già si è detto – il tipo di concorrenza che va stimolato e quello che invece va disincentivato (in primo luogo la *race to the bottom* nella facilità degli studi).

Non si possono dunque adottare, nella materia in esame, i criteri di analisi standard (qualità e prezzo) applicabili alle imprese operanti in mercati lineari. Occorre invece procedere ad un'analisi più approfondita, che tenga conto delle diversità strutturali esistenti nei diversi versanti a cui le università rivolgono la loro attività.

8. La competizione nella produzione di titoli di studio

Nella prospettiva testé disegnata, può dirsi anzitutto che, in corrispondenza alla funzione-base dell'insegnamento, il mercato pertinente può dirsi quello della fornitura, in via esclusiva (*degree awarding power*), di titoli aventi un valore legale (certificativo o abilitativo che dir si voglia), variamente strutturato nei diversi ordinamenti, ma costantemente presente nell'esperienza universitaria.

È questo un tipico mercato *two-sided*, in cui lo svolgimento del servizio comporta, contestualmente, la produzione di titoli per gli studenti (e per le loro famiglie paganti), e la preselezione di laureati per le professioni intellettuali e per la pubblica amministrazione.

Come in tutti i mercati "bilaterali", non è mai assicurato un equilibrio spontaneo efficiente tra i vari versanti: si pensi al peso degli introiti pubblicitari nella tradizionale televisione "in chiaro", o al tendenziale carico sui *merchant* del peso del sistema di pagamenti mediante carte di credito o debito. Nei mercati universitari c'è il rischio che la competizione si incentri soltanto sul numero di studenti

universitarie sono distanti dalla struttura gerarchica standard delle imprese, e più vicine a quelle delle organizzazioni corporative di più antica tradizione.

²¹ In questo senso si parla dell'attuale università come un'organizzazione "iperattiva" (G. KRÜCKEN e aa. [nt. 15], 90, richiamandosi a Bromley e Meyer), come tale sempre più lontana dall'ideale humboldtiano di "libertà e solitudine".

²² G. KRÜCKEN e aa. [nt. 15], 91.

²³ Come quelle che si leggono nel, pur pregevole, intervento di G. DELLA CANANEA, *Concorrenza e merito nelle università: problemi, prospettive*, in *Concorrenza e merito nelle università* (nt. 16), 1 ss.

iscritti e laureati e che questo, a sua volta, funga da volano principale per l’ottenimento di maggiori finanziamenti pubblici²⁴.

Si pone dunque l’esigenza di creare incentivi affinché i singoli atenei vengano apprezzati – e competano fra loro – per la qualità dei titoli rilasciati ai loro laureati e non per la facilità con cui questi titoli possono essere acquisiti dai laureati stessi.

In realtà, non è teoricamente difficile pensare ad incentivi perché le università siano direttamente interessate al successo professionale ed economico dei propri laureati. Oltre che con finanziamenti premiali diretti gravanti sulla finanza pubblica, questo risultato potrebbe essere perseguito anche con meccanismi di mercato puro (prestiti agli studenti ripagati con percentuali di redditi professionali)²⁵, oppure con meccanismi fiscali (si pensi ad un “8x1000” automatico, a favore dell’università di provenienza, dei redditi imponibili dei laureati, magari con un meccanismo di *opt-out*, esercitabile da laureati non grati per l’insegnamento ricevuto).

In questa prospettiva, la via più interessante, a mio avviso, sarebbe però quella di sperimentare meccanismi di competizione virtuosa incentrati sul valore legale del titolo e quindi sulla funzione di preselezione che lo stesso svolge ai fini dell’accesso a certe professioni o carriere²⁶. Ciò impone di superare certe contrarietà di principio, che spesso riaffiorano, contro il valore legale dei titoli di studio (che, sotto uno od altro profilo, è presente in tutti gli ordinamenti). Queste polemiche, in effetti, hanno di mira, più che il valore legale in sé, l’equivalenza del valore legale dei titoli rilasciati dai diversi atenei. Infatti, in termini generali, se si considera che il tanto discusso “valore legale” del titolo di studio è solo quello di preselezione/certificazione per l’accesso a prove di selezione definitive (abilitazioni professionali, impieghi pubblici direttivi), ci si rende conto che la sua abolizione porterebbe solo alla moltiplicazione ulteriore del numero – già oggi eccessivo²⁷ – dei partecipanti a queste prove di selezione; e, più proba-

²⁴ Questo rischio viene segnalato non solo nell’esperienza italiana, ma anche in un contesto più generale (cfr. J. HASKEL-S. WESTLAKE, *Restarting the Future. How to Fix the Intangible Economy*, Princeton University Press, 2022, 130).

²⁵ La proposta, ricondotta a Milton Friedman, è illustrata da P. AINSWORTH, *Universities Challenged: Funding Higher Education Through a Free-Market ‘Graduate Tax’*, IEA Discussion Paper No. 54 [2014].

²⁶ L’opinione espressa nel testo è stata sviluppata in M. LIBERTINI, *Competizione fra università e valore legale del titolo*, in *Federalismi.it*, n. 3, 11 febbraio 2009, e condivisa da F. SAITTA, *Dalla “filippica” di Einaudi alla riforma Gelmini: il punto dopo mezzo secolo di discussioni sul valore legale dei titoli di studio*, in *Concorrenza e merito nelle università* (nt. 16), 27, e A. BARTOLINI, *Appunti sul valore legale dei titoli di studio*, *ivi*, 52.

²⁷ Il numero elevatissimo di candidati nei concorsi per l’accesso alla magistratura o al notariato, o in altri concorsi pubblici, rende molto difficile una selezione efficiente e imparziale dei can-

bilmente ancora, alla proliferazione di scuole private oligopolistiche (come avviene in paesi come il Giappone, per l'accesso alla professione di avvocato).

Occorrerebbe invece introdurre incentivi ad una competizione virtuosa fra atenei nell'esercizio del *degree awarding power*. Sull'ultimo punto, sarebbe possibile ed opportuno rafforzare la funzione di certificazione/preselezione dei laureati, fissando contingenti differenziati premiali sulla base dei risultati precedentemente ottenuti da ciascun ateneo. Un modello di questo tipo è stato adottato, per qualche anno, in Italia, con l'attribuzione alle scuole di specializzazione, istituite presso le facoltà giuridiche, del compito esclusivo di abilitare i laureati in giurisprudenza all'accesso al concorso per la magistratura ordinaria. L'attuazione del modello è stata però irrazionale, per via del numero troppo elevato di iscritti ammessi (con provvedimento ministeriale) alle scuole di specializzazione e di una non chiara commisurazione dei posti attribuiti alle singole università ai successi o agli insuccessi conseguiti dai propri laureati nelle precedenti prove di selezione.

Tale modello, se perfezionato e collegato a corretti meccanismi di contingentamento, porterebbe ad attribuire alle università una vera funzione di preselezione (si potrebbe dire: di certificazione e garanzia) della qualità dei propri laureati, con il risultato – altamente positivo – di “deflazionare” la partecipazione alle selezioni pubbliche, mediante l'ammissione di un numero di candidati proporzionato alle posizioni disponibili. Ogni ateneo avrebbe la facoltà di preselezionare un certo numero di candidati, commisurato alla quantità di successi ottenuti dai propri laureati nelle precedenti prove di selezione.

I successi ottenuti potrebbero ripercuotersi sui finanziamenti ordinari. La competizione fra atenei, con le relative conseguenze reputazionali, sarebbe quindi indirizzata verso la qualità, e non verso il numero, dei laureati.

9. *La ricerca pura come produzione di beni pubblici e il diritto d'autore*

In corrispondenza all'altra funzione-base, quella di ricerca, rimane invece fondamentale la produzione di ricerca pura come bene pubblico. Senza dimenticare che, come premessa necessaria di una ricerca innovativa vi è la necessità di preservare nel lungo termine le conoscenze acquisite (biblioteche, banche dati, ecc.); una funzione che il mercato di per sé non è in grado di realizzare e dev'essere demandata all'intervento pubblico²⁸.

didati più meritevoli e crea il rischio di una selezione alla rovescia anche nella formazione delle commissioni giudicatrici.

²⁸ J.C. DE MARTIN (nt. 12), 118. Sul punto vanno richiamate anche le note tesi sull'insostituibilità dell'iniziativa pubblica nel campo della ricerca di M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore* [2017], trad. it., Laterza, Bari-Roma, 2018.

Per questo si è anche detto che il mercato della ricerca pura è un mercato monopsonistico²⁹; ciò mi sembra improprio, dato che il soggetto pubblico finanziatore non esprime una propria domanda di tipo imprenditoriale, ma piuttosto esercita – in questo campo – la propria discrezionalità politica. Mi sembra più corretto dire che la produzione di ricerca pura, nell’università, rimane una funzione pubblica essenziale che deve essere svolta in una logica istituzionale e non di mercato.

Questo non significa, però, che, nell’organizzazione di questa funzione, si debbano trascurare quei profili competitivi interni (“meritocratici”), che costituiscono componente essenziale dell’efficienza organizzativa delle istituzioni.

Da qui l’importanza dei sistemi premiali per i risultati della ricerca pura, anche se questa rimane – come dovrebbe essere – una produzione di beni pubblici. Occorre però che al finanziamento di progetti di ricerca (che è il modello standard di intervento pubblico in materia) si affianchino effettivi meccanismi premiali anche in termini di finanziamento della ricerca libera³⁰.

Si pone dunque l’esigenza di rafforzare e migliorare i procedimenti di valutazione della qualità della ricerca. Conosciamo tutti la massa di critiche che si sono accumulate, negli anni, contro la Vqr italiana (a loro volta non isolate, a livello internazionale). Il punto è, però, che non si può fare a meno di procedimenti amministrativi di Vqr, dal momento che la ricerca non è più un’attività individuale e che i vecchi sistemi consuetudinari di competizione reputazionale non sono più in grado di funzionare bene. Ciò che è necessario è piuttosto affinare i criteri di Vqr, eliminando gli incentivi perversi alla moltiplicazione delle pubblicazioni di scarso valore (fenomeno su cui si è sviluppata un’ampia letteratura critica, soprattutto all’estero)³¹.

Questo tipo di competizione “burocratizzata” serve oggi come base per la distribuzione di incentivi mediante trasferimenti di fondi pubblici per la ricerca. Tuttavia, si dovrebbe dare risalto anche al merito individuale, premiando (almeno sul piano reputazionale) i docenti che hanno raggiunto risultati di eccellenza nella Vqr (risultati che, allo stato, rimangono in Italia segreti). Non ci si può affidare soltanto ai *ranking* privati (tipo Academia.edu), anche se questi, comunque, costruiscono già un clima competitivo³².

Sul piano degli incentivi di mercato, l’attività di ricerca pura o, meglio, la produzione culturale “letteraria” che da questa deriva, incontra poi un istituto

²⁹ J.C. DE MARTIN (nt. 12), 58.

³⁰ Cfr. J.C. DE MARTIN (nt. 12), 138.

³¹ Riferimenti in J.C. DE MARTIN (nt. 12), 123.

³² G. KRÜCKEN e aa. [nt. 15], 92-93.

Al contrario di quanto si auspica nel testo, in Italia forme di riconoscimento meritocratico nei confronti dei docenti universitari in servizio sono state pesantemente osteggiate dalla maggioranza degli interessati (v. le osservazioni di L. CODOGNO-G. GALLI [nt. 16], 159 ss.).

di nobili origini come il diritto d'autore, che rimane un diritto individuale (o collettivo, ma pur sempre dominicale, quando si tratta di opere scritte in collaborazione fra più autori individuati).

In proposito, si deve notare che il diritto d'autore, applicato alla produzione culturale accademica, non svolge la sua funzione "storica" di premio-incentivo alla produzione culturale, perché gli autori accademici (se si fa eccezione per gli autori di libri divulgativi e di qualche manuale di successo) pubblicano per conseguire risultati reputazionali e non perché sperano nelle *royalty* delle vendite di libri o articoli.

Il diritto d'autore finisce per svolgere quindi, paradossalmente, una funzione di barriera all'accesso alla conoscenza, e ciò in un tempo in cui le tecniche digitali consentirebbero una facilità di accesso alle pubblicazioni scientifiche come mai si è avuta in passato.

Da tempo è in corso un movimento per sostenere il libero accesso ai risultati della ricerca. Credo che sia proprio il momento di dare un contributo alla formazione di ampi spazi di *Open Science*³³. Peraltro, sarebbe anche accettabile una riforma della disciplina del diritto d'autore, con la creazione di una banca dati di opere in dominio pubblico avente ad oggetto le pubblicazioni scientifiche, rese accessibili con micropagamenti da parte di qualsiasi interessato.

Una riforma di questo tipo non è, purtroppo, facile, perché dovrebbe passare anche da convenzioni internazionali. Nel frattempo, si possono però incentivare le case editrici universitarie, al fine di favorire la moltiplicazione di opere in accesso aperto o almeno per ripartire equamente fra autore ed Ateneo gli eventuali proventi degli accessi all'opera.

10. I mercati interessati nello svolgimento della "Terza Missione" delle università

Passando, infine, alla "Terza Missione" delle università, sono da considerare diversi mercati:

a) la fornitura di servizi conseguenziali alle proprie attività principali, ma non riservati alle università, e spendibili nel mercato in competizione con i privati: la formazione post-universitaria e la ricerca e sviluppo di nuovi prodotti brevettabili (quest'ultima in competizione con soggetti molto forti, come i laboratori di ricerca delle imprese private);

³³Da poco si è tenuta a New York la terza U.N. Open Science Conference (W. SAWAHEL, *Open science – Accelerator for Sustainable Development Goals*, in *University World News*, 14 Feb. 2023). In generale, v. ampie informazioni sul tema sul sito di AISA (Associazione Italiana per la Scienza Aperta).

b) la fornitura di servizi professionali standard veri e propri, con l’università in veste di vero e proprio operatore economico, in competizione con i privati (i.e. con i propri stessi laureati: analisi, misure, progettazioni urbanistiche o ingegneristiche, consulenze tecniche, pareri legali, ecc.).

Ciò significa che, mentre nel mercato primario della fornitura di titoli di studio le università competono fra di loro, ma sono protette verso i privati da barriere amministrative, in questi altri mercati esse competono, formalmente alla pari, anche con operatori economici privati³⁴.

Il rapporto tra ricerca universitaria e innovazione è complesso: la ricerca universitaria ha il ruolo di fornitore di idee iniziali, ma, più spesso, di elaborazione teorica di innovazioni già presenti nella prassi, e quindi di volano per ulteriori innovazioni³⁵. Questo tipo di attività è normalmente remunerato – come si è detto – tramite il diritto d’autore.

Quanto alla ricerca applicata, si pone il problema dei brevetti e degli *spin-off* universitari. Qui è prossima la riforma dell’art. 65 del codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30/2005), con il ritorno alla proprietà delle invenzioni da parte degli Atenei. La riforma del 2001, che aveva istituito in Italia, in contrasto con la prassi prevalente a livello internazionale, il *professor’s privilege* (aveva, cioè, attribuito al singolo ricercatore, e non all’ateneo, la proprietà delle invenzioni realizzate mediante attività di ricerca) non ha avuto buon esito.

Il punto è, però, che né le università né (tanto meno) i ricercatori universitari sono in grado di curare la fase di “sviluppo” di una invenzione, che richiede grandi investimenti e una strategia commerciale³⁶. Se è vero che l’attribuzione del diritto di brevetto ai singoli ricercatori non è un fattore di efficienza – perché i singoli ricercatori non sono attrezzati, finanziariamente e culturalmente, a coltivare lo sviluppo industriale delle proprie idee inventive – è pur vero che neanche gli atenei, salvo qualche rara eccezione, hanno mai ricavato grandi risultati economici dallo sfruttamento commerciale dei propri brevetti.

I brevetti universitari rimangono dunque facilmente preda di “*killer acquisitions*”, indipendentemente dal fatto che la loro titolarità sia attribuita dalla legge

³⁴ L’attribuzione alle università (o anche ai singoli dipartimenti) della qualifica di operatore economico, ai fini della partecipazione alle gare pubbliche, può dirsi un risultato ormai acquisito in giurisprudenza. V., p.e., Cons. Stato, sez. V, 10 dicembre 2020, n. 7912.

³⁵ W.B. COWAN e aa. (nt. 5), 285 ss.

³⁶ La ragione di fondo che ha giustificato la riforma del 2001 è stata quella di stimolare iniziative di valorizzazione delle invenzioni universitarie facendo leva sull’interesse individuale del singolo ricercatore [v., p.e., D. SABBATINI, *La tutela delle invenzioni industriali: adeguatezza della disciplina e possibili linee evolutive*, in BANCA D’ITALIA – *Questioni di economia e finanza (Occasional Papers)*, n. 109, Nov. 2011, 11 ss.]. Ma gli effetti della riforma sono stati deludenti.

Per una trattazione completa del tema v., da ultimo, M. CAVALIERE, *Invenzione e creazioni intellettuali nell’Università e negli enti pubblici di ricerca. Evoluzione storica e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 2023.

alle istituzioni o agli individui. Occorrerebbe anche qui un grande sforzo di riforma a livello nazionale, con interventi di *venture capital* pubblico, volti a sostenere le innovazioni di maggior valore prospettico.

Passando alle prestazioni professionali standard, si pongono altri problemi. In linea di massima, l'offerta sul mercato di tali prestazioni può creare non solo conflitti d'interessi interni (fra istituzioni universitarie e singoli docenti) ma anche più profondi conflitti fra il vincolo della dipendenza professionale e la missione dell'università come produttrice di beni pubblici³⁷. Sotto altro profilo, tuttavia, la committenza professionale è una fonte insostituibile di conoscenze, che può arricchire ricerca e insegnamento. Si può dunque sperimentare e incentivare, anche se è una via difficile, l'idea di stimolare una competizione virtuosa degli atenei con i privati nel mercato dei servizi professionali (senza paura dei conflitti d'interesse con i singoli docenti professionisti).

Parallelamente, e proprio per realizzare quell'incremento di conoscenze che è importante per la stessa attività di ricerca libera, si potrebbe anche stimolare – con appositi incentivi – una cooperazione fra università e pubbliche amministrazioni, normalizzando la presenza temporanea di docenti, mediante distacco, negli uffici, anche giudiziari. In una prospettiva ideale, al momento molto astratta, ciò potrebbe stimolare un altro fronte di competizione virtuosa fra atenei, centrata sulla fornitura di competenze scientifiche alle pubbliche amministrazioni.

11. La cooperazione tra università

Un accenno finale vorrei fare ad un profilo particolare della politica della concorrenza, che è quello della cooperazione fra imprese. È noto che il modello di concorrenza fra imprese, oggetto di tutela giuridica, è incentrato sull'indipendenza tra i diversi attori del mercato, ma che la cooperazione fra imprese indipendenti – limitata a determinati oggetti o a determinati scambi di informazioni – è considerata dall'ordinamento, in tanti casi, come uno strumento utile per aumentare la concorrenzialità complessiva all'interno di un certo mercato³⁸. Si è anche coniato, per tali situazioni, il neologismo *co-opetition*.

Queste indicazioni devono valere *a fortiori* per la cooperazione fra università, che è pratica diffusa e virtuosa, e necessaria, sul piano della ricerca e degli

³⁷ W.B. COWAN e aa. (nt. 5), 292.

³⁸ Mi permetto di richiamare M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 197 ss.

Sul tema v., da ultimo, la Comunicazione della Commissione, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, Bruxelles, 17 luglio 2023, C-4752/23.

scambi culturali. Tuttavia, a differenza della cooperazione fra imprese, che è ammessa con limiti volti a garantire l'indipendenza di base nell'azione di mercato delle stesse, quella fra università dovrebbe rimanere permessa senza limiti particolari, anche quando interferisca con attività di mercato. In altri termini, gli accordi di cooperazione fra università, anche quando aventi ad oggetto attività imprenditoriali, dovrebbero essere considerati come gli *intra-group agreements*, e quindi esonerati dai divieti antitrust (facendo prevalere, per questo profilo, la logica del “sistema” universitario rispetto a quella della competizione fra atenei indipendenti).

L'unico limite alla validità degli accordi di cooperazione dovrebbe essere costituito non dalla salvaguardia dell'indipendenza dell'operatore nel mercato, ma dalla salvaguardia della libertà di produzione culturale.

COME CAMBIA LA GOVERNANCE NAZIONALE DELLE UNIVERSITÀ

Giulio Vesperini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fattori di contesto. – 3. Le singole componenti dell'apparato di *governance* nazionale del sistema universitario. L'organizzazione ministeriale preposta alle università. – 4. Le funzioni del ministero. – 5. L'organizzazione interna del ministero: le norme primarie. – 6. L'organizzazione interna del ministero: le norme regolamentari. – 7. Le funzioni di valutazione e i primi organismi titolari delle relative attribuzioni. – 8. *Segue*: l'Anvur. – 9. Il Cun. La disciplina di base. – 10. Le attribuzioni conferite al Cun dalle discipline di settore e il loro sviluppo nel corso del tempo. I poteri di nomina. – 11. *Segue*: le competenze in materia di ricerca. – 12. *Segue*: la potestà disciplinare a carico dei professori e i poteri sul loro reclutamento. – 13. *Segue*: i poteri riguardanti l'organizzazione della didattica. – 14. *Segue*: il Cun e il finanziamento delle università. – 15. Alcune considerazioni conclusive sulle funzioni del Cun. – 16. La Crui. – 17. I poteri propositivi e consultivi della Crui. – 18. La partecipazione di rappresentanti della Crui a organi collegiali. – 19. I comitati regionali di coordinamento. – 20. Il Cnsu. – 21. Il Codau. – 22. Conclusioni. Le linee di tendenza dello sviluppo dell'apparato di *governance* nazionale del sistema universitario.

1. *Introduzione*

Questo scritto esamina l'apparato nazionale di *governance* delle università. Propone una ricostruzione dell'articolazione attuale e le tappe più importanti del suo sviluppo, a partire dal 1989, anno nel quale fu istituito il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica – d'ora in poi “Ministero dell'università” (legge n. 168/1989) –, “con il compito di promuovere, in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la ricerca scientifica e tecnologica, nonché lo sviluppo delle università e degli istituti di istruzione superiore di grado universitario”.

Oltre a quelle espressamente enumerate dall'art. 2, comma 1, della legge, al ministro e al ministero “sono trasferite le funzioni in materia di istruzione universitaria, ivi comprese quelle relative ai ruoli organici del personale ad esse adde- detto, nonché quelle in materia di ricerca scientifica e tecnologica”, precedentemente attribuite alla presidenza del consiglio, al Ministro senza portafoglio per

il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica (delega questa assegnata da tutti i Presidenti del Consiglio succedutisi dal 1979 in poi), e, soprattutto, al Ministero della pubblica istruzione.

La tesi che si sostiene è che nei quasi trentacinque anni successivi all'istituzione del ministero, ma soprattutto nel periodo che separa dalla riforma generale dei ministeri del 1999, l'apparato nazionale di *governance* dell'università ha subito così tanti e incalzanti cambiamenti, da renderne complicata una sistemazione adeguata; e preferibile, all'opposto, una ricognizione analitica delle tappe fondamentali dei mutamenti intervenuti, l'indicazione delle principali linee di sviluppo, la segnalazione dei problemi più immediati che esso pone. Ne deriva un'analisi di dettaglio, che giunge, tuttavia, a conclusioni provvisorie. È di dettaglio, perché, prima, ricostruisce la normativa di base di ciascuna delle singole componenti dell'apparato di *governance*; poi indaga sull'insieme consistente di misure (normative e amministrative) che, nel corso degli anni, si sono innestate su quella stessa normativa di base: questa successione di misure non segue un disegno predefinito, ma si dispone per stratificazioni successive, con la conseguenza di restituire una rappresentazione delle singole componenti esaminate, differente, a volte in modo significativo, rispetto a quella tracciata dalla disciplina di base. Giunge a conclusioni provvisorie, perché l'analisi di norme e di provvedimenti amministrativi ha bisogno di essere completata con indagini sul campo, per poter avere una visione meno approssimativa del diritto vivente della *governance* nazionale del sistema universitario.

Questo scritto si articola in tre parti.

Nella prima, si svolgono alcune rapide considerazioni circa lo sfondo nel quale si collocano i mutamenti indicati.

Nella seconda, di dimensioni più consistenti, si svolge l'esame di dettaglio, del quale si è detto, circa le singole componenti dell'apparato di *governance* nazionale del sistema universitario, con una particolare attenzione agli sviluppi successivi alla riforma dei ministeri del 1999.

Nella terza parte, si svolgono alcune conclusioni circa le linee di tendenza che possono essere tratte dall'indagine svolta.

2. I fattori di contesto

I fattori del contesto nel quale si collocano i mutamenti indicati sono noti.

In primo luogo, ci sono le politiche di contenimento della spesa pubblica, particolarmente severe nei riguardi delle università e della ricerca.

Il "rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca", redatto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca-Anvur nel 2018, fornisce un quadro generale sul finanziamento del sistema delle università pubbliche in Italia, tra il 2006 e il 2018: da un lato, opera

confronti tra l'Italia e i principali paesi europei e dell'area OCSE¹; dall'altro, in una prospettiva diacronica, misura l'andamento della spesa pubblica per l'istruzione terziaria in un periodo sostanzialmente corrispondente. L'andamento complessivo di questa tendenza è ampiamente conosciuto. È sufficiente, pertanto, fornire alcuni recenti dati per riassumere i termini essenziali della questione. Se ci si limita solo al secondo aspetto, quello riguardante l'andamento della spesa pubblica nel corso del tempo, di immediata rilevanza per i fini di questa indagine, si può osservare che nel 2017 le risorse complessive attribuite dal ministero al sistema universitario e al sostegno di studenti e del diritto allo studio sono state pari a 7,4 miliardi; dopo una fase di drastica riduzione, nei due anni precedenti, esse sono lievemente aumentate e un ulteriore incremento è programmato per il 2018. Ancora, nel 2015, le entrate complessive delle università statali erano state pari a 12,3 miliardi di euro, lo 0,4% in più rispetto al 2014, ma in termini reali inferiori del 17,2% a quelle del 2008. La scomposizione delle entrate in ragione della loro fonte, infine, registra la netta riduzione della quota coperta dai trasferimenti ministeriali (dal 74,1% del 2000 al 61,6% del 2015), a favore delle entrate contributive (dal 10,8 al 15,0%) e di quelle "finalizzate da altri soggetti" (dal 10,1% al 17,4%)².

Ne derivano conseguenze importanti sul governo complessivo delle università. Innanzitutto, perché le politiche di contenimento della spesa costituiscono una delle ragioni per le quali il problema della eccessiva regolamentazione delle università, già posto all'attenzione del governo sul finire del secolo XX, torna di attualità all'inizio degli anni Dieci del XXI secolo³: per un verso, le università, alla pari delle altre amministrazioni pubbliche, sono sottoposte a una quantità considerevole di disposizioni finanziarie; per un altro verso, il fine di contenere la spesa richiede una conformazione dettagliata, da parte del centro, delle scelte che devono essere compiute dalle singole amministrazioni e, quindi, per quanto interessa, una compressione dell'autonomia universitaria per effetto diretto delle norme dettate dal Parlamento e dal governo. Inoltre, perché agli obiettivi del contenimento si possono ricondurre anche le tante norme sulla qualità e la valutazione dell'università, alle quali, come in parte si è già accennato, corrispondono l'istituzione di appositi apparati amministrativi centrali titolari delle relative funzioni. Come è stato osservato, "l'ordinamento italiano si comincia a preoc-

¹ Questi dati, a loro volta, sono tratti, in parte, dal rapporto annuale dell'OCSE, *Education at a Glance 2017 OECD Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2017, per altra e maggiore parte, dal Rendiconto generale dello Stato fino al 2016, dal Bilancio dello Stato assestato per il 2017, e dal bilancio di previsione del Ministero dell'università per il 2018.

² Di "rapido ed accentuato 'dimagrimento' del sistema universitario", parlano S. PALEARI-M. MEOLI-D. DONINA, *Il sistema universitario italiano: uno sguardo d'insieme*, in S. PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'Università italiana dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 2014, 1-30, *ivi* 21-22.

³ Per un approfondimento di questi aspetti si rinvia a G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 947.

cupare della qualità, nel momento stesso in cui provvede a ridurre in misura drastica le risorse destinate al settore”⁴. La qualità, cioè, diventa il parametro al quale commisurare la distribuzione delle risorse scarse: ma la verifica della qualità, a sua volta, richiede un complesso apparato di norme e di uffici che ne garantiscono l’applicazione. In questo contesto, i poteri delle amministrazioni del settore sono compresi da quelli del Ministero dell’economia e delle finanze, che detiene i cordoni della borsa.

Per altro verso, a condizionare in modo significativo i mutamenti organizzativi che saranno esaminati (come anche quelli dell’organizzazione delle singole università), concorre l’ampliamento degli interessi pubblici imputati alle singole università e al sistema universitario nel suo complesso con la conseguente espansione delle funzioni e degli apparati preposti al rispettivo sviluppo. Hanno assunto rilevanza, infatti, funzioni variamente connesse a quella della didattica, quali, ad esempio, quelle di tutorato e quelle di valutazione; quelle di orientamento, sia per gli studenti che, al termine delle scuole superiori, devono scegliere il corso di studio universitario, sia per i laureati, in cerca di lavoro più coerente con la formazione ricevuta all’università; quelle di formazione c.d. *post-lauream*.

Più recentemente, a queste si è aggiunta la c.d. Terza Missione, che, secondo la definizione dell’Anvur⁵, si affianca a quelle tradizionali di insegnamento e ricerca, e costituisce uno tra gli oggetti della Valutazione della qualità della ricerca-Vqr. Essa riassume l’insieme delle attività di trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze, attraverso processi di interazione diretta dell’università con la società civile e il sistema delle imprese; persegue l’obiettivo di promuovere la crescita economica e sociale del territorio, affinché la conoscenza diventi strumentale per il conseguimento di benefici di natura sociale, culturale ed economica⁶.

3. *Le singole componenti dell’apparato di governance nazionale del sistema universitario. L’organizzazione ministeriale preposta alle università*

Un primo tratto caratterizzante dell’apparato di *governance* nazionale delle università è quello dell’instabilità dell’apparato ministeriale competente in mate-

⁴ ASTRID, *Per il governo del Paese. Proposte di politiche pubbliche*, Passigli Editori, Firenze, 2013, 279 ss.

⁵ È riconosciuta come tale dal d.l. n. 19/2012, che definisce i principi del sistema di “Autovalutazione, Valutazione Periodica e Accreditamento” (Ava), e dal successivo d. m. n. 47/2013, che ne identifica gli indicatori e i parametri di valutazione periodica assieme a quelli della ricerca.

⁶ Per l’analisi dei cambiamenti introdotti dal PNRR nel diritto italiano e dell’università e, in particolare, sulla organizzazione della *governance* nazionale del sistema universitario, si rinvia a G. VESPERINI, *Università e PNRR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 137.

ria. Questa ha una declinazione differente a seconda che si consideri il piano della c.d. macro-organizzazione o quello dell'organizzazione interna del ministero.

Quanto al primo piano, istituito nel 1989 il Ministero dell'università e della ricerca, dal 1999 a oggi, l'organizzazione ministeriale preposta all'università subisce ben quattro cambiamenti, secondo un moto pendolare nel quale si alternano misure che optano per un autonomo ministero preposto all'università e alla ricerca scientifica e misure che, invece, scelgono di accorpate, in un solo ministero, le funzioni statali riguardanti la scuola, l'università e la ricerca scientifica. Se si sommano tra loro i periodi di rispettiva vigenza delle due soluzioni, risulta che quella dell'accorpamento è durata complessivamente circa quattordici anni e mezzo, mentre quella della separazione circa cinque anni. È interessante osservare, che nello stesso arco temporale (1999-2023), si sono succeduti dodici governi, espressione di maggioranze politiche diverse tra loro. Ma gli orientamenti politici delle diverse coalizioni non hanno condizionato, se non in minima parte, la scelta tra un modello e l'altro. Da un lato, infatti, una medesima soluzione organizzativa è stata adottata, e poi conservata, da governi di diverso orientamento; dall'altro, è accaduto che, nel corso del mandato di un medesimo governo, si sia passati da una soluzione all'altra.

Si può ipotizzare, allora, che le ragioni dell'oscillazione siano di altro tipo e possano ricondursi, almeno in prima approssimazione, alle seguenti due: una, dichiarata, che motiva l'opzione per il modello, di volta in volta scelto, con la maggiore efficienza che lo stesso assicurerebbe all'esercizio delle funzioni statali in materia; l'altra, tacita, che sorregge fundamentalmente l'opzione della separazione, è legata agli equilibri da raggiungere all'interno della coalizione che sostiene il governo.

Si esaminano di seguito le singole tappe di questa vicenda.

Il primo accorpamento tra i due ministeri, dopo la legge del 1989, è disposto con il d.lgs. n. 300/1999. Come è noto, si tratta della disciplina di riforma dell'organizzazione di governo, che prevede, tra i suoi tratti caratterizzanti, la riduzione del numero dei ministeri. In questo contesto, è disposta l'istituzione del Ministero della pubblica istruzione, università, ricerca scientifica e tecnologica. L'unificazione dipende dalla progressiva modificazione, nel corso del decennio precedente, delle funzioni dello Stato in materia di istruzione e di ricerca, per effetto del processo che, con andamenti ed esiti in parte diversi tra loro, porta al riconoscimento dell'autonomia delle università, delle scuole e degli enti di ricerca. Proprio per questa ragione, peraltro, il legislatore riduce, in modo significativo, tra le funzioni del ministero, quelle di tipo amministrativo, in senso stretto, e amplia quelle di indirizzo, programmazione, monitoraggio e valutazione⁷. La

⁷La riunificazione, peraltro, era stata già anticipata nella pratica, al momento della formazione del primo governo Prodi (1996-1998), quando lo stesso ministro era stato posto a capo di entrambi i ministeri; ma nei tre successivi governi della legislatura, pur se espressione del medesimo

disposizione entra in vigore, con l'inizio della nuova legislatura, nel 2001, ma già il d.l. n. 181/2006 (convertito in legge n. 233/2006) ristabilisce la separazione tra il Ministero della pubblica istruzione e quello dell'università e della ricerca. Neanche due anni dopo, però, la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007) opta per il ritorno alla normativa del 1999, e, quindi, alla soluzione dell'accorpamento. La quarta e ultima (fino a oggi) tappa di questa vicenda segue al d.l. n. 1/2020 (convertito in legge n. 12/2020), che separa una altra volta, tra loro, il Ministero dell'istruzione e quello dell'università e della ricerca.

Questa vicenda pone due problemi. Quelli delle conseguenze, rispettivamente, sull'allocazione delle funzioni riguardanti l'università e sull'organizzazione interna del ministero preposto (in tutto o in parte) all'università.

Per rispondere alla prima domanda, si possono porre a confronto tra loro le disposizioni dedicate alle funzioni nelle normative elencate. Ma i risultati di questo esame devono essere completati con quelli delle attribuzioni che, sulle medesime materie, sono assegnate agli altri soggetti che compongono l'apparato della *governance* nazionale del sistema universitario.

La risposta alla seconda domanda, invece, scaturisce dall'esame dei regolamenti sull'organizzazione ministeriale che hanno fatto seguito (perlomeno in parte) alle quattro successive riforme della macro-organizzazione.

4. *Le funzioni del ministero*

L'organizzazione ministeriale preposta all'università è titolare anche di funzioni riguardanti la ricerca scientifica e tecnologica e, in seguito, l'alta formazione artistica e musicale: ma di queste e dei relativi apparati organizzativi questo scritto non si occupa.

La legge istitutiva del 1989, fatto salvo il rispetto del principio costituzionale di autonomia delle università, attribuisce al nuovo ministero tre funzioni fondamentali: promuovere lo sviluppo delle università; assicurare un equilibrato sviluppo delle sedi universitarie; sostenere, anche con adeguato supporto finanziario, la ricerca libera che nelle università stesse si svolge. Per il raggiungimento di questi fini, il ministero dispone delle seguenti attribuzioni: l'adozione, ogni tre anni, di un piano di sviluppo delle università; la presentazione al Parlamento, con la stessa cadenza temporale, di un rapporto sullo stato dell'istruzione universitaria, redatto, sulla base delle relazioni delle singole università e con i

schieramento politico, i due ministeri erano stati attribuiti a diversi ministri, facendo premio l'esigenza di dare rappresentanza alle diverse componenti della maggioranza su quella meramente funzionale. In proposito, cfr. A. PAJNO-L. TORCHIA, *Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca* (articoli 49-51, 75-77), in A. PAJNO-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*, il Mulino, Bologna, 2000, 359 ss.

pareri del Consiglio Universitario Nazionale (Cun) e della Conferenza dei Rettori delle Università italiane (Cruì); la ripartizione degli stanziamenti destinati alle università, iscritti nel proprio bilancio, sulla base di criteri predefiniti, anche qui previo parere del Cun e della Cruì; l'approvazione, in esito a un controllo di mera legittimità, degli statuti e dei regolamenti universitari; il coordinamento delle attività connesse alla partecipazione italiana a programmi di istruzione universitaria comunitari e internazionali; la rappresentanza italiana in materia di istruzione universitaria nelle sedi internazionali e in quelle comunitarie, d'intesa con i ministri rispettivamente competenti⁸. A quelle elencate, si aggiungono le attribuzioni che hanno per oggetto gli altri gradi di istruzione e che, in parte, devono essere esercitati in collaborazione con il Ministero della pubblica istruzione, per altra parte, invece, si traducono in misure dirette a sostenere determinate iniziative delle università.

Già si è detto del nesso tra le norme del d.lgs. n. 300/1999, sulle competenze del ministero unificato, e il processo di evoluzione e di ridefinizione delle funzioni statali in materia.

Per quanto di interesse, le funzioni del nuovo ministero riguardano, soprattutto, il sistema universitario nel suo complesso (art. 50, comma 1, lett. *b*) e, in parte, hanno una latitudine più ampia rispetto a quelle del ministero dell'università. Le principali tra esse sono quelle di promuovere il completamento dell'autonomia universitaria; razionalizzare le condizioni di accesso all'istruzione universitaria; partecipare alle attività relative all'accesso alle amministrazioni e alle professioni; promuovere il raccordo tra istruzione universitaria, istruzione scolastica e formazione; (ancora) valorizzare e sostenere la ricerca libera nelle università. Anche le attribuzioni assegnate, per il raggiungimento delle finalità indicate, in parte si ampliano rispetto al passato. Le più importanti sono quelle di programmazione; indirizzo e coordinamento; normazione generale; finanziamento; monitoraggio; supporto ai compiti di valutazione del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca-Civr⁹. Inoltre, in continuità con la legge del 1989, il ministero deve attuare le norme comunitarie e internazionali in materia e, più in generale, provvedere all'armonizzazione europea e all'integrazione internazionale del sistema universitario.

Con il d.l. n. 181/2006 (convertito in legge n. 233/2006, art. 1, commi 7 e 8) e la nuova separazione tra i due ministeri, quello dell'università, oltre le funzioni appena esaminate, acquisisce quelle in materia di alta formazione artistica, musicale e coreutica. L'abrogazione di questa disciplina, dopo circa un anno e mezzo (art. 1, comma 377, legge n. 244/2007), e il ripristino di quella del 1999, non ha conseguenze sull'assetto delle funzioni.

⁸ S. CASSESE, *La legge istitutiva del ministero dell'università, della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle Università*, in *Foro it.*, 1989, parte V, 398.

⁹ Istituito, presso il ministero, dall'art. 5, d.lgs. n. 204/1998.

L'art. 2, comma 1, d.l. n. 1/2020 ripristina la divisione tra i due ministeri (quello dell'università è istituito con l'introduzione dell'art. 51-*bis* nel d.lgs. n. 300/1999). Le funzioni, e le conseguenti attribuzioni, del ministero dell'università (disciplinate dal nuovo art. 51-*ter* del d.lgs. n. 300/1999) ricalcano quelle regolate dalla versione originaria dell'art. 50, comma 1, lett. *b*, dello stesso d.lgs., con alcune differenze o puntualizzazioni. Queste ultime riguardano, in particolare, la valorizzazione del merito e il diritto allo studio; l'accreditamento delle università (per una specificazione, v. *infra*); la cura dei rapporti con l'Anvur¹⁰. Altre nuove attribuzioni sono assegnate congiuntamente al Ministero dell'università e a quello dell'istruzione¹¹. Successivamente, la disciplina del d.l. n. 44/2023 integrativa dell'art. 51-*ter*, in parte, introduce mere novazioni, dal momento che sposta, in questo ultimo articolo, sia la fonte di attribuzione al ministero della funzione di "promozione del coordinamento delle attività di ricerca delle università, degli enti pubblici di ricerca e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica", già disciplinata dall'art. 21 *bis* della legge n. 240/2010 (contestualmente abrogato dal d.l. del 2023); sia quella di supporto alle attività degli Osservatori, nazionale e regionali, per la formazione sanitaria specialistica (artt. 43 e 44, d.lgs. n. 368/1999) e dell'Osservatorio nazionale per le professioni sanitarie (art 10, d.m. 19 febbraio 2009), attribuite al Ministero dell'art. 19-*quinquies* del d.l. n. 4/2022 (anche esso abrogato per la parte relativa dal d.l. n. 44/2023). Per altra parte, invece, introduce un elemento di ambiguità: infatti, si limita ad assegnare al ministero la "valutazione dei progetti di ricerca", senza chiarire le implicazioni che da questa attribuzione derivano sulla complessa disciplina connessa alla valutazione medesima (v. *infra*)

In generale, può osservarsi che le funzioni assegnate all'organizzazione ministeriale (una o bina a seconda del momento) hanno avuto un ampliamento significativo nel passaggio tra la legge istitutiva del 1989 e la riforma dell'organizzazione del governo del 1999. Su questo corpo, rimasto immutato (almeno sulla carta), per un ventennio, nel 2020, si innesta un incremento finalizzato, per la massima parte, a trasporre nella disciplina generale le attribuzioni disposte a favore del ministero da un complesso di discipline particolari, adottate nel corso del ventennio stesso.

¹⁰ In questo caso, tuttavia, si tratta solo della riproduzione, in una norma generale, della disciplina del d.l. n. 262/2006 (convertito in legge n. 286/2006), istitutiva dell'agenzia.

¹¹ Per esempio, quelle di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione– Invalsi e dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa– Indire; questa ultima svolge anche i compiti di Agenzia nazionale per la gestione del programma europeo per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport (Erasmus+), con riferimento alle misure di competenza del Ministero dell'università e della ricerca.

5. L'organizzazione interna del ministero: le norme primarie

I mutamenti di ordine macro-organizzativo e funzionale, appena illustrati, determinano mutamenti anche dell'apparato organizzativo interno del ministero.

Un primo aspetto importante sta in ciò, che la disciplina dell'organizzazione ministeriale è divisa, in diversa misura a seconda dello sviluppo della normativa di base, tra la fonte primaria e quella secondaria dei regolamenti governativi di organizzazione.

Già l'art. 12, legge n. 168/1989 delinea le caratteristiche essenziali dell'assetto delle fonti sull'organizzazione. La legge definisce l'impianto organizzativo di base: il numero dei dipartimenti, che hanno compiti di *line*, e dei servizi, che hanno compiti di *staff*; prevede le aree funzionali da attribuire ai primi e ai secondi, ma non ne stabilisce le rispettive competenze.

Una seconda fonte dell'organizzazione è quella regolamentare. In attuazione della legge n. 400/1988, che riserva al regolamento la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione, il d.P.R., adottato con il procedimento regolato dall'art. 12, comma 5, legge n. 168/1989, deve definire e istituire i dipartimenti e i servizi e regolarne i rispettivi compiti. Infine, il ministro, con proprio decreto, deve stabilire l'ordinamento interno, ripartire gli uffici centrali in divisioni, determinare i compiti e i livelli di questi.

Successivamente, in conformità con le nuove disposizioni generali sulle fonti dell'organizzazione dei ministeri dettate dall'art. 4, d.lgs. n. 300/1999¹², l'art. 51 dello stesso d.lgs. si limita a stabilire che il Ministero (unificato) dell'istruzione, dell'università e della ricerca, si deve articolare in un numero non superiore a tre dipartimenti, in relazione alle aree funzionali stabilite dal precedente art. 50. Ma le decisioni riguardanti l'individuazione dei dipartimenti e delle direzioni generali, la ripartizione delle attribuzioni tra i differenti uffici, la dotazione organica e la distribuzione dei posti in funzioni dirigenziali sono rimesse a fonti secondarie. A loro volta, queste ultime sono distinte in regolamenti governativi e in decreti ministeriali di natura non regolamentare. Da ultimo, le determinazioni "per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro" e, in particolare, "la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici" sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001).

Il d.l. n. 181/2006, con il quale si torna alla separazione tra i due ministeri, dispone che quello dell'università si deve articolare in un segretariato generale e in sei uffici di livello dirigenziale generale. Il modello di riferimento è sempre lo

¹² A loro volta, corrispondenti, nella sostanza, al disegno tracciato dagli artt. 2 e 4, d.lgs. n. 29/1993 (successivamente sostituiti dagli artt. 2 e 5, d.lgs. n. 165/2001).

stesso tracciato dalla normativa del 1999, ma con la differenza che, in questo caso, la norma primaria stabilisce direttamente il numero di uffici di primo livello, non si limita a indicarne quello massimo. Come si è osservato, la legge n. 244/2007 si limita ad abrogare la disciplina del 2006 e a ripristinare quella del 1999, anche per la parte riguardante l'organizzazione.

Infine, il d.l. n. 1/2020 dispone che il Ministero dell'università, di nuovo autonomo, sia articolato in uffici dirigenziali generali, coordinati da un segretario generale: il numero degli uffici dirigenziali generali, incluso il segretario generale, è pari a sei, successivamente elevato a otto con il d.l. n. 44/2023. In continuità con la disciplina del 2006, quindi, la norma primaria stabilisce direttamente il numero degli uffici di primo livello e sottrae spazio al regolamento.

6. *L'organizzazione interna del ministero: le norme regolamentari*

Il disegno organizzativo, tracciato per grandi linee dalle norme primarie, è completato dai regolamenti di organizzazione.

L'instabilità, sopra indicata quale tratto caratterizzante dell'apparato di *governance* nazionale delle università, è molto più marcata se, dal piano della macro-organizzazione, si passa a quello dell'organizzazione interna del ministero. Tra il 2003 e il 2023, sono stati adottati otto regolamenti di organizzazione, con una durata di vigenza media di ciascuno di essi di circa due anni e mezzo. Ma la vigenza di alcuni regolamenti dura circa cinque anni, quella di altri è limitata a pochi mesi.

Questi dati statistici, tuttavia, di per sé hanno uno scarso significato, se non sono integrati da alcune considerazioni circa le dinamiche dei mutamenti organizzativi e i contenuti degli stessi. Quattro degli otto regolamenti di organizzazione sono la diretta conseguenza delle normative primarie che abbandonano l'assetto ministeriale esistente a favore di quello opposto: in questi casi, quindi, si può ritenere la riorganizzazione interna del ministero un atto dovuto. È importante constatare i lunghi intervalli intercorsi tra la normativa primaria e quella secondaria, che alla prima doveva dare seguito: si passa da un minimo di sette mesi a un massimo di due anni e due mesi. Tuttavia, intervalli di questa durata tra la decisione politica e quella applicativa ostacolano sia l'effettività della direzione politica del ministero, sia la speditezza dell'azione amministrativa. Gli altri quattro regolamenti di organizzazione seguono, invece, a leggi riguardanti l'insieme delle amministrazioni centrali, e che perseguono, per lo più, finalità di contenimento delle spese. Cionondimeno, introducono in alcuni casi modifiche importanti all'assetto organizzativo del ministero.

Nel merito, si può osservare che le scelte, compiute dal legislatore, circa le "strutture di primo livello" e il relativo numero, presentano un alto tasso di uniformità nel corso del tempo. Nel ministero unificato, le strutture di primo livello

sono i dipartimenti; la legge stabilisce che non devono superare il numero di tre; il regolamento sfrutta a pieno i margini dei quali dispone e prevede, quindi, che il ministero sia articolato in tre dipartimenti. Quando, invece, la normativa primaria opta per la costituzione di un autonomo Ministero dell'università, le strutture di primo livello sono le direzioni generali; in attuazione del d.lgs. n. 300/1999, è sempre istituito l'ufficio del segretario generale; ma, diversamente da quanto previsto dalla disciplina generale del 1999, la legge comprime i margini di scelta dell'amministrazione e stabilisce direttamente il numero delle direzioni generali. Anche in questo caso, peraltro, le scelte quantitative sono state uniformi nel tempo: al segretario si sono aggiunte sempre sei direzioni generali, con la variante, più recente, che nel numero complessivo di direzioni generali (attualmente otto) è stato incluso anche il segretario generale¹³.

Ma se si scende a un secondo livello di indagine, si osserva che la differenziazione prevale sulla uniformità, l'instabilità sulla stabilità.

Nel ministero unificato, per esempio, la denominazione e le competenze del dipartimento, titolare di compiti finali (anche) in materia di università, rimangono le stesse nei primi due regolamenti (2003 e 2009), ma mutano, poi, per due volte consecutive nei successivi regolamenti del 2011 e del 2014 (e questa ultima scelta trova conferma nei due regolamenti del 2019).

Si registra, poi, una variazione ancora più sensibile, nel tempo, del numero delle direzioni generali e delle competenze a esso attribuite. Queste sono cinque nel 2003; quattro nel 2009; tre nel 2019. Ma, più del dato numerico, rileva la grande variazione, nel corso del tempo, della distribuzione delle competenze in materia di università. Per un verso, solo per il quinquennio 2009-2014 e per il periodo di circa sette mesi di vigenza del d.p.c.m. n. 140/2019, queste sono state concentrate in una sola direzione generale, mentre per tutto il restante periodo sono state distribuite tra due diverse direzioni generali. Per un altro verso, però, i criteri di ripartizione tra le due direzioni sono stati oggetto di oscillazioni frequenti: sulla distinzione iniziale tra una direzione titolare della gran parte dei compiti finali in materia e una di quelli riguardanti la cura degli interessi collettivi degli studenti, si sono innestate, successivamente discipline che, prima, hanno espanso le competenze di questa ultima ben oltre le tematiche del diritto allo

¹³ Nell'attuale assetto del Ministero dell'università, alle attuali otto unità di livello dirigenziale generale, deve aggiungersi una nona, l'"unità di missione per l'attuazione degli interventi nel PNRR" (d.m. n. 113/2021), in conformità all'art. 8, comma 1, d.l. n. 77/2021 (convertito in legge n. 108/2021) per "ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR". Il d.l. n. 44/2023 ha soppresso, poi, sia la struttura tecnica di missione di livello dirigenziale generale istituita dalla legge n. 160/2019 (una apposita "tecnostuttura di supporto" delle attività dell'Osservatorio nazionale e degli Osservatori regionali per la formazione medico-specialistica previsti dal d.lgs. n. 368/1999) e, poi, ulteriormente regolata, dal d.l. n. 4/2022; sia la "Struttura tecnica di valutazione dei progetti di ricerca", anche essa struttura tecnica di missione di livello dirigenziale generale, istituita dall'art. 21-bis, legge n. 240/2010.

studio, e poi ne hanno nuovamente contratto le attribuzioni, ma lasciando a essa le competenze sull'accreditamento e il finanziamento dei collegi universitari e delle residenze universitarie e molte altre riguardanti l'accesso alle professioni¹⁴.

La minor durata del periodo nel quale il legislatore ha optato per un apposito ministero dell'università può spiegare perché siano solo due i regolamenti adottati per la sua organizzazione: quello del 2007 e quello vigente del 2020 (d.p.c.m. n. 164/2020). Questi regolamenti, però, operano scelte molto diverse circa la ripartizione delle attribuzioni in materia di università.

Nel primo, queste sono distribuite, per la gran parte, tra le due direzioni per l'università e del diritto allo studio, riprendendo, in gran parte, le scelte operate originariamente per il ministero accorpato. Nel secondo, invece, le attribuzioni in materia sono ripartite tra ben quattro direzioni generali e lo stesso segretario generale. Le due direzioni generali che sommano il maggior numero di competenze in materia sono quella "delle istituzioni della formazione superiore" e quella "degli ordinamenti della formazione superiore e del diritto allo studio". Si possono aggiungere due brevi considerazioni: la prima riguarda la variabilità dei criteri di identificazione delle attribuzioni, poiché alcune si riferiscono alla formazione superiore nel suo complesso, altre, in modo separato, a seconda dei casi, alle università o alle istituzioni di alta formazione artistica e musicale-Afam; la seconda per osservare che la demarcazione delle attribuzioni tra queste due direzioni generali, in parte, è sufficientemente chiara, in parte, invece, caratterizzata da incertezze¹⁵.

Una così accentuata distribuzione delle competenze in materia, senza precedenti negli altri regolamenti del ventennio trascorso, è compensata dall'estensione degli strumenti di coordinamento. Questo si sviluppa essenzialmente su due piani: quello "verticale", di competenza del segretario generale, che si può avvalere, allo scopo, del supporto di una apposita Conferenza permanente dei direttori generali; quello "orizzontale", che impone a ciascuna direzione generale di esercitare le funzioni a essa assegnate, "in raccordo con le altre direzioni generali per le materie di rispettiva competenza".

¹⁴Per es. ha compiti di accreditamento, programmazione degli accessi e definizione delle procedure nazionali per l'iscrizione alle scuole di specializzazione post-universitarie; di programmazione e gestione degli esami di stato per le iscrizioni agli ordini e collegi professionali; delle procedure di accesso all'esercizio professionale e del riconoscimento delle abilitazioni conseguite all'estero.

¹⁵In materia di accreditamento, per esempio, una direzione si occupa di quello delle università; l'altra di quello dei corsi di studio, di dottorato e di quelli delle scuole di specializzazione. Inoltre, non sono chiari i criteri in base ai quali distinguere tra loro le attribuzioni di controllo sui regolamenti adottati dalle università, spettanti a entrambe le direzioni: in particolare, è una distinzione che si basa sui regolamenti che rispettivamente formano oggetto del controllo o sulle possibili diverse declinazioni del potere di controllo medesimo?

7. Le funzioni di valutazione e i primi organismi titolari delle relative attribuzioni

Tra le più importanti riforme delle università dell'ultimo trentennio, si può segnalare quelle che hanno introdotto e, poi, regolato, in modo sempre più articolato nel corso del tempo, la funzione di valutazione¹⁶. La disciplina di questa funzione ha accompagnato, in generale, in questo stesso periodo, le riforme della pubblica amministrazione¹⁷, come prova, soprattutto, il progressivo passaggio da un sistema di controlli sugli atti a uno di controllo sui risultati. Al tempo stesso, essa costituisce parte integrante di una serie di riforme delle università approvate nell'ultimo trentennio e strumento essenziale del governo del sistema universitario¹⁸.

Come si è osservato, “alcuni importanti momenti valutativi [erano] contemplati anche dalla normativa più risalente”¹⁹, ma avevano trovato, nella pratica, scarsa effettività: tra gli esempi più importanti, con riferimento al personale docente, si possono citare sia quello dell'istituto della conferma in ruolo, prima,

¹⁶ La letteratura in materia è molto vasta. Tra i tanti, si vedano gli scritti contenuti nel volume G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Giappichelli, Torino 2009, e, in particolare, quelli di A. SANDULLI, *Spunti di riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, 55; F. FRACCHIA, *La valutazione dell'attività didattica*, 63; L. FIORENTINO, *Valutazione e controllo nel sistema universitario*, 136. Si vedano ancora A. BACCINI, *Valutare la ricerca scientifica. Uso e abuso degli indicatori bibliometrici*, il Mulino, Bologna, 2010; N. BOTTANI-D. CHECCHI (a cura di), *La sfida della valutazione*, il Mulino, Bologna 2012. Molti contributi sul tema si trovano, poi, sul sito <https://www.roars.it/online/>. Si veda anche il numero monografico dedicato dalla rivista *Munus* al tema de “La riforma universitaria e la valutazione della ricerca”, n. 3/2011; gli scritti pubblicati sul n. 1/2013 della rivista *il Mulino*, di S. CASSESE-M. BACCINI-A. BANFI-G. DE NICOLAO-M. RICCIARDI e quelli pubblicati sul n. 2/2013 della stessa rivista di A. BONACCORSI-D. CHECCHI; C. BARBATI, *L'assicurazione della qualità nel sistema universitario al tempo di ANVUR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 701.

¹⁷ G. ENDRICI, *Il centro valutatore*, in C. BOLOGNA-G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, il Mulino, Bologna, 2011, 175.

¹⁸ M. CAMELLI-F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Quaderni di Astrid, il Mulino, Bologna, 2006, 18: “Le carenze del sistema universitario [...] sono dovute a molte ragioni, vecchie e nuove. Ma una è 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. Ma la valutazione è davvero il bandolo della matassa, perché solo a questa condizione, le sedi di governo (nazionali e decentrate) sono in condizioni 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 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”. Cfr. anche G. ENDRICI, *op. cit.*

¹⁹ G. ENDRICI, *op. cit.*, 177.

svuotato nella sostanza e, poi, abolito²⁰; sia quello dell'obbligo di predisporre relazioni triennali sull'attività svolta, ormai caduto in desuetudine nella maggior parte degli atenei. Né migliore sorte ha avuto la previsione del d.P.R. n. 382/1980, che poneva l'obbligo in capo ai professori ordinari di presentare relazioni triennali sul lavoro scientifico svolto e alle facoltà di riferirne nel rapporto annuale "sullo stato della ricerca" da inviare al senato accademico, perché questi, a sua volta, ne tenesse conto in sede di "parere sulla ripartizione dei fondi a disposizione dell'ateneo per la ricerca".

Nella legge n. 240/2010, poi, la valutazione del personale docente assume rilievo per una pluralità di fini: per l'attribuzione degli scatti stipendiali; per la partecipazione di professori e ricercatori a "commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera del personale accademico, nonché [agli] organi di valutazione dei progetti di ricerca"; per la partecipazione all'abilitazione scientifica nazionale, in veste di commissari e di candidati; per il conseguimento dell'abilitazione stessa; per l'inquadramento nel ruolo di professore di seconda fascia del ricercatore a tempo determinato, che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale. A seconda dei casi, queste valutazioni hanno scadenze temporali e oggetti diversi; devono svolgersi in conformità a una varietà di diversi atti generali; sono divise tra le singole università e una pluralità di uffici centrali.

Ma da un punto di vista più generale, dalla fine degli anni Ottanta dello scorso secolo, le riforme che hanno riconosciuto e regolato l'autonomia delle università, al tempo stesso, hanno progressivamente rafforzato la catena autonomia-responsabilità-valutazione. Nel trentennio successivo, la funzione di valutazione si è progressivamente definita, quanto ai criteri e alle metodologie da utilizzare, agli effetti connessi al suo esito, alle istituzioni titolari di attribuzioni in materia. Per un verso, si è consolidato il convincimento circa il necessario radicamento di questa funzione nell'organizzazione di governo del sistema universitario. Per un altro verso, la configurazione in concreto dei criteri e dei metodi per la valutazione ha formato spesso oggetto di dibattito nelle comunità scientifiche e accademiche.

L'istituzionalizzazione della funzione di valutazione ha origine con l'art. 5, legge n. 537/1993, espressione del processo preordinato alla creazione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore (c.d. processo di Bologna)²¹. Esso disciplina l'obbligo per ciascuna università di istituire i nuclei di valutazione interna-Ndv, "con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ri-

²⁰ Cfr. d.P.R. n. 232/2011, in attuazione dell'art. 8, legge n. 240/2010.

²¹ Questo aveva tra i suoi punti fondamentali l'"assicurazione della qualità", attraverso l'istituzione in ogni Stato firmatario di un organo, indipendente da interferenze politiche; parte di una rete europea di relazioni con le altre agenzie nazionali, titolare della funzione di monitorare la qualità della formazione superiore, a tutti i livelli.

cerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa". A loro volta, i nuclei devono determinare i parametri di riferimento del controllo, anche su indicazione degli organi generali di direzione dell'università, ai quali riferiscono con apposita relazione annuale. La relazione dei nuclei deve essere trasmessa anche al ministero, al Cun e alla Crui "per la 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".

Nel testo originario dell'art. 5 questa valutazione era imputata all'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, istituito, poi, con d.m. 22 febbraio 1996. Tra le sue principali attribuzioni, c'erano quelle di: valutare i risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione; verificare i piani di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario; fornire un parere circa i criteri da adottare per la graduale separazione degli atenei sovraffollati²². Successivamente, leggi, regolamenti e decreti, avevano assegnato all'Osservatorio ulteriori compiti e, pochi mesi prima della sua soppressione, il d.m. n. 229/1999 ne aveva unificato la disciplina e ampliato la composizione²³. Inoltre, ne aveva puntualizzato i compiti in materia di valutazione sull'efficienza e la produttività delle attività di ricerca e formazione; programmazione del sistema universitario; decongestionamento e separazione organica degli atenei; regolamentazione degli accessi ai corsi di studi universitari; istituzione, e autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale, di nuove università statali e non. Infine, l'Osservatorio, da un lato, avrebbe dovuto predisporre, entro il 30 ottobre di ciascun anno, un programma di attività annuale da sottoporre all'approvazione del ministro dell'università; dall'altro, presentare, al termine di ogni anno, una relazione sull'attività svolta al ministro stesso e alle competenti commissioni parlamentari.

Poco più di tre anni e mezzo dopo, l'art. 2, comma 3, legge n. 370/1999, sopprime l'Osservatorio e istituisce il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu)²⁴. La legge ne regola il numero e i requisiti dei

²²Per avere un riscontro delle attività da esso svolte, si veda, per esempio, la relazione presentata dall'Osservatorio in occasione dell'"Incontro Nazionale sulla Valutazione del Sistema Universitario" su "Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università", Roma, 19 settembre 1997-DOC 5/97.

²³L'Osservatorio era composto da sette membri, scelti tra studiosi di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, anche in ambito non accademico, di cui due nominati dal ministro dell'università, su una rosa di cinque nomi predisposta dal Cun. Anche la nomina del presidente dell'Osservatorio era di competenza del ministro.

²⁴Nello stesso arco di tempo, la funzione di valutazione assume rilevanza istituzionale anche per la ricerca. Le tappe principali sono le seguenti. Il d.lgs. n. 204/1998 (art. 5) istituisce, presso il ministero, il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca- Civr, composto da non più di sette membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza, scelti in una pluralità di

componenti, nonché il relativo procedimento di nomina da concludersi con un decreto del ministro. Con il medesimo procedimento, devono essere disciplinati il funzionamento del comitato e la durata in carica dei suoi componenti, secondo principi di autonomia operativa e di pubblicità degli atti.

Oltre ad assorbire quelle già conferite all'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, il Cnvsu ha una serie di ulteriori attribuzioni²⁵. Tra queste,

ambiti metodologici e disciplinari, e titolare, tra le altre, delle seguenti attribuzioni: il sostegno della qualità e della migliore utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale; la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie, tecniche e pratiche di valutazione della ricerca; la determinazione dei criteri generali per le attività di valutazione svolte dagli enti di ricerca, dalle istituzioni scientifiche e di ricerca e dell'Agenzia spaziale italiana (Asi); la determinazione di criteri e modalità per la costituzione da parte di questi medesimi enti di un apposito comitato incaricato della valutazione dei risultati scientifici e tecnologici dell'attività complessiva dell'ente. Il Civr è soppresso dalla legge n. 240/2010 e sostituito dal Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (Cngr), avente lo scopo di promuovere la qualità della ricerca e assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione tra pari previste dall'art. 20 della stessa legge n. 240/2010. Per perseguire queste finalità, il Cngr dispone di una serie di poteri generali, da esercitarsi tenendo in massima considerazione le raccomandazioni approvate da organismi internazionali cui l'Italia aderisce in virtù di convenzioni e trattati. Il d.l. n. 77/2021 apporta modifiche rilevanti alla disciplina del 2010: in luogo del Cngr, viene istituito il Cnvr. Rispetto al Cngr, il Cnvr ha un maggior numero di componenti (da sette a quindici). Mutano le regole previste per la loro nomina: questa è disposta, sempre con decreto del ministro dell'università, ma solo tre componenti sono scelti dal ministro stesso, mentre gli altri dodici sono designati, in misura diversa, da sette organismi, nazionali e sovranazionali, operanti, per la gran parte, nel settore della ricerca. Mutano anche le attribuzioni. Per esempio, il Cnvr: provvede allo svolgimento, anche parziale, delle procedure di selezione dei progetti o programmi di ricerca di altri enti, pubblici o privati, solo nel caso di apposita previsione nei relativi bandi; definisce i criteri per la individuazione e l'aggiornamento di liste di esperti tecnico-scientifici e professionali ai quali poter affidare incarichi di valutazione tecnico-scientifica dei progetti di ricerca; definisce gli elenchi dei componenti dei comitati di valutazione, la cui nomina, prima tra le competenze del Cngr, spetta ora alla "Struttura tecnica di valutazione dei progetti di ricerca", struttura tecnica di missione di livello dirigenziale generale, istituita presso il ministero dell'università (art. 21-*bis*, legge n. 240/2010). Ma l'abrogazione dell'art. 21-*bis*, disposta dal d.l. n. 44/2023, con la conseguente soppressione della Struttura, pone ora il problema dell'imputazione di questa e delle altre importanti attribuzioni che la norma abrogata assegnava alla Struttura stessa. Tra queste c'erano anche quelle di: valutare l'impatto dell'attività di ricerca, tenendo conto dei risultati dell'attività dell'Anvur, per incrementare l'economicità, l'efficacia e l'efficienza del finanziamento pubblico nel settore e per attrarre finanziamenti del settore privato; coadiuvare il Cnvr, assicurando l'avvalimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie del ministero; nei casi nei quali questi compiti non fossero attribuiti al Cnvr, e se previsto dai rispettivi bandi, provvedere allo svolgimento, anche parziale, delle procedure di selezione dei progetti o programmi di ricerca di altri enti, pubblici o privati, previo accordo o convenzione con essi. Ci si può domandare, innanzitutto, se il d.l. n. 44/2023 abbia inteso conservare al ministero, oltre alla funzione di "promuovere il coordinamento delle attività di ricerca delle università, degli enti pubblici di ricerca e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica" (v. *supra*), anche tutte le altre elencate nel soppresso art. 21-*bis*, legge n. 240/2010. In caso affermativo, si può presumere che l'imputazione di queste attribuzioni possa essere oggetto di una riforma dell'attuale regolamento di organizzazione del ministero.

²⁵ Una ampia documentazione delle attività del Cnvsu si può trovare nel sito <http://www.cnvsu.it>.

la determinazione dei criteri generali per la valutazione delle attività delle università, previa consultazione della Crui, del Cun e del Consiglio nazionale degli studenti universitari (Cnsu); la promozione della sperimentazione, dell'applicazione e della diffusione di metodologie e pratiche di valutazione; la determinazione, ogni triennio, delle informazioni e dei dati che i Ndv degli atenei devono comunicare annualmente; la predisposizione e l'attuazione, sulla base delle relazioni dei Ndv e delle altre informazioni acquisite, del programma annuale di valutazioni esterne delle università, che presti particolare attenzione alla qualità delle attività universitarie²⁶; su richiesta del Ministro, lo svolgimento di ulteriori attività consultive, istruttorie, valutative, prescrittive, in relazione alle distinte attività delle università, nonché alle proposte e ai progetti da esse presentati.

Merita sottolineare la previsione dello stesso art. 2, comma 2, legge n. 370/1999, circa gli effetti dell'attività di valutazione: dall'anno 2000, il ministro dell'università, "sentiti il Cun, il Cnsu e la Crui, riserva, con proprio decreto, unitamente alla quota di riequilibrio", prevista dall'art.5, legge n. 537/1993, "un'ulteriore quota del fondo per il finanziamento ordinario delle università per l'attribuzione agli atenei di appositi incentivi, sulla base di obiettivi predeterminati ed in relazione agli esiti dell'attività di valutazione", regolata dagli artt. 1 e 2 della stessa legge. In questo modo, si introduce nell'ordinamento il principio della diretta connessione tra esiti dell'attività di valutazione e (una parte del) finanziamento delle università.

8. Segue: *l'Anvur*

L'art. 1, comma 139, legge n. 286/2006, di conversione in legge del d.l. n. 262/2006, istituisce l'Anvur e attribuisce a essa personalità giuridica di diritto pubblico. Ne definisce, innanzitutto, i fini: "razionalizzare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle università [...], nonché dell'efficienza ed efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione". Ne regola, quindi, tre tipi di attribuzioni: la valutazione esterna della qualità delle attività dell'università, sulla base di un programma annuale approvato dal ministro dell'università; l'indirizzo, il coordinamento, la vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei; la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione²⁷. Si tratta, quindi, di un nucleo omogeneo di funzioni concentrato

²⁶ Il programma è sottoposto all'approvazione del ministro dell'università, il quale, a questo fine, deve tenere conto degli standard riconosciuti a livello internazionale e delle raccomandazioni europee per la cooperazione in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore.

²⁷ Come è noto, le attribuzioni di valutazione dell'Anvur si estendono agli enti di ricerca.

sulla valutazione. La legge del 2006, poi, ribadisce il principio, sancito già dalla legge del 1999, secondo il quale i risultati delle valutazioni costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università. Infine, la legge demanda a un regolamento governativo la disciplina della struttura e del funzionamento dell'Anvur e subordina alla sua entrata in vigore l'operatività dell'agenzia e la conseguente soppressione, tra gli altri, del Cnvsu (art. 1, comma 141).

Nel corso del tempo, le attribuzioni dell'Anvur si sono ampliate notevolmente, meno, però, in base a un disegno complessivo, più per la stratificazione di norme successive. La legge n. 286/2006 assegnava all'agenzia un nucleo omogeneo di attribuzioni concentrato sulla valutazione²⁸, ma, già meno di quattro anni dopo, il regolamento sulla struttura e il funzionamento dell'Anvur (d.P.R. n. 76/2010), per un verso, puntualizza l'oggetto della valutazione e attribuisce all'agenzia ampia discrezionalità circa i criteri, i metodi e gli indicatori da utilizzare per ogni tipologia di valutazioni; per un altro verso, arricchisce in modo significativo queste attribuzioni²⁹, come si può evincere da alcuni esempi.

Il primo riguarda il potere dell'agenzia di definire "criteri e metodologie per la valutazione, in base a parametri oggettivi e certificabili, delle strutture delle università e degli enti di ricerca e dei corsi di studio universitari, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione, ai fini dell'accreditamento periodico degli stessi da parte del Ministro": la valutazione dell'Anvur, quindi, si estende dalle attività alle strutture.

In secondo luogo, si impone all'agenzia, in collaborazione con i Ndv delle università, di predisporre procedure uniformi per la valutazione dei corsi da parte degli studenti; fissare i requisiti minimi cui le università si devono attenere per regolare le procedure di valutazione studentesca sull'efficacia della didattica e l'efficienza dei servizi; curare l'analisi e la pubblicazione di tali valutazioni. In questo modo, ai compiti di indirizzo, coordinamento e vigilanza dei Ndv, disciplinati dalla legge, il regolamento attribuisce all'Anvur anche quelli di regolamentazione delle funzioni assegnate ai nuclei medesimi e delle relative procedure di esercizio.

Il terzo esempio è quello dei compiti strumentali nei riguardi del ministero, che lo stesso regolamento assegna all'Anvur: per esempio, quello di adottare criteri e metodologie in funzione del decreto ministeriale di accreditamento periodico dei corsi di studio universitari; o, su richiesta del ministro, di elaborare pa-

L'omissione di ogni riferimento a essi dipende dalla circostanza che questo scritto si concentra sulle università.

²⁸ Si v. al riguardo anche G. VESPERINI, *L'ANVUR nella governance del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 431.

²⁹ Per avere una idea dell'arricchimento, basti pensare che queste norme occupano uno spazio di circa cinque volte superiori a quelle del 2006: le parole adoperate ora, infatti, sono 733 (145 nel 2006), i caratteri 5127 (1046, nel 2006).

rametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali o, più in generale, di svolgere "ulteriori attività di valutazione, nonché di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica".

Nei dodici anni successivi al regolamento del 2010, poi, si aggiunge una molteplicità disordinata di altre misure che, in parte, articolano le competenze originarie dell'agenzia in materia di valutazione, sviluppando il nucleo iniziale della normativa del 2006³⁰; ma che, per altra e importante parte, assegnano molte altre attribuzioni all'Anvur, con l'effetto di dilatarne il ruolo nella *governance* del sistema universitario e in quello dell'alta formazione³¹.

Altre attribuiscono ugualmente all'agenzia compiti di valutazione, ma ne estendono l'oggetto, fino a toccare le attività amministrative delle università e degli enti di ricerca³². Altre, ancora, assegnano all'Anvur compiti riguardanti, rispettivamente, il finanziamento delle università, dei dipartimenti e di singoli studiosi³³; le procedure di abilitazione per i professori universitari di prima e seconda fascia³⁴; la struttura

³⁰Due esempi si traggono dal d.lgs. n. 19/2012. L'art. 10 attribuisce all'agenzia il compito di definire criteri e indicatori per la valutazione periodica dell'efficienza, della sostenibilità economico-finanziaria dell'attività e dei risultati conseguiti dalle singole università, nell'ambito della didattica e della ricerca e per l'assicurazione della qualità degli atenei: gli indicatori sono comunicati al ministro perché li adotti, entro i trenta giorni successivi. L'Anvur, poi, deve controllare l'applicazione degli indicatori stessi, secondo metodologie previamente stabilite; e più in generale, per conto del ministero, valutare i risultati ottenuti dal sistema universitario, secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito. Inoltre, l'art. 9 dello stesso d.lgs., dopo aver stabilito le componenti che concorrono alla valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei (per esempio, la percentuale dei professori reclutati da altri atenei; il grado di internazionalizzazione del corpo docente e i relativi indicatori ecc.), attribuisce all'Anvur il compito di stabilire il periodo di riferimento della valutazione, la ponderazione dei criteri e i parametri per la definizione delle componenti su indicate. Un terzo esempio si trae dall'all. E, d.m. n. 47/2013, con il quale si estende l'oggetto della valutazione della qualità della ricerca alla "Terza Missione" e di questa si definiscono criteri e indicatori.

³¹Si veda a questo proposito, art. 64 *bis*, d.l. n. 77/2021.

³²Cfr. per esempio il d.lgs. n. 74/2017.

³³L'Agenzia concorre alle decisioni finanziarie del ministero con valutazioni, pareri, parametri e indicatori. Per esempio, la distribuzione dei fondi ordinari che il ministero destina alle università avviene anche tenendo conto dei risultati delle valutazioni dell'Anvur stessa sulla Vqr. Da un lato, come si vedrà *infra* nel testo, tra il 2009 e il 2021 si registra una crescente rilevanza della quota premiale ai fini della distribuzione dei fondi ministeriali tra le università. Dall'altro, i risultati della Vqr concorrono, in misura largamente prevalente, all'individuazione dei dipartimenti di eccellenza ai quali, ai sensi della legge n. 232/2016, sono assegnati finanziamenti, sulla base della qualità della ricerca prodotta e di quella del progetto di sviluppo quinquennale presentato.

³⁴L'Anvur ha poteri di valutazione, accertamento, consulenza e concorre alla definizione delle regole. Essa classifica le riviste scientifiche e, tra queste, seleziona quelle di fascia A: il raggiungimento di un certo numero di pubblicazioni, nelle une e nelle altre, è condizione per poter partecipare alle procedure di abilitazione. Accerta, poi, il possesso dei requisiti richiesti per gli aspiranti commissari. Fornisce un parere al ministro per la definizione dei criteri, dei parametri e degli indicatori di attività scientifica e propone allo stesso i valori soglia degli indicatori da raggiungere per l'abilitazione.

del sistema universitario³⁵; il concorso alla formazione di altri organi amministrativi³⁶.

Dall'analisi delle principali norme regolatrici delle funzioni dell'Anvur si possono trarre sei conclusioni. In primo luogo, l'Anvur ormai rappresenta una componente fondamentale dell'apparato di *governance* nazionale delle università: da un lato, la funzione di valutazione delle università, introdotta agli inizi degli anni 'Novanta e attribuita, nell'arco dei primi tredici anni, a due diversi organismi, si consolida nei sedici anni che seguono nell'Anvur stessa; da un altro lato, la funzione di valutazione medesima diventa pervasiva e condiziona le principali articolazioni dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni universitarie.

In secondo luogo, quanto alle fonti, l'ampiezza e la tipologia delle attribuzioni dell'Anvur dipendono, in parte, dalla legge; in parte dalla normativa secondaria, e, in particolare, dal regolamento del 2010, malgrado che questo, secondo la legge del 2006, si sarebbe dovuto limitare a regolare la struttura e il funzionamento dell'agenzia e la selezione dei componenti dell'organo direttivo; in parte, infine, dai provvedimenti del ministro competente.

Inoltre, muovendo dal nucleo originario dei compiti di valutazione delle attività delle università, le attribuzioni dell'agenzia hanno avuto un'espansione pronunciata, per la tipologia dei poteri; le materie che ne sono oggetto; i soggetti destinatari dei poteri medesimi; gli effetti che le norme connettono alle attribuzioni assegnate; i rapporti con il ministero.

Una quarta conclusione è legata alla precedente. L'Anvur non compie solo valutazioni, ma stabilisce regole, ne verifica l'attuazione caso per caso e in termini generali, formula proposte, rilascia pareri. Non si occupa solo delle attività delle università, ma anche delle loro strutture e del loro finanziamento, della carriera dei professori e dei ricercatori, delle riviste scientifiche. Si occupa in prevalenza di università, ma estende il proprio campo di azione anche agli enti di ricerca e alle Afam.

In quinto luogo, se si guarda con attenzione alla disciplina dei poteri di proposta e di parere attribuiti all'Anvur, si può concludere che, in molti casi, in realtà, essi pongono l'agenzia nelle condizioni di concorrere attivamente alle de-

³⁵Tra le attribuzioni più importanti in materia, si segnalano quelle riguardanti la concessione, il diniego, la revoca dell'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi; la relazione tecnica che l'agenzia deve rendere al ministero circa le proposte di istituzione di nuove università, previo accertamento del possesso di risorse adeguate e della possibilità dell'avvio e del corretto funzionamento dei corsi di studio; il parere conforme che essa deve dare per l'accreditamento dei dottorati di ricerca, da disporsi, poi, con decreto ministeriale.

³⁶Per esempio, il d.m. n. 59/2018 prevede che, tra i componenti della commissione consultiva e di valutazione incaricata di esprimere un parere obbligatorio sulle istanze di riconoscimento delle scuole superiori per mediatori linguistici e di accreditamento dei corsi di studio dalle stesse svolti, ci sia anche un esperto in valutazione e programmazione designato dall'Anvur.

terminazioni del ministero, con la conseguenza che i rapporti con lo stesso sono ambivalenti: da un lato, l'agenzia opera in funzione servente del ministero e delle sue attribuzioni; dall'altro lato, però, in un numero crescente di casi, parti importanti delle attribuzioni del ministero sono cedute all'agenzia stessa o, comunque, condivise con essa.

Infine, l'Anvur opera quale centro di una rete di uffici aventi competenze in materia di valutazione (principalmente, il ministero, da un lato, i Ndv delle università, degli enti pubblici di ricerca, le Afam, dall'altro).

9. *Il Cun. La disciplina di base*

La legge n. 31/1979 istituisce il Cun per l'esercizio delle attribuzioni fino a quel momento assegnate alla prima sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione. Per un verso, la legge qualifica come provvisori il nuovo organismo e la relativa regolamentazione. Per un altro verso, qualifica il Cun come "organo di consultazione del ministro della pubblica istruzione" e detta norme analitiche sulla sua composizione (la presidenza è attribuita allo stesso Ministro; altri cinquantanove membri sono scelti, per la gran parte, su base elettiva, in rappresentanza delle facoltà e delle diverse categorie del personale docente e non docente delle università; in parte minore, designati da altri organismi)³⁷.

Poco meno di un anno e mezzo dopo, l'art.67, d.P.R. n. 382/1980 prevede la costituzione di comitati consultivi del Cun, "nei quali raggruppare le discipline per grandi aree omogenee", con il compito di esaminare i progetti di ricerca di interesse nazionale e di rilevante interesse per lo sviluppo della scienza. Questi comitati, tuttavia, prima saranno modificati dalla legge n. 341/1990, poi soppressi dalla legge n. 127/1990.

La nuova disciplina di base è dettata dall'art. 10, legge n. 341/1990. Questa qualifica il Cun, quale "organo elettivo di rappresentanza delle università italiane". Attribuisce a esso competenze consultive rispetto a tutti gli atti di carattere generale di competenza del Ministro dell'università³⁸ e il potere disciplinare nei riguardi dei professori e dei ricercatori. Apporta cambiamenti significativi alla composizione del Consiglio: il presidente non ne è più il ministro, ma viene scelto dal Consiglio stesso al proprio interno; scende di qualche unità il numero dei

³⁷ Cfr. al riguardo le considerazioni di C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. 145 ss.

³⁸ I casi nei quali il Cun ha potere consultivo sono elencati dalla legge stessa e comprendono: il coordinamento tra le sedi universitarie; il reclutamento, ivi compresa la definizione dei raggruppamenti disciplinari, e lo stato giuridico dei professori e ricercatori universitari; la ripartizione tra le università dei fondi destinati al finanziamento della ricerca scientifica; la definizione e l'aggiornamento della disciplina nazionale in materia di ordinamenti didattici; il piano triennale di sviluppo dell'università.

consiglieri; i docenti rimangono in numero ampiamente maggioritario, ma sono eletti in rappresentanza delle aree disciplinari, identificate con decreto del ministro, e non delle facoltà; si aggiungono rappresentanti dei rettori, designati dalla Crui; aumenta di quasi tre volte il numero dei rappresentanti degli studenti. Infine, demanda a un regolamento governativo la disciplina delle modalità di elezione e di designazione dei componenti, nonché l'organizzazione interna e il funzionamento del Cun.

Sette anni dopo, questa disciplina viene abrogata e sostituita con quella dettata dall'art. 17, comma 102-108, legge n. 127/1997. La nuova legge corregge la qualifica del Cun (ora "organo elettivo di rappresentanza delle istituzioni autonome universitarie"). Modifica e amplia i suoi poteri consultivi e attribuisce a esso anche poteri di proposta³⁹. Questi poteri, talvolta, si esauriscono nell'ambito della relazione bilaterale tra il Cun e il ministero; altre volte, invece, si inseriscono in procedimenti complessi, ai quali prende parte una pluralità di uffici pubblici⁴⁰. Il numero dei componenti aumenta di qualche unità, ma si riducono le categorie rappresentate; il numero dei docenti aumenta in modo significativo; per converso, diminuiscono (in modo consistente) i rappresentanti dei rettori e (in modo più attenuato) quelli del personale tecnico e amministrativo. Le modalità di elezione e di funzionamento del Consiglio diventano materia di decreti del ministro, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Meno di un decennio dopo, la legge n. 18/2006 (tuttora vigente) cambia un'altra volta la disciplina di base. La nuova legge modifica nuovamente la qualifica del Cun ("organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario"); lascia sostanzialmente inalterato il numero dei suoi componenti, ma apporta specificazioni e correzioni alla tipologia delle categorie rappresentate; trasferisce dal ministro al Consiglio stesso il potere di disciplinare le modalità del proprio funzionamento. Inoltre, esso è competente a esprimere un parere di legittimità sugli atti delle commissioni delle procedure per il reclutamento dei professori ordinari e associati e dei ricercatori⁴¹, mentre, per un altro verso, può chiedere il parere dell'Accademia nazionale dei Lincei, del Consiglio nazionale delle ricer-

³⁹I due poteri hanno la medesima estensione materiale e riguardano la programmazione universitaria; i criteri per l'utilizzazione della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università; i decreti di cui ai commi 95 (sull'ordinamento degli studi dei corsi universitari) e 96 (per esempio, sul riconoscimento delle scuole superiori per interpreti e traduttori; sul riordino delle università per stranieri, ecc.) della stessa legge; i settori scientifico-disciplinari; il reclutamento dei professori e dei ricercatori dell'università. Ma il Ministro dell'università può sentire il Cun su altre materie di interesse generale per l'università.

⁴⁰Un esempio interessante di questo tipo di fattispecie è quello disciplinato dal menzionato art. 17, comma 95, legge n. 127/1997.

⁴¹Il Cun, tuttavia, perde questo potere, pochi anni dopo, per effetto delle norme della legge n. 240/2010 sul conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale e i relativi regolamenti di attuazione.

che (Cnr) o di “istituzioni culturali e scientifiche di riconosciuta competenza a livello nazionale e internazionale”, prima di formulare i pareri e le proposte di propria competenza, in “relazione a questioni di particolare complessità o rilevanza”.

Si è sostenuto che, in questo percorso normativo, che si snoda ormai lungo un quarantennio, il Cun “ha conosciuto adattamenti, ma non ripensamenti della sua configurazione sia organizzativa sia funzionale”⁴². Ciascuna delle quattro leggi di base, succedutesi tra il 1979 e il 2006, ha corretto la qualificazione giuridica dell’organo, passandosi da quella originaria di “organo di consultazione del ministro della pubblica istruzione” a quella attuale di “organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario”; la presidenza, originariamente del ministro, dal 1990, è riservata a un professore ordinario, scelto dallo stesso Cun tra i suoi componenti elettivi; il Consiglio ha acquisito il potere di disciplinare autonomamente le modalità del proprio funzionamento; pur negli affinamenti continui delle categorie o degli organismi che vi sono rappresentati e dei relativi criteri di selezione, il Cun è rimasto “organo collegiale rappresentativo di interessi sezionali”, imputabili alle diverse componenti del sistema universitario⁴³.

A questo proposito, però, la modifica dei criteri adoperati per la sua composizione, a partire dalla svolta impressa dalla legge n. 341/1990, giustifica la concorrente conclusione secondo la quale il Cun è anche il ruolo di organo di rappresentanza dei “saperi accademici che alimentano le autonomie scientifiche e didattiche”⁴⁴. Si passa, infatti, dai “rappresentanti eletti dalle facoltà” (legge del 1979), agli eletti in rappresentanza delle “grandi aree omogenee di settori scientifico-disciplinari” (tre leggi successive). In questa prospettiva, il Cun rappresenta anche il solo spazio che le discipline accademiche hanno a disposizione per partecipare all’adozione delle decisioni centrali sull’autonomia didattica e scientifica⁴⁵.

10. *Le attribuzioni conferite al Cun dalle discipline di settore e il loro sviluppo nel corso del tempo. I poteri di nomina*

Tra il 1979 e il 2006, quindi, si succedono quattro normative di base del Cun. Ma se si estende lo sguardo all’insieme delle discipline che lo riguardano, si possono contare circa altre 750 misure⁴⁶. Meno di un quinto di queste corri-

⁴² C. BARBATI, *op. cit.*, 145.

⁴³ C. BARBATI, *op. cit.*, 146.

⁴⁴ C. BARBATI, *op. cit.*, 148.

⁴⁵ C. BARBATI, *op. cit.*, 149.

⁴⁶ Questo è il risultato approssimativo dell’estrazione, dalla banca dati digitale Onelegale, delle misure normative e amministrative che, tra il 1979 e il 2022, hanno disciplinato ulteriori competenze del Cun.

spondono a normative primarie; la parte restante consiste di atti amministrativi a carattere generale e provvedimentale.

Nel merito, solo una piccola percentuale di esse integra la disciplina di base del Cun: è il caso, per esempio, delle prescrizioni circa i rapporti tra il Consiglio stesso e il ministero dell'università⁴⁷.

Altre misure estendono i poteri del Cun, rispetto a quelli allo stesso assegnati dalle norme di base. L'esempio più significativo riguarda i numerosi casi nei quali si attribuisce al Consiglio il potere di designare o di nominare componenti degli organi collegiali, operanti sia nei settori della ricerca⁴⁸ e dell'università⁴⁹ che in altri settori.

A questo ultimo proposito si possono citare i casi nei quali il Cun nomina (o più spesso designa) componenti di collegi aventi compiti tra i più diversi: per esempio, gli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio di professioni regolamentate⁵⁰; la formulazione di pareri sull'organizzazione degli uffici giudiziari, le valutazioni di professionalità dei magistrati in servizio, i criteri per l'assegnazione degli affari, o i pareri chiesti loro dal Consiglio Superiore della Magistratura (Csm) su materie attinenti alle competenze attribuite; la formulazione di proposte alla Scuola Superiore della Magistratura circa la programmazione dell'attività didattica della Scuola stessa, ecc.⁵¹; l'amministrazione di istituti culturali⁵²; la formulazione di

⁴⁷ Per esempio, il d.p.c.m. n. 164/2020, recante il regolamento di organizzazione del Ministero dell'università, attribuisce al segretariato generale, in raccordo con gli uffici di diretta collaborazione, il compito di supporto allo svolgimento delle funzioni e delle attività del Cun.

⁴⁸ Per esempio, il Cun designa due dei quindici componenti del Cnvr (art. 21, legge n. 240/2010) e uno dei venti componenti del consiglio scientifico generale del Cnr (art. 8, d.lgs. n. 127/2003).

⁴⁹ Un esempio è quello del d.P.R. n. 95/2016, che completa la disciplina del sistema di reclutamento contemplato dalla legge n. 240/2010. Il provvedimento citato prevede che i componenti delle commissioni per il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale siano sorteggiati all'interno di una lista, formata secondo le modalità da esso stesso disciplinate. Il sorteggio deve svolgersi tramite procedure informatizzate, preventivamente validate da un Comitato tecnico, composto da non più di cinque membri, nominati con decreto del ministro dell'università, e tra i quali devono esserci uno designato dalla Crui e almeno uno dal Cun.

⁵⁰ Per esempio, l'art. 7, d.m. giustizia n. 48/2016 prevede l'istituzione, presso il ministero stesso, di una commissione con il compito di fornire alla direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del ministero della giustizia il supporto necessario per predisporre la *data base* che raccolga le domande da rivolgere, durante la prova orale, al candidato, a seguito di estrazione svolta con modalità informatiche. Dei quattro componenti della commissione, uno è un professore universitario nominato dal Cun.

⁵¹ Il riferimento riguarda, in questo caso il consiglio direttivo della Corte di Cassazione e i consigli giudiziari, istituiti presso ogni Corte d'Appello, dal d.lgs. n. 25/2006.

⁵² Per esempio, del consiglio direttivo dell'Istituto nazionale di archeologia e storia dell'arte, fanno parte dieci membri nominati dal ministro della cultura, sei dei quali scelti in una rosa di almeno dodici nominativi, proposti dal ministro dell'università, su designazione del Cun (art. 4, d.P.R. n. 685/1996).

proposte e di pareri al ministero degli esteri in materia di promozione della cultura italiana all'estero⁵³.

11. Segue: *le competenze in materia di ricerca*

Ci sono, poi, competenze che il Cun ha perso nel corso del tempo.

Un primo esempio ha origini più remote e riguarda la ricerca. Si è già detto che l'art. 10, legge n. 341/1990 attribuisce al Consiglio compiti consultivi, da esercitarsi tramite appositi comitati, circa tutti gli atti generali del ministro dell'università concernenti la "ripartizione tra le università dei fondi destinati al finanziamento della ricerca scientifica". Si è altresì osservato che, successivamente, l'art. 17 sottrae questa competenza al Cun e, conseguentemente, sopprime i comitati consultivi (commi 102 e 119). L'art. 21, legge n. 240/2010⁵⁴, attribuisce al Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca (Cnvr) la funzione di promuovere la qualità della ricerca e quella di assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione. Per il perseguimento di questi fini, tra l'altro, il Comitato "indica i criteri generali per le attività di selezione e valutazione dei progetti di ricerca", nel rispetto dei principi fissati con decreto del Ministro e "tenendo in massima considerazione le raccomandazioni approvate da organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte"; "definisce gli elenchi dei componenti dei comitati di valutazione", ove previsti dallo stesso decreto ministeriale di cui sopra, ai fini della successiva nomina da parte della Struttura tecnica di valutazione (ora soppressa, v. *supra*); se previsto dal bando, "provvede allo svolgimento, anche parziale, delle procedure di selezione dei progetti o programmi di ricerca di altri enti, pubblici o privati, previo accordo o convenzione con essi".

12. Segue: *la potestà disciplinare a carico dei professori e i poteri sul loro reclutamento*

Un altro esempio importante di arretramento dei poteri del Cun riguarda la potestà disciplinare a carico dei professori e dei ricercatori universitari. Questa potestà è attribuita al Consiglio, sin dalla legge istitutiva del 1979; limitata, dalla legge n. 18/2006, a ogni fatto che possa dar luogo all'irrogazione di una sanzio-

⁵³ Il Cun designa due delle dieci personalità del mondo culturale e scientifico che compongono la Commissione nazionale per la promozione della cultura italiana all'estero, istituita, dalla legge n. 401/1990, presso il Ministero degli esteri.

⁵⁴ Nel testo modificato, nel recente passato, per ben due volte: prima dal d.l. n. 77/2021 e poi dal d.l. n. 50/2022 (convertito in legge n. 91/2022).

ne più grave della censura (misura, quest'ultima, riservata al rettore dell'università di appartenenza del docente interessato); da esercitarsi tramite un organo collegiale nominato dallo stesso Cun al proprio interno. La legge n. 240/2010, però, trasferisce questa competenza alle singole università e ne regola il procedimento di esercizio (art. 10).

Un terzo importante esempio di arretramento delle competenze del Cun riguarda il reclutamento del personale docente.

La legge n. 18/2006 attribuisce, infatti, al Cun il potere di esprimere un parere di legittimità nella procedura di approvazione da parte delle singole università degli atti delle commissioni di reclutamento dei professori e dei ricercatori. Pochi anni dopo, però, con la nuova disciplina dell'accesso ai ruoli del personale docente dell'università, fondata sulle due procedure, dell'abilitazione scientifica nazionale, gestita dal ministero, e di quella di chiamata, gestita dalle singole università, il Cun perde ogni potere puntuale di intervento sulle singole procedure.

D'altro canto, però, esso conserva (o acquisisce nuovi) poteri di intervento in alcuni procedimenti generali in materia.

Per esempio, i regolamenti di attuazione dell'art. 16, legge n. 240/2010, disciplinano le modalità di svolgimento delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione e prevedono, in particolare, "l'attribuzione dell'abilitazione con motivato giudizio fondato sulla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, [...] sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per settore concorsuale, definiti con decreto del Ministro, sentiti il Cun e l'Anvur". Quindi, il Cun (e l'Anvur) partecipano, con compiti consultivi, alla decisione del ministro circa la determinazione dei "criteri e parametri" indicati. A questi criteri e parametri, si devono attenere le commissioni di abilitazione per esprimere il "motivato giudizio" di loro competenza.

Conclusioni dello stesso tipo possono essere tratte per la procedura concorsuale in senso stretto. L'art. 18, legge n. 240/2010, contiene la norma generale sulla "chiamata dei professori" e demanda ai regolamenti delle singole università la disciplina delle chiamate medesime, nel rispetto di principi e criteri fissati dalla legge, fatta salva l'attribuzione al consiglio di amministrazione dell'università di pronunciarsi sulle proposte di chiamata formulate dai dipartimenti.

In questo caso, quindi, il Cun non ha né competenze circa le singole procedure di reclutamento, né su quelle generali regolate dall'art. 18, legge n. 240/2010.

Tuttavia, ci sono alcune ipotesi nelle quali il Cun interviene, con pareri, in procedimenti generali che, direttamente o indirettamente, condizionano le singole procedure di reclutamento.

Un primo caso è circoscritto a un'ipotesi particolare. L'art. 18, comma 1, lett. *b*, prevede che "ai procedimenti per la chiamata di professori [...] possono par-

tecipare altresì [...] gli studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando, sulla base di tabelle di corrispondenza, aggiornate ogni tre anni, definite dal Ministro, sentito il Cun". Pertanto, il Cun presta la propria consulenza nel procedimento per l'adozione di un atto generale di competenza del ministro⁵⁵.

Un secondo caso ha valenza generale e quale presupposto il nesso tra la programmazione triennale delle università, le risorse finanziarie a disposizione, il fabbisogno di personale docente a tempo determinato o indeterminato. In estrema sintesi, la sequenza procedimentale è la seguente: l'art. 1-ter, d.l. n. 7/2005, impone alle università, entro il 30 giugno di ogni anno, di adottare "programmi triennali"; ne indica le finalità⁵⁶; i contenuti necessari, tra i quali si segnala, per quanto interessa, il "fabbisogno di personale docente [...] a tempo sia determinato che indeterminato"; ne stabilisce la rilevanza ai fini della ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario (Ffo) tra le singole università; ne impone la coerenza con le linee generali di indirizzo, da definirsi con decreto del ministro dell'università, sentiti il Cun, la Crui e il Cnsu. Quindi, si intrecciano tra loro due procedimenti di carattere generale: il primo, di definizione del programma triennale, si svolge e si conclude all'interno della singola università; il secondo, di definizione delle linee generali di indirizzo, è un procedimento complesso, nel quale all'amministrazione agente, si affiancano tre autorità con compiti consultivi, e che si conclude con un atto che condiziona gli sviluppi e i contenuti del primo. Il Cun, assieme ad altri organismi, interviene nel secondo dei due procedimenti, con un parere.

Sempre in materia di reclutamento, si deve far riferimento a un altro tipo di poteri, sempre a valenza generale, assegnati al Cun. Questi poteri, per un verso, hanno una connessione con il reclutamento, importante, ma indiretta; per un altro verso, hanno radici antiche nella disciplina delle competenze del Cun, ma si sono modificati nel corso del tempo. La disciplina di riferimento è quella dell'art. 15, legge n. 240/2010, nel testo modificato nel 2022: "il Ministro [dell'università], con proprio decreto di natura non regolamentare, su proposta del Cun, definisce, secondo criteri di affinità e attinenza scientifica, formativa e culturale, i gruppi scientifico-disciplinari e le relative declaratorie". La definizione dei gruppi scientifico-disciplinari è rilevante per una molteplicità di fini. Per quanto riguarda il reclutamento, in particolare, i gruppi scientifico-disciplinari "sono utilizzati ai fini delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione di cui all'articolo 16 e delle procedure di cui agli articoli 18 e 24" della legge n. 240/2010, e sostituiscono i settori concorsuali, definiti "secondo criteri di affinità", disciplinati dal testo originario dello stesso art. 15.

⁵⁵ Un caso molto simile è quello disciplinato dall'art. 7, comma 5-bis, della stessa legge.

⁵⁶ L'efficacia e la qualità dei servizi offerti.

Come si è osservato, già la disciplina istitutiva attribuisce al Cun poteri nei procedimenti preordinati all'adozione di decreti ministeriali in questa materia⁵⁷. Ma questi stessi poteri si modificano nel corso del tempo: si passa dal parere vincolante sulla proposta di decreto del ministro, nella legge del 1979; al parere obbligatorio non vincolante (art. 10, legge n. 341/1990); al duplice potere di parere (non vincolante) e proposta (art. 17, comma 102, legge n. 127/1997 e art. 2, legge n. 18/2006); a quello di proposta, disciplinato dalla normativa vigente.

13. Segue: *i poteri riguardanti l'organizzazione della didattica*

Più complessa, invece, è la vicenda relativa ai poteri del Cun in materia didattica. Un primo ordine di problemi riguarda le competenze assegnate al Consiglio nel procedimento di accreditamento dei corsi di studio.

È importante premettere che il d.lgs. n. 19/2012 prevede che “i corsi di studio sono sottoposti ad accreditamento, iniziale e periodico”. Dopo due decreti ministeriali, rispettivamente, del 2016 e del 2019, la disciplina di riferimento è dettata ora dal decreto del Ministro dell'università n. 1154/2021. Questo contiene le definizioni e le discipline dell'accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi, dell'accREDITAMENTO iniziale e periodico dei corsi di studio e della valutazione periodica.

I poteri del Cun sono circoscritti al procedimento di accREDITAMENTO iniziale⁵⁸. L'art. 4 del d.m. disciplina l'istituzione di nuovi corsi. Questa deve essere disposta nel rispetto delle “linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle università”⁵⁹, e previo accREDITAMENTO iniziale di “durata massima triennale”. A sua volta, esaurito il procedimento interno alla singola università⁶⁰, l'accREDITAMENTO iniziale dipende, per un verso, dal parere positivo del Cun sull'ordinamento didattico⁶¹; per un altro, dalla verifica, da parte del-

⁵⁷ L'art. 3, legge n. 31/1979 prevedeva che i concorsi per posti di professore universitario dovevano essere banditi “per gruppi di discipline, determinati secondo criteri di omogeneità scientifica e didattica”, stabiliti con decreto del ministro della pubblica istruzione, su parere vincolante dell'organo consultivo universitario nazionale.

⁵⁸ Con questo termine “si intende l'autorizzazione ad istituire e attivare sedi e corsi di studio universitari, a seguito della verifica del possesso dei requisiti didattici, di qualificazione dei docenti e della ricerca, strutturali, organizzativi e di sostenibilità economico-finanziaria” stabiliti da tre allegati dello stesso d.m. n. 1154/2021.

⁵⁹ Per l'intervento consultivo del Cun nel relativo procedimento, si veda *supra*.

⁶⁰ Sull'importante ruolo esercitato dai Ndv in questo procedimento si vedano art. 8, c.4, d.lgs. n. 19/2012 e art. 7, d.m. n. 1154/2021.

⁶¹ Per l'esercizio di questo potere da parte del Cun, si rinvia alla “Guida alla scrittura degli ordinamenti didattici 2023-2024”, predisposta dal Consiglio nel novembre 2022, e consultabile al seguente link <https://www.cun.it/uploads/7621/Guida%202023-2024.pdf?v=>.

l'Anvur, del possesso dei requisiti di coerenza, adeguatezza e sostenibilità del piano di raggiungimento dei requisiti di docenza, nonché di quelli della qualità della didattica e dei servizi agli studenti (gli uni e gli altri specificati in appositi allegati del decreto)⁶². Il procedimento (con disposizione identica per l'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi) si conclude con un decreto del ministro, su conforme parere dell'Anvur, che dispone "la concessione, il diniego ovvero la revoca dell'accreditamento" (art. 1, comma 3, d.m.).

Il Cun dispone di altri poteri nel caso di modifiche all'ordinamento didattico. L'art. 5, comma 7, d.lgs. n. 19/2012 distingue tra le modifiche "non sostanziali" e quelle "sostanziali, ovvero che possano incidere sui presupposti dell'accreditamento iniziale del corso": in entrambi i casi, sono richiesti l'approvazione con provvedimento direttoriale e il parere del Cun; nel secondo caso, il ministero può acquisire anche quello dell'Anvur.

Con la disciplina dell'accreditamento, quindi, il parere del Cun sull'ordinamento didattico di un corso di studio, per un verso, riduce il proprio peso specifico, rispetto al passato; per un altro verso, si inserisce in un procedimento ancora più complesso di quello precedentemente regolato (v. *supra*).

Una seconda, e sintetica, serie di considerazioni rinvia a quanto già osservato con riferimento ai maggiori poteri (non più di consulenza, ma di proposta) acquisiti di recente dal Cun circa la determinazione di quelli che, nella nuova formulazione dell'art. 15, legge n. 240/2010, sono qualificati gruppi scientifico-disciplinari (prima, "settori concorsuali"). Per quanto interessa l'organizzazione della didattica (il maggior potere del Cun per) la determinazione degli stessi ha rilevanza a due fini: perché i gruppi scientifico-disciplinari "possono essere articolati in settori scientifico-disciplinari che concorrono alla definizione" degli ordinamenti degli studi dei corsi universitari, ai sensi dell'art. 17, comma 95, legge n. 127/1997; perché costituiscono "il riferimento per l'adempimento degli obblighi didattici da parte del docente".

14. Segue: *il Cun e il finanziamento delle università*

In materia finanziaria, il Cun ha poteri limitati, essenzialmente di natura consultiva, in misura ridotta rispetto al passato e, comunque, condivisi con gli altri

⁶²La delibera n. 263 del consiglio direttivo dell'Anvur del 21 dicembre 2022 ha approvato il documento intitolato "Procedura di valutazione dei CdS di nuova istituzione (a.a. 2023-2024)" che disciplina nel dettaglio la procedura stessa, dando seguito alla delibera n. 224 del 3 novembre 2022, con la quale lo stesso consiglio ha approvato le "Linee guida per la progettazione in qualità dei corsi di studio di nuova istituzione per l'A.A. 2023/2024". I due documenti sono, rispettivamente, consultabili ai seguenti link https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/12/PROCEDURA_AI_23-24_ANVUR_21.12.22.pdf, e https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/11/Linee-Guida-Nuova-istituzione_2022.11.03.pdf.

principali soggetti che prendono parte alla *governance* nazionale del sistema universitario.

Come si è detto, la legge n. 341/1990 attribuiva al Consiglio compiti consultivi in ordine agli atti generali del ministro dell'università riguardanti la "ripartizione tra le università dei fondi destinati al finanziamento della ricerca scientifica". Successivamente, però, prima, la legge n. 127/1997 ha sottratto questa competenza al Cun; poi, il d.l. n. 262/2006 ha assegnato all'Anvur il diverso potere di valutare l'efficienza e l'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione. Inoltre, la ripartizione tra le università dei fondi statali per il finanziamento della ricerca scientifica ha formato oggetto di una pluralità di normative che, a loro volta, rispetto al passato, hanno reso più complessi, anche per numero di uffici pubblici coinvolti, i relativi procedimenti.

Tuttavia, il Cun assieme all'Anvur, alla Crui e al Cnsu partecipa, in funzione consultiva, a due procedimenti di programmazione finanziaria generale, legati da un rapporto di sovraordinazione tra loro, che si concludono entrambi con un decreto del ministro dell'università.

Il primo è quello, del quale già si è trattato, per la determinazione delle linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle università: queste sono anche un atto di programmazione finanziaria e, in particolare, di quella parte consistente delle risorse che confluiscono alle università tramite il Ffo.

Il Ffo è stato istituito dall'art. 5, legge n. 537/1993. Esso è "relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, ivi comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica", fatta eccezione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale e della spesa per le attività previste dalla legge n. 394/1977 "sul potenziamento delle attività sportive universitarie".

Ora, un attento esame dell'ultimo decreto del ministro dell'università recante "criteri di ripartizione del [Ffo] delle Università Statali e dei Consorzi interuniversitari per l'anno 2022" (d.m. n. 581/2022, adottato previa acquisizione dei pareri del Cun, dell'Anvur, della Crui, del Cnsu), pone in evidenza un problema riguardante l'assetto delle competenze in materia e, in particolare, di quelle attribuite al Cun. Infatti, il decreto ripartisce il fondo a disposizione tra dieci diverse voci, ciascuna delle quali variamente articolata al proprio interno. Ma, nella maggior parte dei casi, gli importi delle singole sotto voci sono determinati direttamente o, comunque, in base ai risultati di subprocedimenti che hanno una conformazione, parzialmente o del tutto diversa, da quella dei due atti generali ora esaminati.

Si può utilizzare il seguente esempio. Il 75,99% delle somme per il Ffo 2022 sono concentrate sulla quota base, la quota premiale e l'intervento perequati-

vo⁶³. Per ciascuna di queste tre quote, le linee guida determinano l'importo rispettivamente assegnato e la sua distribuzione tra le varie sotto-voci nelle quali ciascuna quota si divide.

A loro volta, le singole sotto-voci formano oggetto di una propria disciplina (primaria e amministrativa) che regola procedimenti amministrativi variamente intrecciati con quelli di tipo generale ora esaminati. A seconda dei casi, quindi, muta il peso dei diversi uffici pubblici nelle determinazioni riguardanti la finanza.

Il d.m. n. 581/2022, per esempio, destina circa il 47% degli importi assegnati per la quota base (pari a circa il 30% del Ffo al netto degli interventi con vincoli di destinazione): "in proporzione al peso di ciascuna università con riferimento al criterio del costo standard di formazione per studente". A sua volta, la disciplina del costo standard di formazione per studente è dettata dall'art. 12, d.l. n. 91/2017 (convertito in legge n. 123/2017). Questo definisce il costo standard; determina i criteri e i relativi indici di costo⁶⁴; dispone che, ogni tre anni, con decreto del ministro dell'università, acquisiti i pareri della Crui e dell'Anvur, si ridetermini il modello di calcolo del costo standard per studente, sulla base dei criteri e dei relativi indici di costo previsti dall'articolo medesimo.

Riassumendo, pertanto, il decreto con il quale il ministro ripartisce il Ffo, acquisiti i pareri di Anvur, Crui, Cun e Cnsu, determina annualmente l'importo da assegnare in base al costo standard per studente, sulla base di due limiti posti dalla fonte primaria: quello, generale, dello stanziamento annuale di bilancio; quello, specifico, della normativa speciale sul costo standard, circa la percentuale, variabile e crescente nel corso del tempo, da assegnare a questo scopo.

Tuttavia, nella fase applicativa, da un lato, con decreti triennali del ministro dell'università, previa l'acquisizione dei pareri del Crui e dell'Anvur, si ridetermina periodicamente il modello di calcolo del costo stesso⁶⁵; dall'altro, in applicazione del modello stesso, con decreto del ministro è determinato l'importo da assegnare, anno per anno, alle singole università⁶⁶. Il Cun, quindi, non ha competenze nella fase applicativa in senso stretto. Queste si dividono, invece, sia pure con pesi differenti, tra il ministero, l'Anvur e la Crui.

⁶³ Nel Ffo 2021 l'importo percentuale di queste quote era solo di un punto superiore a quello attuale (76,9%).

⁶⁴ Stabilisce anche una graduale crescita nel corso degli anni degli importi per costo standard, sempre "al netto degli interventi con vincoli di destinazione": nel 2017, essi devono collocarsi entro l'intervallo compreso tra il 19% e il 22 % dello stanziamento del Ffo; a partire dal 2018, dovranno coprire una percentuale del Ffo, non inferiore a quella sopra indicata, ma da incrementare, ogni anno, di una quota tra il 2% e il 5 %, fino a raggiungere il massimo del 70% e sostituire, gradualmente, la quota di finanziamento determinata sulla base del trasferimento storico.

⁶⁵ Cfr. da ultimo il d.m. 4 agosto 2021, n. 1015, sul costo standard per studente in corso 2021-2023.

⁶⁶ Cfr., per esempio, art. 6, d.m. n. 585/2018, integrato dal d.m. n. 1015/2021.

Particolarmente complessa, poi, è l'analisi della disciplina della quota premiale. Il nesso tra i risultati della valutazione della qualità dei risultati della ricerca e la ripartizione del Ffo ha una serie di precedenti normativi. Già si sono ricordate le norme dell'art. 2, comma 2, legge n. 370/1999 e quella dell'art. 4, comma 1, d.P.R. n. 76/2010. A queste si aggiunge quella puntuale dell'art. 60, comma 1, d.l. n. 69/2013, che regola il peso, crescente nel corso degli anni, della quota del Ffo delle università "destinata alla promozione e al sostegno dell'incremento qualitativo delle attività delle università statali e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse"⁶⁷, fino al raggiungimento dell'importo massimo del 30%. A sua volta, almeno i tre quinti di tale quota sono ripartiti tra le università sulla base dei risultati conseguiti nella Vqr e "un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento", effettuata ogni cinque anni dall'Anvur.

In applicazione di questa disciplina, il menzionato decreto annuale di ripartizione del Ffo per il 2022 (d.m. n. 581/2022) riserva alla quota premiale il 30%, del totale delle risorse disponibili, al netto anche qui degli interventi a favore degli studenti e di quelli previsti da alcune disposizioni legislative. A sua volta, questa quota è ripartita secondo le percentuali e i criteri che seguono: il 60%, in base ai risultati conseguiti nella ultima Vqr 2015-2019; il 20%, in base alla valutazione delle politiche di reclutamento, utilizzando, anche in questo caso, i risultati dell'ultima Vqr; un ulteriore 20% in base agli indicatori di risultato stabiliti dall'art. 6, comma 6, e all'allegato 2 (si veda *infra*) del d.m. n. 289/2021 che detta le linee generali di indirizzo della programmazione delle università per il triennio 2021-2023.

Anche in questo caso, l'esame delle discipline delle singole componenti della quota premiale è di aiuto per comprendere il peso dei vari uffici pubblici e, in particolare, del Cun, per la loro rispettiva determinazione.

Occorre prendere le mosse dalla disciplina della Vqr, gli esiti della quale pesano complessivamente, come si è visto, per un importo pari al 80% della quota premiale.

L'art. 3, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 76/2010, attribuisce all'Anvur il compito di svolgere "con cadenza quinquennale, la valutazione della qualità della ricerca delle università e degli enti di ricerca", sulla base di un apposito decreto del ministro dell'università, da emanarsi entro il 31 marzo dell'anno successivo al quinquennio oggetto di valutazione, e "diretto a individuare le linee-guida concernenti lo svolgimento della medesima valutazione e le risorse economiche a tal fine necessarie". La valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei, invece, è regolata dall'art. 9, d.lgs. n. 49/2012: il comma 1 individua cinque parametri; il comma 2 demanda all'Anvur di determinare "il periodo di riferimento

⁶⁷ Per la definizione di ciascuna di queste finalità, si v. art. 2, d.l. n. 180/2008 (convertito in legge n. 1/2009).

della valutazione, la ponderazione dei criteri e la definizione dei parametri per l'attuazione del comma 1”.

Il Ministro dell'università ha dettato le linee guida per la Vqr 2015-2019 con i d.m n. 1110/2019 e (a integrazione del primo) n. 440/2020: questi si occupano di definire i soggetti e i prodotti da sottoporre a valutazione, le procedure e i criteri da utilizzare per la valutazione medesima, gli indicatori relativi a tre profili di qualità⁶⁸. Ulteriori specificazioni in materia si trovano nel bando per la Vqr 2015-2019⁶⁹. La disciplina della Vqr, sommariamente illustrata, pertanto, attribuisce in prima approssimazione compiti al ministero, da un lato, e all'Anvur, dall'altro: il primo detta le linee guida; la seconda gestisce l'intera procedura di valutazione e, con riferimento alla quota spettante per la politica di reclutamento, integra la disciplina ordinaria. Sulla base dei risultati della valutazione medesima, infine, con decreto del ministro si ripartiscono tra le singole università gli importi destinati, rispettivamente, ai risultati conseguiti nella Vqr 2015-2019 e alla valutazione delle politiche di reclutamento⁷⁰.

Successivamente, si ha un altro passaggio rilevante: infatti, il decreto ministeriale che fissa le linee generali della programmazione triennale delle università 2021/2023⁷¹, per ripartire le due quote premiali legate alla Vqr, definisce i pesi da assegnare, rispettivamente, ai tre profili di qualità, sopra indicati.

In questo modo, però, da un lato, si ampliano l'ambito di intervento dell'atto di programmazione triennale delle università e, conseguentemente, i soggetti che partecipano al procedimento per la sua adozione (tra i quali, come è noto, rientra il Cun) concorrono alla conformazione di queste due quote premiali; dall'altro, si contrae conseguentemente il duopolio ministero-Anvur.

Un meccanismo molto simile a quello appena descritto presidia l'assegnazione della quota premiale residua del 20%. Come si è detto, l'ultimo decreto di ripartizione del Ffo (d.m. n. 581/2022) stabilisce che tale quota è assegnata in base agli indicatori di risultato previsti dal d.m. n. 289/2021.

Anche in questo caso, quindi, le regole di base per l'assegnazione della quota premiale sono stabilite con l'atto di programmazione triennale. L'art. 6, comma 6, d.m. n. 289/2021, è una prescrizione complessa, perché piena di rinvii ad altre prescrizioni. È sufficiente tenere presente, allora, che, in base a esso, il residuo 20% della quota premiale è ripartito, tenendo conto dei risultati conseguiti rispetto all'anno precedente “con riferimento ai due indicatori ritenuti prioritari per ciascuno degli obiettivi A, B, C, D ed E [...], secondo le modalità indicate

⁶⁸ Sono quelli del personale permanente e delle politiche di reclutamento dell'università; della formazione della ricerca; delle attività di valorizzazione della ricerca, c.d. Terza Missione.

⁶⁹ L'ultimo bando è stato adottato con decreto del Presidente dell'Anvur del 3 gennaio 2020, integrato e modificato con il decreto del 25 settembre 2020.

⁷⁰ Per esempio, per l'ultima ripartizione del Ffo, si veda tabella 4 allegata al d.m. n. 581/2022.

⁷¹ Art. 6, comma 2, d.m. n. 289/2021.

nell'allegato 2, punto 2, nel seguente modo: a) per il 50%, in base ai livelli di risultato di ogni Ateneo relativamente agli indicatori sopra citati; b) per il 50%, in base ai miglioramenti di risultato rispetto all'anno precedente rispetto ai medesimi indicatori"⁷².

Seguono gli atti di programmazione triennale delle singole università, sottoposti anche per questa parte, alla norma generale dell'art. 1-ter, comma 2., d.l. 7/2005 (convertito in legge n. 43/2005): sono valutati dal ministero dell'università e periodicamente monitorati, sulla base di parametri e criteri individuati dal ministro dell'università, avvalendosi dell'Anvur, sentita la Crui.

Per questa terza componente della quota premiale, quindi, a differenza delle prime due, strettamente legate alla Vqr, si registra la partecipazione di tutti i principali soggetti della *governance* nazionale del sistema universitario (compreso il Cun) alla determinazione delle prescrizioni generali, degli obiettivi e degli indicatori. Nella fase attuativa, invece, si succedono quattro fasi: la determinazione degli indicatori da utilizzare per la valutazione medesima, disposta con decreto del ministro, avvalendosi dell'Anvur e sentita la Crui; l'individuazione da parte di ciascuna università di due indicatori, nel contesto del programma di interventi e del piano strategico da trasmettere al ministero; il monitoraggio annuale e la valutazione al termine del triennio, entrambi di competenza del ministero; la distribuzione degli importi corrispondenti tra le singole università con il d.m. di ripartizione annuale del Ffo.

Qualche rapida considerazione, infine, a proposito dell'intervento perequativo, l'ultima tra le principali quote del Ffo. A essa l'atto di programmazione triennale 2021/2023 assegna una percentuale variabile, per ciascuno degli anni del triennio, tra l'1,5% e il 3%⁷³.

L'attuale disciplina di base del fondo perequativo è dettata dall'art. 11, legge n. 240/2010: questa, "allo scopo di accelerare il processo di riequilibrio delle università statali e tenuto conto della primaria esigenza di assicurare la copertura delle spese fisse di personale di ruolo entro i limiti della normativa vigente", prevede che una quota pari almeno all'1,5 % del Ffo deve essere ripartita tra le università che, "sulla base delle differenze percentuali del valore del fondo di finanziamento ordinario consolidato del 2010, presentino una situazione di sotto finanziamento superiore al 5 per cento rispetto al modello per la ripartizione teorica del fondo di finanziamento ordinario elaborato dai competenti organi-

⁷² Gli obiettivi ai quali si riferisce l'allegato sono i seguenti: "A. ampliare l'accesso alla formazione universitaria; B. promuovere la ricerca a livello globale e valorizzare il contributo alla competitività del paese; C. innovare i servizi agli studenti per la riduzione delle disuguaglianze; D. essere protagonisti di una dimensione internazionale; E. investire sul futuro dei giovani ricercatori e del personale delle università".

⁷³ È interessante osservare che il decreto di ripartizione del Ffo 2022 riserva a questo intervento un importo pari a circa l'1,7% del totale, in calo significativo rispetto al 2,8% riservato allo stesso intervento dai due precedenti decreti annuali di ripartizione.

smi di valutazione del sistema universitario”. Alla ripartizione di questa percentuale provvede il ministro dell’università con proprio decreto.

Sulla normativa primaria si è innestata quella amministrativa, fissata, in parte, con le linee di programmazione triennale delle università (che, come si è visto, stabiliscono il *range* entro il quale si deve mantenere questo tipo di interventi); in parte, con i decreti di ripartizione annuale del Ffo (che stabiliscono i criteri di ripartizione e il peso da assegnare a ciascuno di essi)⁷⁴. La fase attuativa, di ripartizione della quota in questione tra le singole università, è riservata al Ministro dell’università.

15. *Alcune considerazioni conclusive sulle funzioni del Cun*

L’analisi condotta nelle scorse pagine a proposito della vicenda normativa del Cun si presta a brevi considerazioni conclusive.

Si sono prese le mosse dalle quattro discipline di base che si sono succedute tra il 1979 e il 2006; nel corso del tempo, queste ne hanno modificato la qualificazione giuridica (la legge vigente, del 2006, lo qualifica “organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario”) e la sua composizione; riconosciuto un crescente grado di autonomia nei riguardi del ministero; ampliato le attribuzioni a esso spettanti.

Per un altro verso, però, alla disciplina di base si è accompagnata una disciplina speciale di dimensioni consistenti. In alcuni casi, questa ha assegnato al Cun poteri rispetto a quelli indicati dalla disciplina di base. In altre ipotesi, all’opposto, ha circoscritto o svuotato importanti attribuzioni assegnate da quella stessa disciplina al Cun. A seconda dei casi, infatti, ha spostato competenze del Cun ad altri soggetti; ne ha mantenuto le competenze, ma affievolendone il peso per l’assegnazione ad altri soggetti di attribuzioni concorrenti su quella stessa materia; ha sottratto al Cun poteri amministrativi, ma ha conferito allo stesso quelli di prendere parte ai procedimenti generali riguardanti la stessa materia.

16. *La Crui*

Come si legge dal sito, la Crui, nata nel 1963 come associazione privata dei Rettori, dal 2007 è l’associazione delle Università italiane statali e non statali riconosciute. Coerentemente, lo statuto, approvato nel 2010, qualifica la confe-

⁷⁴ Se si pongono a confronto gli ultimi due d.m. di fissazione dei criteri di ripartizione del Ffo (2021 e 2022) si può notare che i criteri utilizzati per la distribuzione della quota perequativa sono gli stessi tre, mentre il rispettivo peso subisce un lieve mutamento da un anno all’altro.

renza come “associazione non riconosciuta ai sensi degli articoli 36 e seguenti del codice civile”, della quale sono soci le università e gli Istituti di istruzione universitaria (statali e non statali riconosciuti).

Nella disciplina pubblica, tuttavia, la Crui assume differente natura giuridica, in ragione delle normative da applicare e della interpretazione che a esse viene data. Per esempio, dal 2009 al 2018, la CRUI è inserita dall’Istituto nazionale di statistica-Istat nell’“elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate, ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196”. Ma ne è esclusa dopo la pronuncia a sezioni riunite, in sede deliberante, della Corte dei Conti 14 marzo 2019, n. 7, che qualifica la Conferenza, come associazione privatistica, “in relazione alla quale non sono individuabili gli indici che individuano gli organismi appartenenti al settore pubblico, così come disciplinati dal SEC 2010”. Al tempo stesso, la Crui è tra i destinatari delle direttive del Ministro della funzione pubblica (24 marzo 2004) sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini e sul miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni e (17 febbraio 2006) sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche. Inoltre, a seguito alla determinazione Anac n. 8/2015, sul sito della Crui si trova una sezione “Amministrazione trasparente”, dal momento che la Conferenza è tra i soggetti ai quali si applica, “in quanto compatibile”, la disciplina della trasparenza pubblica prevista per le pubbliche amministrazioni (art. 2-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 33/2013).

Anche dal punto vista funzionale, si combinano due differenti configurazioni della Crui. Quella più propriamente privatistica, della quale si legge nel sito, di “strumento di indirizzo e di coordinamento delle autonomie universitarie; luogo privilegiato di sperimentazione di modelli e di metodi da trasferire al sistema universitario; laboratorio di condivisione e diffusione di *best practice*; moderno centro di studio e analisi a disposizione delle università”⁷⁵.

Quella di rilevanza pubblica, della quale si trova traccia nella parte dello statuto dedicata alla indicazione delle principali finalità della Crui: “rappresentare e valorizzare il sistema delle autonomie universitarie in ogni sede nazionale e internazionale, svolgendo attività di coordinamento, di indirizzo, di tutela e di promozione degli Atenei italiani”; “elaborare e presentare al Governo, al Parlamento e alle altre Istituzioni competenti i pareri eventualmente richiesti ed avanzare proposte ed osservazioni in materia di alta formazione e di ricerca, nonché su ogni altro argomento di interesse e competenza delle università”; “promuovere e sostenere ogni altra iniziativa utile al potenziamento dell’inse-

⁷⁵ L’effettività di questi compiti ha un importante riscontro nel centinaio di pubblicazioni, comprese nel periodo 2004-2022, che si possono consultare sul sito della Crui. Tra le più importanti, quelle aventi oggetto il bilancio di genere negli atenei italiani (2019); l’internazionalizzazione della formazione superiore in Italia (2019); l’elaborazione del *Gender Equality Plan* negli atenei italiani (2021); i *ranking* internazionali nell’arco temporale 2017-2020 (2020).

gnamento superiore e della ricerca e a elevare la funzionalità, la qualità e il prestigio, anche internazionale, del sistema universitario italiano”. Per perseguire i propri fini istituzionali, la Crui può partecipare a enti, organismi e società, a condizione che questi soggetti perseguano finalità affini e compatibili con i propri scopi sociali, e sottoscrivere accordi e convenzioni⁷⁶. Inoltre, la Crui elabora e diffonde annualmente una “Relazione sullo stato delle Università italiane”, per “offrire un contributo alla definizione [...] delle scelte di governo [sulla] politica della formazione superiore e della ricerca”⁷⁷ o fare il punto sulle trasformazioni subite dal sistema universitario italiano, sin dall’inizio del secolo, e porne in rilievo i maggiori problemi⁷⁸.

La rilevanza pubblicistica della Crui è potenziata dalla congerie di misure normative e amministrative che la riguardano.

A differenza del Cun, non c’è una normativa di base della Crui, alla quale si possa far riferimento⁷⁹. Ma, nell’arco di tempo compreso tra la fine degli anni Ottanta dello scorso secolo e il 2022, secondo i risultati di una ricerca sulla banca dati di Onelegale, si ricavano circa 240 misure, normative e amministrative, riguardanti la Crui.

In larga prevalenza, i compiti assegnati alla Conferenza sono di tipo propositivo, consultivo e di partecipazione a organi collegiali.

17. I poteri propositivi e consultivi della Crui

I poteri consultivi e propositivi della Crui hanno quattro caratteristiche principali.

Innanzitutto, nella maggior parte dei casi, al parere della Crui si affianca quello di altri organismi pubblici operanti, a loro volta, per lo più, con diverse funzioni, nelle materie dell’università e della ricerca; talvolta, però, si tratta di organismi rappresentativi degli interessi delle autonomie territoriali.

⁷⁶ Un’applicazione interessante di questa potestà si ricava dal d.P.R. n. 254/2001, che, in attuazione dell’art. 59, comma 3, legge n. 388/2000, consente alle università statali (in forma singola o associata) e alla Crui (le une e l’altra sono qualificati dal d.P.R. come “enti di riferimento”) la costituzione di fondazioni universitarie private. Queste non hanno fini di lucro; operano nell’esclusivo interesse degli enti di riferimento; servono a “realizzare l’acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato, nonché per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca”; sono soggette ai poteri, assegnati agli stessi enti di riferimento, di indirizzo e di riscontro circa l’effettiva coerenza dell’attività svolte dalle fondazioni con l’interesse degli enti medesimi.

⁷⁷ Il brano è tratto dalla Relazione 2001.

⁷⁸ V. Relazione 2006.

⁷⁹ L’art. 10, legge n. 168/1989, in realtà, aveva anticipato che le funzioni del Consiglio sarebbero state compiutamente precisate con le norme di attuazione dei principi dell’autonomia universitaria, ma quell’annuncio è stato poi disatteso.

In secondo luogo, le proposte e i pareri della Crui sono rivolti di norma al ministero dell'università, ma in casi eccezionali ad altri ministeri.

In terzo luogo, i poteri consultivi e propositivi della Crui sono numerosi e riguardano una varietà di materie, tra le quali: reclutamento del personale docente⁸⁰; accreditamento dei corsi di studio⁸¹; costo standard per studente⁸²; finanza⁸³; contabilità⁸⁴; autonomia didattica degli atenei⁸⁵; residenze per gli studenti⁸⁶.

Infine, i procedimenti ai quali la Crui partecipa sono, per lo più, quelli preordinati all'adozione di atti generali (regolamenti, indirizzi, parametri e criteri, ecc.).

⁸⁰ L'art. 5, d.P.R. n. 222/2011, riguardante il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale, prevede che il ministero, sentita la Crui, forma la lista delle università, "aventi strutture idonee ad ospitare la Commissione di abilitazione e dotate delle necessarie risorse finanziarie", all'interno della quale sorteggiare la sede dove svolgere ciascuna procedura.

⁸¹ Le modalità di accreditamento dei corsi di studio, da istituire presso sedi universitarie già esistenti, devono essere definite con regolamento governativo, acquisiti i pareri dell'Anvur, della Crui e del Cun (art. 19, comma 2, d.l. n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2020).

⁸² Sull'intervento consultivo della Crui nel procedimento per la rideterminazione triennale del modello di calcolo del costo standard per studente, v. *supra*.

⁸³ Dopo aver ricevuto dal Ministero dell'economia e delle finanze-MEF, entro il 31 gennaio di ciascun anno, la comunicazione dell'assegnazione del fabbisogno finanziario del sistema universitario statale, entro il 15 marzo successivo, il Ministero dell'università, sentita la Crui, determina il fabbisogno finanziario programmato per ciascuna università, tenendo conto degli obiettivi e dei criteri prescritti dall'art. 1, comma 975, legge n. 145/2018.

⁸⁴ L'art. 2, d.lgs. n. 18/2012 prevede che, per la predisposizione dei documenti contabili elencati dall'art. 1, comma 2, del medesimo decreto (per esempio, il bilancio unico d'ateneo di previsione annuale autorizzatorio, composto da budget economico e budget degli investimenti unico di ateneo), le università si devono attenere ai principi contabili e agli schemi di bilancio stabiliti, e aggiornati, in esito a una procedura che si conclude con un decreto del ministro dell'università, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, previo parere della Crui, in conformità alle disposizioni del d.lgs. n. 91/2011, sul consolidamento e il monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche.

⁸⁵ Per esempio, il regolamento sull'autonomia didattica degli atenei è stato adottato con decreto del ministro dell'università n. 509/1999 (modificato poi con d.m. n. 270/2004), previa acquisizione dei pareri (non previsti dalla legge) del Cun e della Crui.

⁸⁶ Per esempio, l'art. 25, d.l. n. 144/2022 (convertito in legge n. 175/2022) istituisce, fino all'anno 2026, il c.d. "Fondo per l'housing universitario", per l'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore. Con decreto del ministro dell'università, sentite la Crui e la Conferenza Stato-regioni, sono determinate le procedure (per esempio, quella per la ricognizione dei fabbisogni territoriali di posti letto), le garanzie patrimoniali (di quelle minime per accedere alle misure previste dall'articolo, anche per assicurare un vincolo di destinazione per l'utilizzo previsto pari ad almeno nove anni successivi al terzo, a partire dall'acquisizione della disponibilità degli alloggi o delle residenze) e gli standard (quelli minimi qualitativi degli alloggi o delle residenze e degli ulteriori servizi offerti, in relazione sia allo spazio comune per studente che alle relative dotazioni strumentali) (comma 7).

18. La partecipazione di rappresentanti della Crui a organi collegiali

Le previsioni sulla partecipazione di soggetti designati dalla Crui a organi collegiali si sono sviluppate nel corso dell'ultimo ventennio; riguardano una quindicina di organi collegiali; attribuiscono a essa una presenza ampiamente minoritaria, sicché può ipotizzarsi che lo scopo perseguito dal legislatore non sia quello di consentire alla Crui di condizionare le decisioni dell'organo collegiale, ma quello di essere presente comunque nell'organo collegiale medesimo.

Ci sono, poi, due tipi di distinzioni possibili tra tali organi collegiali. Un primo criterio di distinzione riguarda le materie nelle quali essi operano: a seconda dei casi, esse comprendono quelle dell'università⁸⁷, della ricerca⁸⁸, della valutazione⁸⁹, del diritto allo studio⁹⁰ oppure materie affatto diverse dalle precedenti⁹¹.

Un secondo criterio di distinzione si fonda sulle attribuzioni assegnate agli organi collegiali in questione. Esse comprendono la valutazione scientifica dei candidati e del progetto di ricerca presentato, ai fini dell'assegnazione di un determinato riconoscimento; la promozione della qualità della ricerca e l'assicura-

⁸⁷ Come si è detto, tre componenti del Cnr sono designati dalla Crui (legge n. 18/2006). Ancora, la selezione delle proposte presentate, nell'ambito del programma per il reclutamento di giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini", è attribuita a un comitato presieduto dal presidente della Crui e composto da quattro studiosi di alta qualificazione scientifica in ambito internazionale, di nomina ministeriale (v. da ultimo decreto del ministro dell'università n. 1317/2021). Il comitato deve esprimere motivati pareri sulla qualificazione scientifica dei candidati e sulla valenza scientifica dei progetti di ricerca dagli stessi presentati, in funzione della stipulazione di contratti da ricercatori a tempo determinato c.d. di tipo B (secondo la disciplina originaria dell'art. 24, legge n. 240/2010) tra i soggetti selezionati e le università interessate.

⁸⁸ La Crui, oltre a due dei quindici componenti del Cnr, designa uno dei sette componenti del consiglio di amministrazione del Cnr (art. 9, d.lgs. n. 213/2009).

⁸⁹ Uno dei diciassette componenti del comitato consultivo dell'Anvur (art. 11, d.P.R. n. 76/2010) è designato dalla Crui. Il comitato ha poteri consultivi e propositivi nei riguardi del Consiglio direttivo, "in particolare sui programmi di attività e sui documenti riguardanti la scelta dei criteri e dei metodi di valutazione".

⁹⁰ Un rappresentante della Crui fa parte dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario (art. 20, d.lgs. n. 68/2012). Questo, istituito con decreto del ministro dell'università, è coordinato dalla direzione generale dell'università del Ministero e composto da rappresentanti del ministero dell'università e di altri ministeri, delle regioni e delle province autonome, del Cnsu, del Codau e da esperti del settore. Tra i suoi compiti più importanti: effettuare analisi, confronti e ricerche sui criteri e le metodologie adottate dalle università e dalle Afam, con particolare riferimento alla valutazione dei costi di mantenimento agli studi, e sui risultati ottenuti; presentare al ministro proposte per migliorare l'attuazione del principio di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

⁹¹ Tra questi, si segnalano l'assemblea dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica (decreto del ministro per le pari opportunità, 12 aprile 2022) e il Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (art. 7, d.l. n. 279/2004).

zione del buon funzionamento delle procedure di valutazione; il rilascio di pareri; l'attività di indirizzo e programmazione generale dell'attività dell'ente, ecc.⁹².

19. I comitati regionali di coordinamento

Un breve cenno può essere fatto ai comitati regionali di coordinamento. Questi hanno la propria disciplina di base nel d.P.R. n. 25/1998, modificato ampiamente dall'art. 1 *ter*, d.l. n. 7/2005 (convertito in legge n. 43/2005)⁹³. Al pari della Cru, si tratta di organi composti dai rettori delle università (aventi sede nella medesima regione). Dei comitati regionali fanno parte altresì il presidente della giunta regionale e un numero dei rappresentanti degli studenti, variabile in ragione degli atenei che nella regione hanno sede⁹⁴.

Sono titolari di funzioni rilevanti ai fini della *governance* nazionale del sistema universitario, perché esprimono (e successivamente, trasmettono al ministero dell'università) pareri motivati sulle proposte formulate da parte delle università in attuazione della programmazione triennale del sistema universitario, verificando preliminarmente la coerenza di tali proposte con gli obiettivi della programmazione stessa.

A queste si aggiungono funzioni di rilevanza immediata per le università della regione⁹⁵: per esempio, i comitati coordinano le iniziative delle università in materia di programmazione degli accessi all'istruzione universitaria, di orientamento, di diritto allo studio, di alta formazione professionale e di formazione continua e ricorrente.

⁹²Per gli esempi riguardanti le diverse attribuzioni attribuite agli organi collegiali in questione, si rinvia a quanto riportato in modo analitico nelle note precedenti.

⁹³In precedenza, i comitati regionali di coordinamento erano stati disciplinati, prima, dall'art. 3, legge n. 590/1982 e poi dalla legge n. 245/1990. Queste discipline assegnavano a essi fondamentalmente due tipi di compiti: quelli di formulare pareri e di presentare proposte per il miglior coordinamento, su base regionale, dei programmi triennali di sviluppo presentati da ciascuna delle università della regione stessa; quello di coordinare le attività delle università della regione in materia di diritto allo studio.

⁹⁴L'elettorato attivo spetta alle componenti studentesche dei senati accademici e dei consigli di amministrazione delle università della regione.

⁹⁵Per avere un quadro più completo delle funzioni svolte dai comitati regionali di coordinamento è utile leggere i loro rispettivi regolamenti. Tra gli esempi, quello del comitato regionale dell'Umbria (Cru), (approvato con delibera del Cru in data 25 gennaio 2005 e modificato e integrato con delibera del 2 dicembre 2014); e quello del comitato regionale per il coordinamento universitario della regione Friuli Venezia Giulia.

20. Il Cnsu

Per completare il quadro degli organismi che partecipano, con diverse funzioni, alla *governance* centrale delle università, si dedica di seguito qualche cenno al Cnsu e al Convegno dei Direttori generali delle amministrazioni universitarie (Codau).

Il Cnsu è qualificato dall'art. 1, d.P.R. n. 491/1997⁹⁶ “organo consultivo di rappresentanza degli studenti iscritti ai corsi di diploma, di laurea, di specializzazione e di dottorato attivati nelle università italiane, nonché alle scuole dirette a fini speciali”. Il Consiglio ha trenta componenti (in stragrande maggioranza eletti dagli studenti iscritti ai corsi di laurea) e definisce, con un regolamento interno, le modalità del proprio funzionamento.

Norme successive hanno soppresso una buona parte delle competenze attribuite al Cnsu dal regolamento del 1997. Residuano le seguenti: formulare pareri e proposte al ministro dell'università, in particolare, sui progetti di riordino del sistema universitario da quello predisposti; formulare proposte ed essere sentito dallo stesso ministro su altre materie di interesse generale per l'università; rivolgere quesiti al ministro “circa fatti o eventi di rilevanza nazionale riguardanti la didattica e la condizione studentesca”. Inoltre, periodicamente, il Consiglio deve presentare sempre al ministro una relazione sulla condizione studentesca nell'ambito del sistema universitario.

La trattazione che precede ha già illustrato alcune importanti fattispecie nelle quali la normativa primaria attribuisce poteri consultivi al Cnsu, nell'ambito di procedimenti di tipo generale. Tra questi, i procedimenti per determinare: i criteri generali per la valutazione delle attività delle università; le linee generali della programmazione universitaria triennale; i “criteri di ripartizione del [Ffo] delle università statali e dei consorzi interuniversitari”. Come si è visto, ancora, la nomina di otto dei componenti del Cun spetta al Cnsu (art. 1, comma 1, lett. *b*, legge n. 18/2006).

Il regolamento interno del Cnsu, approvato con delibera del 29 ottobre 2021, riproduce l'elenco delle competenze indicato nel d.P.R. (comprese quelle che ormai non spettano più al Consiglio) e ne aggiunge due: formulare proposte circa il decreto sul fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti; dare un parere sul decreto ministeriale inerente alla limitazione dell'accesso a specifici corsi ad accesso limitato. La prima delle due trova fondamento nell'art. 1, d.l. n. 105/2003 (convertito in legge n. 170/2003). Questo istituisce il fondo (che, comunque, fa parte di quelli attri-

⁹⁶Si tratta del regolamento con il quale viene data attuazione alla previsione dell'art. 20, comma 8, lett. *b* (nella sua versione originaria), legge n. 59/1997, circa la “istituzione di un Consiglio nazionale degli studenti, eletto dai medesimi, con compiti consultivi e di proposta”.

buiti con il Ffo, secondo le procedure prima esaminate); ne definisce le finalità generali⁹⁷ e specifiche⁹⁸; ne prevede la ripartizione tra gli atenei, in base a criteri e modalità determinati con decreto del Ministro dell'università, sentiti la Crui e il Cnsu. Ma il regolamento interno attribuisce al Consiglio un potere di proposta, diverso e ulteriore rispetto a quello meramente consultivo regolato dalla disciplina primaria.

Il secondo tipo di attribuzioni ha un contenuto generico: rinvia all'accesso a "specifici corsi ad accesso limitato", ma non specifica quali siano i corsi per i quali è richiesto il parere del Consiglio.

Dal sito del Cnsu si ricavano ulteriori indicazioni circa il tipo di attività da esso poste in essere. Questo distribuisce gli interventi del Consiglio in quattro gruppi: "pareri", "mozioni", "documenti", "raccomandazioni". La distribuzione degli atti nelle quattro categorie indicate ha una rilevanza giuridica molto limitata: da un lato, per larga parte, si discosta, dalla tipologia delle attribuzioni assegnate al Cnsu dal d.P.R. n. 491/1997; dall'altro lato, atti con contenuti simili tra loro sono classificati in modo differente dal Consiglio stesso, secondo criteri di difficile individuazione. Cionondimeno, la documentazione pubblicata consente di avere una idea complessiva sugli orientamenti che hanno informato l'azione del Cnsu, nell'arco temporale, preso a campione, e compreso tra il 2020 e il luglio 2022.

In primo luogo, il Cnsu ha esercitato regolarmente i poteri consultivi a esso attribuiti dalle importanti discipline generali prima richiamate. Per converso, è stato consultato occasionalmente dal ministro dell'università "sui progetti di riordino del sistema universitario" e "su altre materie di interesse generale per l'università", secondo quanto previsto, invece, dalla disciplina del 1997 e in modo rapsodico ha redatto la relazione sulla condizione studentesca nell'ambito del sistema universitario⁹⁹.

In parte, ha svolto il proprio ruolo di organo di rappresentanza degli studenti universitari. Ma ha fatto un uso parziale dei poteri a questo fine ricevuti dalla disciplina del 1997 (quello di fare proposte sulle "materie di interesse generale per l'università" e sul "riordino del sistema universitario" e quello di rivolgere

⁹⁷ "Sopperire alla indifferibile esigenza di incentivare l'impegno didattico dei professori e dei ricercatori"; "assicurare un adeguato livello di servizi destinati agli studenti"; "potenziare la mobilità internazionale degli studenti stessi"; "incrementare il numero dei giovani dotati di elevata qualificazione scientifica".

⁹⁸ Per esempio, "sostegno alla mobilità internazionale degli studenti, anche nell'ambito del programma di mobilità dell'Unione europea Socrates-Erasmus, mediante l'erogazione di borse di studio integrative"; "promozione di corsi di dottorato di ricerca, inseriti in reti nazionali ed internazionali di collaborazione interuniversitaria, coerenti con le linee strategiche del Programma nazionale per la ricerca"; "incentivazione per le iscrizioni a corsi di studio inerenti ad aree disciplinari di particolare interesse nazionale e comunitario", ecc.

⁹⁹ Nel sito sono state pubblicate solo tre relazioni, quelle del 2012, del 2018 e del 2022.

quesiti “circa fatti o eventi di rilevanza nazionale riguardanti la didattica e la condizione studentesca”). In ogni caso, si contano numerosi atti (a seconda dei casi, qualificati come mozioni, raccomandazioni, documenti) aventi per oggetto temi di più immediato interesse per gli studenti, come è il caso, per esempio, di quelli riguardanti l’orientamento universitario, l’organizzazione della didattica, l’organizzazione degli appelli di esame e delle sessioni di laurea, il riordino di corsi di laurea; le convenzioni per trasporti di studenti fuori sede, il diritto allo studio, la tutela degli studenti a rischio, le garanzie per l’accesso agli spazi universitari e ai servizi, il tirocinio professionale.

Per altra parte, però, il Cnsu ha svolto un ruolo più strettamente legato alla politica nazionale e internazionale. Per esempio, ha chiesto di poter partecipare all’adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr); ha formulato considerazioni critiche in merito a disegni di legge o a decreti-legge; si è occupato del reclutamento per l’insegnamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado; ha votato mozioni di solidarietà alla comunità accademica dell’università del Bosforo e al popolo ucraino; di condanna per l’istituzione di un corpo di polizia universitaria in Grecia e per l’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione Russa, ecc. Più in generale, quindi, l’interlocutore del Cnsu è stato principalmente il ministro dell’università, ma, in un buon numero di casi, destinatari delle sue richieste sono stati anche i vertici amministrativi del ministero, altri ministri, i presidenti di commissioni parlamentari.

21. *Il Codau*

Il Codau è l’associazione dei direttori generali delle università italiane. È costituito, e opera, in forma di associazione non riconosciuta ai sensi degli artt. 36 e ss. c.c. Le sue finalità sono definite dallo statuto del 21 novembre 2013. Tuttavia, il Codau ha acquisito dalle norme e dagli atti amministrativi il potere di designare propri rappresentanti in una serie organismi collegiali pubblici.

Esso, quindi, agisce in duplice veste. Quella privatistica, di supporto dei propri associati: fornisce loro aggiornamenti sulle più importanti novità normative, amministrative e giurisprudenziali; opera come sede di coordinamento e di scambio di informazioni tra i titolari di uffici amministrativi apicali delle singole università e, con ciò stesso, favorisce il diffondersi di pratiche comuni; prepara proposte da sottoporre all’attenzione dei decisori politici e degli altri soggetti di governo del sistema universitario; si coordina con la Crui.

Quella pubblicistica, di titolare di poteri di designazione di propri rappresentanti in organi collegiali pubblici che hanno compiti sempre in materia di università, e ai quali partecipano, a seconda dei casi, altri soggetti del sistema di governo delle università, rappresentanti degli enti di ricerca, del sistema delle

autonomie regionali e locali, delle parti sociali, di importanti organismi europei¹⁰⁰.

22. Conclusioni. Le linee di tendenza dello sviluppo dell'apparato di governance nazionale del sistema universitario

Dalle considerazioni svolte si possono trarre le seguenti conclusioni.

Una prima tendenza sta in ciò, nel passaggio da un modello (quello della legge del 1989, messo a punto negli anni immediatamente successivi), imperniato sostanzialmente sul rapporto bipolare tra un centro ministeriale, volto ad assicurare “un governo unitario del sistema università-ricerca”, e, per questo, titolare di poteri di programmazione, indirizzo, finanziamento e controllo e le singole università, alle quali la legge riconosce autonomia statutaria, regolamentare, didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile¹⁰¹; a una disciplina (più complicato è parlare di modello in questo caso) che, al tempo stesso, erode progressivamente gli spazi di autonomia delle singole università, in ragione soprattutto delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, e aumenta il grado di centralizzazione delle decisioni. A questa progressiva centralizzazione delle decisioni, tuttavia, fa da contrappunto l'articolazione del centro stesso, ovvero la

¹⁰⁰ Al pari della Crui, per esempio, il Codau designa propri rappresentanti nel Cun, nel Comitato consultivo dell'Anvur, nell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario. Inoltre, esso designa propri rappresentanti nella “commissione paritetica alloggi e residenze per studenti universitari” (art. 1, comma 5, legge n. 338/2000), composta, per metà, da membri di nomina del ministro dell'università e, per l'altra metà, dalla Conferenza Stato-regioni e nella “commissione per la contabilità economico-patrimoniale delle università” (art. 9, d.lgs. n. 18/2012): in entrambi gli ultimi casi, non è la legge, ma un decreto ministeriale a prescrivere la presenza nell'organo collegiale di rappresentanti del Codau o, comunque, a fissarne il numero. Per converso, è il Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto istruzione-ricerca triennio 2016-2018 a istituire e regolare la commissione paritetica per “analizzare l'attuale sistema di classificazione professionale al fine di verificare le possibilità di una sua evoluzione nella prospettiva di valorizzare le competenze professionali e assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi”: ne fanno parte rappresentanti del Ministero, della Crui e del Codau. Infine, dal sito, si traggono informazioni di altri casi nei quali rappresentanti del Codau sono (o sono stati) parte di organismi collegiali o di c.d. tavoli, formati perlopiù a seguito di iniziative assunte da altre amministrazioni: un esempio interessante è quello del Tavolo di lavoro, istituito dall'Anvur, per la “Revisione Linee Guida per l'accreditamento periodico dei corsi e delle sedi”.

¹⁰¹ La citazione, ripresa da C. BARBATI, *op. cit.*, 134, nt. 7, si riferisce all'intervento del relatore della legge alla Camera, per la VII commissione. Sui temi dell'autonomia delle università è stato scritto molto, soprattutto nel corso degli anni Novanta dello scorso secolo. Tra gli altri, S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 515; A.M. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; R. FINOCCHI GHERSI, *Le Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*², *Diritto amministrativo speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2003, 1349; R. CALVANO, *La legge e l'università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'università italiana*, Jovene, Napoli, 2012.

costituzione di una rete di organismi di rilievo nazionale, a seconda dei casi aventi natura giuridica pubblica o privata, che partecipano, con diverse funzioni e altrettante diverse legittimazioni, alla *governance* centrale delle università, e sono legati tra loro da una molteplicità di raccordi, organizzativi e procedurali¹⁰².

A sua volta, l'articolazione del centro ha una serie di tratti caratteristici che l'indagine pone in rilievo. Innanzitutto, visto nel suo complesso, l'apparato di *governance* nazionale del sistema universitario non risponde a un disegno riconoscibile, ma è piuttosto l'effetto di stratificazioni successive.

Il secondo tratto caratteristico riguarda l'instabilità, più o meno pronunciata, delle sue singole componenti, delle rispettive discipline, talvolta anche della conservazione della loro identità nel corso del tempo, con la conseguenza di una presumibile elevata variabilità nei rapporti che si stabiliscono tra loro.

In terzo luogo, una crescita disordinata delle attribuzioni di questa o quella componente: per alcuni organismi, si è insistito sulla divaricazione pronunciata tra la disciplina di base e le tante discipline settoriali, con la conseguenza che la fisionomia funzionale risulta complessivamente sfocata; per altri organismi, invece, la disciplina di base manca completamente o la sua adozione è oggetto di promesse, poi, non mantenute, e, quindi, il dominio delle discipline settoriali risulta ancora più forte e incontrastato. Ne consegue che lo sviluppo delle differenti componenti dell'apparato di *governance* nazionale costituisce un fattore fondamentale della iperregolamentazione del sistema universitario, della quale si è trattato all'inizio di questo scritto. L'analisi di dettaglio ha mostrato una varietà pronunciata delle fonti: prevalgono quelle primarie e secondarie, ma hanno un rilievo significativo anche le fonti di autonomia e talvolta quelle negoziali.

Inoltre, le funzioni di *governance* mutano in una duplice direzione. Per un verso, nuove funzioni prendono corpo e il loro rilievo cresce in modo accelerato in un breve arco di tempo. Per un altro verso, funzioni legate a materie tradizionali delle università si modificano quanto alle finalità perseguite e alle attribuzioni connesse.

Il modo nel quale il regolatore combina tra loro queste due caratteristiche appena discusse determina un quinto tratto tipico della *governance* nazionale, quello relativo alla distribuzione delle funzioni tra i diversi organismi: nella stragrande maggioranza dei casi, all'esercizio di queste funzioni concorrono una pluralità di questi stessi organismi. Sulla separazione delle attribuzioni, quindi, prevale la commistione. Questa, a seconda dei casi, avviene in forme procedi-

¹⁰² In generale, su questi ultimi aspetti, si veda M. CAMELLI-F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Quaderni di Astrid, il Mulino, Bologna, 2006; E. CARLONI-P. FORTE-C. MARZUOLI-G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Esi, Napoli, 2011; C. BOLOGNA-G. ENDRICI (a cura di), *op. cit.* Sia consentito, poi, rinviare a G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 197.

mentali o in forme organiche. Sotto il primo aspetto, possono essere menzionati i numerosi casi nei quali la norma prevede pareri (di norma, obbligatori, ma non vincolanti, in un paio di casi conformi); proposte; controlli; esercizio di attribuzioni amministrative, da parte di un soggetto, sulla base di atti generali, a loro volta, spesso esito di procedimenti ai quali prendono parte una pluralità di altri soggetti, ecc. Sotto il secondo aspetto, la tipologia prevalente è quella degli organi collegiali misti, ma, a seconda dei casi, si tratta di organi con competenze in materia di università ai quali partecipano, in diversa misura, rappresentanti delle differenti articolazioni dell'apparato di *governance* nazionale, ma nei quali, spesso, sono presenti anche, *ratione materiae*, rappresentanti di soggetti pubblici preposti alla cura di interessi diversi da quelli dell'università, quelli delle autonomie regionali e locali, esperti della materia di competenza dell'organo stesso; o di organi collegiali, aventi competenze in materie distanti da quelle universitarie, nei quali la partecipazione dei rappresentanti (di una o più) delle componenti dell'apparato di *governance* nazionale del sistema universitaria è del tutto minoritaria, e, quindi, meno in funzione della loro possibilità di condizionare le decisioni dell'organo collegiale medesimo, più per la cura di una pluralità di interessi pubblici così diversi tra loro, da rendere difficile anche una semplice ipotesi di loro tipizzazione.

Una sesta serie di considerazioni riguarda il rapporto tra le diverse componenti dell'apparato di *governance* nazionale delle università. Innanzitutto, dal punto di vista diacronico, si sono esaminati più casi nei quali alla contrazione dei poteri precedentemente assegnati a uno degli apparati pubblici passati in rassegna ha fatto da contrappeso l'attribuzione allo stesso di altri poteri. Ci sono due tipi prevalenti di compensazione: quello nel quale alla riduzione delle precedenti attribuzioni amministrative segue l'acquisizione di quelle (o della partecipazione a quelle) di indirizzo, programmazione, controllo o l'espansione dei poteri di nomina in organi collegiali di vario tipo; quello nel quale, invece, alla contrazione delle competenze in materia di università segue l'attribuzione di competenze (pure, in genere, di scarso rilievo) in materie completamente differenti da quelle universitarie.

Dal punto di vista sincronico, invece, dall'esame testuale delle normative vigenti potrebbe trarsi l'impressione che il ministero mantenga una posizione di preminenza funzionale e che il complesso degli altri organismi esaminati concorrano all'esercizio dei poteri di *governance*, con compiti di tipo ausiliario nei confronti del ministero medesimo. Ma si tratta di una impressione da correggere per almeno due ragioni. La prima riguarda l'autonomia, più o meno pronunciata a seconda dei casi, riconosciuta a questi organismi, due dei quali hanno natura giuridica privata. La seconda, e più importante, deriva dalla conformazione di questi rapporti nella prassi, che, in buona parte, come osservato all'inizio di questo scritto, dovrebbe formare oggetto di indagini sul campo, che consentirebbero di ottenere una visione più realistica del funzionamento della *governan-*

ce nazionale del sistema universitario; per altra parte, è contraddetta dalla stessa disciplina delle funzioni di valutazione (che attribuiscono preponderanza all'Anvur) e di quelle di finanziamento (in considerazione sia dell'articolato processo decisionale che presiede alla programmazione finanziaria triennale in materia universitaria e alla successiva allocazione delle risorse tra le diverse università, sia dei condizionamenti che questo subisce dalle decisioni di bilancio).

Infine, fanno parte dell'apparato di *governance* nazionale del sistema universitario, organismi che hanno legittimazioni molto diverse tra loro: il ministero, espressione dell'apparato politico-esecutivo; il Cun, "organo di rappresentanza del sistema universitario"; la Crui, "associazione privata non riconosciuta", aventi quali soci le università, ma della quale fanno parte solo i rettori; l'Anvur, struttura tecnica; due organismi di rappresentanza di altrettante componenti dell'università, i direttori generali e gli studenti (Codau e Cnsu).

COME (NON) CAMBIA LA NATURA GIURIDICA DELLE UNIVERSITÀ PUBBLICHE

*Bernardo Giorgio Mattarella e Giulio Rivellini*¹

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le università come organi dello Stato (1859-1923). – 3. Il processo di “entificazione” (1923-1989). – 4. Le università come autonomie funzionali (1989-oggi). – 5. La natura giuridica in teoria e in pratica. – 6. I possibili correttivi del modello pubblicistico. – 7. I problemi del modello privatistico. – 8. Conclusioni: il dilemma della natura giuridica come “gioco a somma zero”.

1. *Introduzione*

Nel presente contributo si esamina l’evoluzione della natura giuridica delle università, con particolare riferimento a quelle pubbliche, e se ne delineano le prospettive evolutive. Nella prima parte si dà conto, per sommi capi, dell’evoluzione storica della natura giuridica delle università pubbliche. Per comodità espositiva, l’analisi si suddivide in tre periodi: il primo periodo, dal regio decreto 13 novembre 1859, n. 3725 (c.d. legge Casati) al regio decreto 30 settembre 1923, n. 2102 (c.d. riforma Gentile); il secondo periodo, che prosegue fino alla legge 9 maggio 1989, n. 168 (c.d. legge Ruberti); e infine, il terzo periodo, che dal 1989 arriva fino ai giorni nostri.

Ciascun periodo viene esaminato in base al seguente schema: si dà prima conto dei dibattiti concernenti la natura giuridica delle università pubbliche; successivamente si descrivono le ragioni sistematiche che hanno portato a prevalere un modello piuttosto che l’altro; infine, si delineano i principali corollari che discendono dall’attribuzione di una specifica natura giuridica alle università pubbliche.

La seconda parte del capitolo è dedicata allo studio delle prospettive evolutive delle università. In questo caso l’analisi approfondisce due scenari: per un

¹L’impostazione del lavoro è frutto del confronto tra gli autori. Bernardo Giorgio Mattarella ha contribuito alla redazione dei parr. 6 e 7. Gli altri parr. sono stati interamente redatti da Giulio Rivellini.

verso, ipotizzando il mantenimento di un modello organizzativo di tipo pubblicistico, vengono descritti i vincoli, di natura costituzionale e sovranazionale, che orientano le possibili evoluzioni della natura giuridica delle università; nel secondo scenario, invece, si esaminano la legittimità, nonché i pregi e i difetti, della possibile adozione di un modello privatistico per le università.

L'ambito considerato nello studio è quello delle "università", che è composto "dalle università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge"². Non rientrano dunque in questo scritto gli altri enti di ricerca e di istruzione superiore. Peraltro, ci si concentra principalmente sulle università pubbliche, anche se si farà qualche riferimento anche a quelle private. Al riguardo, si segnala che in questa sede viene accantonata la dicotomia fra università "statali" e "non statali" e si predilige invece la distinzione fra università "pubbliche" e "private". La scelta è determinata dal fatto che, ormai, la nozione di università pubblica "attraversa trasversalmente le università statali e non statali", poiché rientrano fra queste ultime anche istituiti pacificamente pubblici e creati da enti territoriali minori³. Benché il dato legislativo permetta ancora di ricorrere alla distinzione fra università statali e non statali (o libere), tale dicotomia ha ormai perso rilevanza alla luce dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

In realtà, peraltro, il discorso è ancora più complesso. Anche qui – come in altri settori dell'ordinamento – il confine fra pubblico e privato non è sempre nitido, ma piuttosto mobile ed incerto: mobile perché, come si vedrà nel prosieguo, la sfera delle università pubbliche è andata allargandosi e restringendosi nel corso del tempo; incerto perché, come ribadito a più riprese dal Consiglio di Stato negli ultimi anni, la nozione di pubblica amministrazione non è statica e formale, bensì "funzionale e cangiante", sicché, "[s]i ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica"⁴. Nel corso della trattazione si tiene dunque in considerazione anche tale profilo.

² Art. 10, comma 1, d.l. 1 ottobre 1973, n. 580.

³ A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali*, in *Munus*, 2015(3), 609 ss. Per esempio, a fini contabili, la Libera Università degli studi di Bolzano e l'Università della Valle d'Aosta sono iscritte nell'elenco S13 delle amministrazioni pubbliche stilato dall'Istat.

⁴ Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660; Cons. Stato Sez. VI, 11 luglio 2016 n. 3041; e, recentemente, Cons. Stato, Sez. VI, 15 novembre 2021, n. 7573. Per un approfondimento, M. RAMAJOLI, *Sulla natura giuridica delle università libere*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020, 111 ss.

2. Le università come organi dello Stato (1859-1923)

Le università sono istituzioni ben più antiche degli stati moderni e risalgono ad un'epoca antecedente alla nascita del diritto amministrativo. Tuttavia, con l'emergere degli stati moderni, esse sono state progressivamente attratte – anche se con traiettorie assai differenti da un paese all'altro – nell'area di influenza di questi ultimi, andando a stringere con essi legami di vario tipo⁵.

Per quanto concerne l'Italia, l'“anno zero” può essere individuato nel 1859, in cui fu promulgata la legge Casati⁶. Essa costituisce convenzionalmente il punto di partenza della legislazione in materia di istruzione pubblica superiore, dal momento che fu progressivamente estesa alle università dei territori annessi da parte del neonato Regno d'Italia⁷.

Quantomeno nei suoi intenti⁸, la legge fondamentale di riordino dell'istruzione pubblica non intendeva abbracciare il modello inglese, considerato troppo distante dalla tradizione continentale, bensì quello tedesco, di matrice humboldtiana, ponendo le università sotto l'egida dello Stato, seppur conservando una componente corporativa al loro interno⁹. Esse venivano così a configurarsi quali uffici periferici dello Stato, sotto la direzione e il controllo del Ministero della pubblica istruzione¹⁰.

Il forte legame – la vera e propria identificazione, per molti aspetti – fra le università e lo Stato trovava un fondamento nella funzione principale attribuita all'istruzione superiore: quella di “indirizzare la gioventù [...] nelle carriere sì pubbliche che private in cui si richiede la preparazione di accurati studi speciali”¹¹. La funzionalizzazione dell'insegnamento universitario, immaginato quale strumento per la creazione delle élites nazionali, si traduceva quindi in una pe-

⁵ Per l'evoluzione del rapporto fra università e pubblici poteri, S. CASSESE, *Le università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990 (3), 755 ss. e la letteratura ivi citata.

⁶ R.d. 13 novembre 1859, n. 3725, che nel Titolo II recava la disciplina dell'istruzione superiore.

⁷ Per esempio, alla Sicilia, con il d.lgs. 17 ottobre 1866 (Mordini-Ugdulena), o alle Università di Padova e Roma, grazie alla legge 12 maggio 1872, n. 821. Il quadro normativo e la sua evoluzione è ricostruito da A. NAMIAS, *Istruzione pubblica*, in *Dig.it.*, XIII, Utet, Torino, 1904, *ad vocem*; A. GRAZIANI, *L'ordinamento dell'istruzione superiore*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, VIII, Milano, Società editrice libraria, 1905, 845 ss.

⁸ Esplicitati nella relazione a Sua Maestà d'accompagnamento al testo.

⁹ Sui tre modelli coevi al tempo, S. CASSESE, *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 819 ss.

¹⁰ Basti richiamare quanto disposto dall'art. 149, r.d. 3725 del 1859, secondo cui il Rettore era preposto al governo dell'Università “subordinatamente al Ministro”.

¹¹ Art. 47, r.d. n. 3725/1859. Accanto a questa funzione v'era comunque quella di “mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria”.

nevrante ingerenza dello Stato nei profili strutturali e funzionali delle università. Si innescava così quella dialettica Stato-Università in base alla quale il primo catturava la seconda ma quest'ultima, progressivamente, veniva assumendo un carattere dominante nei confronti dello Stato¹².

È emblematica, in proposito, la vicenda del pubblico impiego statale. Inizialmente oggetto di una disciplina assai scarna, essenzialmente di rango regolamentare, era stato popolato nei primi decenni dopo l'unificazione per lo più da impiegati piemontesi, destinati a fare carriera all'interno dell'amministrazione dai gradi più bassi fino all'apice. Con il crescere dell'amministrazione, le modalità di accesso al pubblico impiego si differenziarono e andarono strutturandosi secondo il principio del pubblico concorso e, come criterio di ammissione, fu scelto quello dei *titoli di studio*¹³. Tale evoluzione fu infine suggellata nella prima legge sullo stato giuridico degli impiegati civili, la quale dispose, come regola *generale*, che per accedere al pubblico impiego fosse necessario "essere fornito dei *titoli di studio* richiesti per la categoria d'impiego alla quale si aspira"¹⁴. È così che, progressivamente, si instaurò una relazione biunivoca fra Stato e università.

D'altra parte, però, il dissolvimento dell'Università nello Stato non poteva essere totale. Era necessario che fosse garantito comunque uno spazio di libertà *dallo e nello* Stato, per assicurare lo sviluppo della ricerca scientifica. Cominciava così a stagliarsi il tema dell'autonomia universitaria, efficacemente riassunto nella critica di Silvio Spaventa¹⁵. In questo filone di pensiero vanno inseriti diversi disegni di legge che, uno dopo l'altro, fallirono nel tentativo di riconoscere esplicitamente l'autonomia delle università¹⁶.

¹² S. CASSESE, *Le università e le istituzioni autonome*, cit., 761.

¹³ La progressiva differenziazione delle carriere e dei metodi di selezione è descritta da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*², il Mulino, Bologna, 2020, 52-53; sull'affermazione dell'obbligo di concorso, R. VUOLI, *Il sistema del concorso nella legislazione italiana*, in *Riv. it. scienze soc. disc. aus.*, 1921, 405 ss.

¹⁴ Art. 5, legge 25 giugno 1908, n. 290.

¹⁵ S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2006, 79, il quale, a commento del disegno di legge Baccelli del 1884 sull'istruzione superiore, affermò che "[l]e Università medievali non altrimenti, da corporazioni quasi sovrane, finirono coll'addiventare vere istituzioni dello Stato, soggette alle leggi comuni ed al diritto amministrativo dello Stato, se non perché lo Stato prese a mano a mano su di sé il carico della spesa crescente, che occorreva per il loro mantenimento. Supporre che oggi lo Stato ritenga sopra di sé il carico finanziario, che è diventato tanto più grosso per il mantenimento dell'istruzione superiore odierna, e rinunci al diritto d'ingerirsi nell'amministrazione di essa, è un dare alla storia conseguenze diverse da quelle che nascono necessariamente dalle sue premesse. L'ingerenza amministrativa dello Stato nelle Università dell'Europa continentale è cominciata da tre secoli, e coincide con la formazione stessa dello Stato moderno per mezzo della monarchia e con la trasformazione di tutti gli ordini sociali, ed anche delle Università. Alla fine del secolo scorso, la questione era decisa. Vi credete voi aver la forza di rifare la storia?"

¹⁶ Si può richiamare i disegni di legge del Ministro della pubblica istruzione, on. Baccelli, i

Restarono così a lungo in vigore le disposizioni della legge Casati, che sotto questo punto di vista apparivano contraddittorie. Per esempio, le università sembravano dotate di una qualche forma di autonomia patrimoniale, che permetteva loro di possedere “a titolo di dotazione” “le proprietà [...], le ragioni e i beni” necessari per l’espletamento delle loro funzioni¹⁷. Per il resto, però, le università erano accomunate a meri uffici dello Stato.

In questo contesto si formarono dunque due tesi contrapposte sulla natura giuridica delle università regie. Da un lato, v’era chi ne affermava la personalità giuridica, sostenendo che essa fosse sopravvissuta all’unificazione amministrativa e costituisse un retaggio delle antiche università. I sostenitori di questa tesi facevano leva proprio su quelle disposizioni che garantivano una qualche forma di autonomia patrimoniale alle università¹⁸. Di contro, un’altra parte della letteratura negava la loro personalità giuridica, osservando che i diversi disegni di legge che si erano susseguiti dopo la legge Casati avevano soltanto *tentato* (invano) di conferire tale attributo alle università. Inoltre – si aggiungeva – la capacità di possedere delle università non scalfiva l’argomento secondo cui la proprietà dei beni spettasse, comunque, all’unica persona giuridica riconoscibile, vale a dire quella dello Stato¹⁹.

Fra le due, prevalse senz’altro la seconda tesi, essendo più in linea con i dettami della cultura giuridica del tempo, dominata dal dogma dello Stato-persona introdotto in Italia dalla scuola di Vittorio Emanuele Orlando²⁰. In base a questa impostazione, che dissolveva tutta l’amministrazione nella persona giuridica dello Stato, non v’era spazio per conferire la personalità giuridica alle università. Non importava che, nella prassi e nel diritto positivo, una qualche forma di “entificazione” delle università fosse non soltanto agognata, ma anche praticata. L’anelito alla coerenza interna del sistema costruito dai giuristi orlandiani tendeva ad obliterare il dato normativo puntuale, privilegiando l’analisi per principi²¹. A fronte di

d.d.l. 17 novembre 1881, n. 241, e 25 novembre 1882, n. 26 (“Modificazioni alle leggi vigenti per l’istruzione superiore del Regno”), nonché 13 giugno 1895, n. 67 (“Sull’autonomia delle Università, Istituti e Scuole superiori del Regno”). Con questi progetti si provò – senza successo – ad attribuire alle università la personalità giuridica, la possibilità di autogoverno e la libertà di studio, con l’introduzione dell’elettività dei rettori e dell’esame di Stato per l’accesso alle professioni.

¹⁷ Art. 50, r.d. n. 3725/1859.

¹⁸ A. GRAZIANI, *L’ordinamento dell’istruzione superiore*, cit., 875-877.

¹⁹ G. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*², V, Casa editrice libraria “Fratelli Cammelli”, Firenze, 1901, 430-433.

²⁰ La quale aveva posto al centro del dibattito scientifico proprio la questione della “determinazione giuridica del concetto di ‘personalità dello Stato’ per determinare ed eventualmente correggere il senso scientifico della così detta ‘teoria organica dello Stato’”, V.O. ORLANDO, *Programma*, in *Arc. dir. pubbl.*, I, 1891, 1.

²¹ S. CASSESE, *La pubblica amministrazione e il diritto amministrativo in Italia dal XIX al XX secolo*, in *Il diritto amministrativo: storia e prospettiva*, Giuffrè, Milano, 2010, 267, descrive efficace

ciò, le università potevano al massimo assurgere a enti autarchici, come tali destinate di un decentramento amministrativo delle funzioni esercitate dallo Stato²².

Dalla configurazione delle università come meri organi dello Stato, ossia come uffici periferici privi di personalità giuridica, discendevano importanti corollari. Sul versante strutturale, il rapporto con il Ministro era perfettamente inquadrabile nel paradigma gerarchico. Da ciò discendeva, per esempio, che gli atti delle facoltà potevano essere annullati d'ufficio dal Ministro²³; oppure che i provvedimenti del rettore avevano carattere non definitivo e, quindi, non potevano essere impugnati direttamente dinnanzi al Consiglio di Stato²⁴. D'altra parte, anche sul versante funzionale i risvolti erano di primo piano. Il personale era inquadrato nei ruoli dello Stato e le corrispondenti prerogative gestionali spettavano al Ministro²⁵; la disciplina generale dei beni, della finanza e della contabilità era quella prevista per le amministrazioni dello Stato²⁶. A completamento del quadro, sul piano processuale, le università erano prive di capacità processuale, atteso che l'unico centro di imputazione era rappresentato dal Ministro²⁷.

Nel primo periodo di vita delle università nel Regno d'Italia si affermò quindi un impianto panpubblicistico (che negava in radice l'apporto dei privati all'istruzione superiore), statocentrico (che relegava le università al ruolo di meri organi dello Stato), con un quadro normativo oggetto di progressive stratificazioni e a tratti contraddittorio. In questo contesto, dopo il tentativo di riordino – non risolutivo – operato con il r.d. 9 agosto 1910, n. 795, giunse la prima riforma organica del settore, contenuta nel r.d. 30 settembre 1923, n. 2102 (c.d. riforma Gentile).

3. Il processo di “entificazione” (1923-1989)

Per ciò che concerne l'oggetto di questo studio, la riforma Gentile apportò tre novità fondamentali al sistema di istruzione superiore italiano (poi confluite

cemente il lascito scientifico di Orlando: “[n]emico convinto della subordinazione della scienza al criterio esegetico, si sforza di esporre piuttosto un sistema di principii giuridici che di precetti legislativi”.

²² Si veda, per es., S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, Società editrice libraria, Milano, 1897, 101-102, e tutta la riflessione sui c.d. “enti autarchici”.

²³ Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 1908, in *Foro it.*, III, 1908, 52-53.

²⁴ Cons. Stato, Sez. IV, 3 luglio 1908, in *Foro it.*, III, 61-62.

²⁵ Per un'analisi storica, M. MORETTI-I. PORCIANI, *Il reclutamento accademico in Italia. Uno sguardo retrospettivo*, in *Annali di storia delle università italiane*, 1997, 11.

²⁶ Ossia quella contenuta nel regio decreto 17 febbraio 1884, n. 2016. In tema di demanialità necessaria delle pertinenze universitarie, Cass. Palermo, ud. 28 marzo 1912, in *Foro it.*, I, 1912, 826.

²⁷ Trib. Civ. Palermo, ud. 13 febbraio 1903, in *Foro it.*, I, 1903, 747-748.

nel regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, recante il testo unico di riordino dell'istruzione superiore). In primo luogo, avviò il percorso di de-professionalizzazione dell'Università²⁸, ponendo quale obiettivo primario “il progresso della scienza”²⁹; in secondo luogo, sancì per via legislativa la personalità giuridica e l'autonomia amministrativa, didattica e disciplinare delle università³⁰; infine, aprì lo spazio dell'istruzione superiore anche alle università c.d. “libere”. La slancio impresso dalla riforma Gentile produsse i suoi effetti a lungo e si esaurì soltanto nel 1989, con le modifiche introdotte dalla legge 9 maggio 1989, n. 168.

Innanzitutto, va ripercorsa la vicenda delle università libere. In parte preesistenti all'unificazione, successivamente inglobate nell'apparato statale con l'estensione della legge Casati³¹, furono le prime beneficiarie della riforma Gentile. La loro personalità giuridica era già pacificamente riconosciuta anche prima del 1923³². Tuttavia, fu con il r.d. n. 2102/1923 che si cristallizzò la loro natura di veri e propri *enti pubblici* estranei dall'apparato statale. Per giungere a tale conclusione, oltre all'autonomia didattica loro riconosciuta – che peraltro era accordata anche alle università regie – fu dirimente la loro tendenziale autonomia di entrata, disgiunta dai finanziamenti dello Stato³³. Ne conseguiva, per esempio, che ai professori universitari delle università libere non si applicasse il r.d. 11 novembre 1923, n. 2395, recante l'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato³⁴.

Diversa – e, per certi aspetti, più intricata – fu la vicenda delle università regie. Anche ad esse fu attribuita l'autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, ma più importante fu il conferimento della personalità giuridica. Così facendo, per via cioè di un mutamento del quadro legislativo, il problema della natura giuridica delle università regie andò ad alimentare il più ampio dibattito sulla personalità giuridica degli organi dello Stato³⁵. Un dibattito che, proprio

²⁸ In questi termini, per es., F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 58-59.

²⁹ Art. 1, primo comma, r.d. n. 2102/1923.

³⁰ Art. 1, terzo comma, r.d. n. 2102/1923.

³¹ A fine Ottocento le università libere erano quattro, ossia quelle di Perugia, Camerino, Ferrara e Urbino, come riporta A. NAMIAS, *Istruzione pubblica, cit.*, 1035.

³² Così, per es., A. GRAZIANI, *L'ordinamento, cit.*, 875; A. MORELLI, *Istruzione superiore*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VII, Utet, Torino, 1938, *ad vocem*.

³³ Art. 3, terzo comma, r.d. n. 2102/1923.

³⁴ Per es., Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 1930, n. 849, in *Foro amm.*, I, 1931, 1-4.

³⁵ Per una sintesi del dibattito si rinvia a S. ROMANO, *Organi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, 158 ss., e la letteratura ivi citata. Per M.S. GIANNINI, *Organi (teoria generale)*, in *Enc.dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, *ad vocem*, spec. 51, si tratta di un “tema apparente”, perché i due concetti – di organo e di personalità giuridica – non sono incompatibili fra loro, come dimostrano la legislazione italiana e le esperienze straniere.

nel caso delle università, non trovò una concreta composizione: esse, infatti, rimasero organi dello Stato e, al tempo stesso, persone giuridiche pubbliche³⁶.

In altri termini, nel caso delle università regie, la personalità giuridica veniva concepita in senso nominalistico, vale a dire come uno strumento per applicare – o non applicare – alcune disposizioni che invece riguardavano l'amministrazione dello Stato in generale. Per esempio, il Consiglio di Stato confermava il potere spettante al Ministro di annullare d'ufficio gli atti delle università³⁷ ma, al contempo, qualificava i provvedimenti rettorali come *definitivi*³⁸. Inoltre, sempre dalla personalità giuridica delle università veniva fatta discendere l'autonoma legittimazione passiva processuale avverso i decreti ministeriali³⁹. Nel complesso, tuttavia, le università regie continuavano a essere considerate organi statali e, perciò, al loro personale si applicava la normativa sugli impiegati civili dello Stato, con la conseguente giurisdizione esclusiva della Corte dei conti⁴⁰, nonché la disciplina prevista in via generale per le opere pubbliche di competenza dello Stato⁴¹.

Tale impianto restò essenzialmente immutato sino al 1989, nonostante le vicende dei successivi sessant'anni. Innanzitutto, gli elementi strutturali appena descritti passarono indenni durante il periodo fascista, che agì più sul versante funzionale che su quello organizzativo⁴². A tal proposito vale la pena richiamare quella giurisprudenza che, facendo leva sul rapporto di sovraordinazione gerarchica del Ministro rispetto alle università, affermava che le statuizioni dell'organo politico in materia concorsuale esprimessero un giudizio di merito, come tale non sindacabile in sede giurisdizionale⁴³.

La natura ancipite delle università regie (organi dello Stato ma dotati di personalità giuridica) sopravvisse anche all'avvento della Costituzione repubblicana, nonostante quest'ultima, all'art. 33, ultimo comma, accordasse loro "il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"⁴⁴. Tale autonomia, interpretata alla luce del quadro legislativo antecedente all'entrata

³⁶ A. MORELLI, *Istruzione*, cit., 392; G. ZINGALI, *Le università statali sono organi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Foro it.*, I, 1952, 163 ss.; O. SEPE, *Note sulla natura giuridica delle università statali*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 1960 (4), 236 ss.

³⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 13 dicembre 1929, in *Foro amm.*, I, 1930, 41-42.

³⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 4 marzo 1938, in *Foro amm.*, I, 1938, 180-181.

³⁹ Cons. Stato, Sez. IV, 16 febbraio 1949, n. 42, in *Foro it.*, III, 1949, 51-52.

⁴⁰ Cass., Sez. Un., 08 gennaio 1975, n. 26.

⁴¹ Cass., Sez. I, 12 gennaio 1981, n. 256.

⁴² La "fascistizzazione" investì l'attività delle università più che la loro concreta organizzazione. In argomento, A. SACCOMANNO, *Università e istruzione tra liberalismo e fascismo*, in *Pol. dir.*, 1989(3), 365 ss.

⁴³ Cons. Stato, Sez. IV, 1° luglio 1938, in *Foro it.*, III, 1938, 269-270.

⁴⁴ A. MARRA, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive*, in *Dir. amm.*, 2023, 1, 135 ss., parla di una "autonomia bloccata".

in vigore della Costituzione, venne inizialmente degradata a mera autarchia, ossia ad una forma di “autoamministrazione” piuttosto che di vero e proprio “autoordinamento”⁴⁵. La stessa Corte costituzionale arrivò a qualificare le università quali “istituzioni statali”, di fatto precludendo qualsiasi interpretazione evolutiva del quadro normativo vigente⁴⁶.

Nel frattempo, però, era l’università nella sua dimensione sociale ad evolvere. L’istruzione superiore cominciava, in Italia come all’estero, a diventare un fenomeno di massa⁴⁷. Solo che, mentre all’estero la crescita ingente di domanda di istruzione trovava soddisfacimento anche attraverso canali alternativi a quello universitario⁴⁸, in Italia ciò non accadeva. Il risultato era il sovraccarico amministrativo, l’eccessiva burocratizzazione, in un modello che appariva vetusto, ancora inquadrabile nella piramide ministeriale.

Per riassumere, nei quasi settant’anni che seguirono la riforma Gentile, fu rotto il modello unitario statale previsto dalla legge Casati, poiché le università libere assunsero al rango di enti pubblici estranei al corpo statale. Tuttavia, l’impianto rimase essenzialmente panpubblicistico e, soprattutto, la maggior parte delle università – ossia quelle statali (ex regie) – continuarono ad essere inglobate nell’apparato statale in qualità di organi.

Il cambio di paradigma – che, come anticipato, fu cristallizzato nella legge 9 maggio 1989, n. 168 – fu possibile grazie a due spinte culturali concomitanti. Da un lato, la riflessione scientifica aiutò a chiarire la nozione di autonomia universitaria, che fu letta in combinato disposto con la libertà della scienza e dell’insegnamento. Emerse così il tema dell’autonomia “funzionale” che, logicamente, presupponeva una qualche forma di autonomia normativa non dissimile da quella degli altri enti pubblici, anche territoriali⁴⁹. Dall’altro lato, il rinnovato interesse per l’organizzazione amministrativa permise di prendere atto del superamento della teoria monista dello Stato-persona, per approdare invece ad una concezione pluralista di pubblica amministrazione⁵⁰.

⁴⁵ A.M. SANDULLI, *L’autonomia delle Università statali*, in *Studi in memoria di Luigi Cosattini*, “*Annali Triestini*”, XVIII, 1948, 62.

⁴⁶ Corte cost., 26 maggio 1966, n. 51.

⁴⁷ È emblematica la liberalizzazione degli accessi all’istruzione superiore, svolta dalla legge 11 dicembre 1969, n. 910.

⁴⁸ A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, in *Enc. dir.*, I tematici, III, Giuffrè, Milano, 2022, *ad vocem*, 1237.

⁴⁹ Tesi sostenuta già da F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 758 ss.; A. BARETTONI ARLERI-F. MATARAZZO, *Università*, in *Enc. dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, *ad vocem*, e la letteratura ivi citata, descrivono i primi trent’anni di autonomia universitaria sotto la Costituzione.

⁵⁰ Su cui M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 389; ID., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986; S. CASSESE, *Le trasformazioni dell’organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 374.

4. *Le università come autonomie funzionali (1989-oggi)*

Fu infatti la legge n. 168/1989 (c.d. legge Ruberti) ad attuare compiutamente l'autonomia universitaria prevista dall'art. 33, ultimo comma, Cost. Con tale intervento si fece molto⁵¹, ma ai fini di questa analisi interessa soffermarsi soltanto su alcuni aspetti.

In primo luogo, la legge n. 168 conferì alle università il diritto di darsi "ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti"⁵². In secondo luogo, essa riconobbe loro anche l'autonomia finanziaria e contabile⁵³; infine, le sottrasse al sistema dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti, con l'unica eccezione dei "provvedimenti di nomina, promozione e cessazione dal servizio del personale"⁵⁴. Peraltro, anche tale controllo esterno, assieme a quello successivo, furono aboliti pochi anni dopo, optando per la preminenza dei controlli interni⁵⁵.

La legge Ruberti, nel prevedere l'autonomia statutaria e regolamentare per le università, ne sancì definitivamente la "fuoriuscita dallo Stato", qualificandole come veri e propri enti pubblici non economici distinti dall'apparato statale⁵⁶. Dinanzi a queste indicazioni legislative, che conferivano un ampio margine di autonomia alle università, vi fu chi pensò di accostare queste ultime alla figura degli "enti indipendenti"⁵⁷. Senonché – come correttamente rilevato da altri – le autorità indipendenti esercitano funzioni che, convenzionalmente, sono riconducibili ad interessi adespoti e, quindi, vengono sottratte istituzionalmente al circuito politico-rappresentativo⁵⁸. Al contrario, le università non curano interessi adespoti, bensì particolari, relativi cioè ad una comunità più ristretta di quella generale: la comunità accademica. Ciò, peraltro, serve anche a distinguere

⁵¹ Per un'analisi approfondita della riforma, F. MERLONI, *Il Ministero e l'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, il Mulino, Bologna, 1989.

⁵² Art. 6, comma 1, legge n. 168/1989.

⁵³ Art. 7, legge n. 168/1989. Si veda anche S. CASSESE, *La nuova disciplina amministrativa e contabile delle università*, in *Foro it.*, 1990, 307.

⁵⁴ Art. 7, comma 10, legge n. 168/1989.

⁵⁵ Art. 5, comma 21, legge 24 dicembre 1993, n. 537. A commento, si veda M. CAMELLI, *Autonomia universitaria e controlli della Corte dei Conti: due riforme alla prova*, in *Riv. Corte dei Conti*, 1996, 1, 319; B. DENTE, *Il controllo di gestione nelle università*, in *Riv. Corte dei Conti*, 1996, 1, 328.

⁵⁶ In questi termini, R. FINOCCHI GHERSI, *Le università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*², II, Giuffrè, Milano, 2003, 1360. Una tesi analoga era stata sostenuta, in minoranza, da L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. e soc.*, 1981, 267 ss.

⁵⁷ R. FINOCCHI GHERSI, *op. cit.*, 1362.

⁵⁸ F. MERLONI, *Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 6110.

le università, assoggettate al regime di autonomia funzionale, dalle altre forme di autonomia territoriale conosciute dall'ordinamento⁵⁹.

Ad ogni modo, il perfezionamento del processo di "entificazione" delle università statali portò con sé alcuni importanti corollari. In primo luogo, la gestione del personale fu affidata alle università (tanto per il personale tecnico-amministrativo⁶⁰ quanto per i docenti e i ricercatori⁶¹); in secondo luogo, la disciplina dell'amministrazione, della contabilità e della finanza fu rimessa ai regolamenti universitari⁶², i quali però restavano sotto il coordinamento e la vigilanza dello Stato⁶³; in terzo luogo, la fuoriuscita delle università dallo Stato provocò una serie di effetti collaterali, a partire dalla rappresentanza in giudizio⁶⁴, sino ad arrivare al regime fiscale⁶⁵. Peraltro, al venir meno del rapporto gerarchico fece da contraltare, talvolta, la previsione legislativa di alcuni succedanei: si pensi alla legittimazione straordinaria del Ministro ad impugnare gli statuti e i regolamenti di ateneo, per sopperire alla mancanza del potere di annullamento d'ufficio⁶⁶.

Parallelamente, anche le università libere vennero investite dall'ondata di riforme degli anni Novanta e, conseguentemente, la loro natura giuridica fu messa in discussione. Dopo che, sul finire degli anni Ottanta, la Corte costituzionale ebbe riconosciuto piena tutela all'attività di assistenza prestata da soggetti privati⁶⁷, vi fu chi cominciò a dubitare anche della costituzionalità della configurazione pubblicistica delle università libere⁶⁸. Sulla scorta di tali critiche, anche la giurisprudenza iniziò a rivedere il proprio orientamento monolitico, andando talvolta a qualificare le università libere come enti di diritto privato⁶⁹.

In realtà, fornire oggi un quadro di sintesi sul regime giuridico delle università

⁵⁹ F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 2, 581 ss. Si tratta di una ricostruzione pienamente in linea con il quadro legislativo. Si veda, per es., l'art. 1, comma 4, lett. d), legge 15 marzo 1997, n. 59. Più in generale, sulle autonomie funzionali, A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁶⁰ Art. 1, comma 2, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

⁶¹ Art. 5, comma 9, legge 24 dicembre 1993, n. 537.

⁶² Art. 7, commi 7 e 8, legge n. 168/1989.

⁶³ Art. 6, comma 9, legge n. 168/1989.

⁶⁴ Cass., Sez. Un., 10 maggio 2006, n. 10700, ha chiarito che le università statali non sono più soggette al patrocinio obbligatorio da parte dell'Avvocatura dello Stato.

⁶⁵ Cass., Sez. Trib., 1° giugno 2012, n. 8827, sull'assoggettabilità delle università statali all'imposta sui redditi delle persone giuridiche (IRPEG).

⁶⁶ Art. 6, comma 10, legge n. 168/1989.

⁶⁷ Corte cost., 7 aprile 1988, n. 396.

⁶⁸ L. FERRARA, *Le università "libere": enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?*, in *Giur. cost.*, 1993, 3, 2295 ss.

⁶⁹ Cass., Sez. Lav., 15 dicembre 1999, n. 14129, che qualifica la LUISS Guido Carli come persona giuridica di diritto privato.

tà libere è assai arduo: la giurisprudenza della Corte di cassazione, a Sezioni Unite, ne ha affermato la natura pubblicistica⁷⁰, mentre più recentemente la giurisprudenza amministrativa ha assunto progressivamente una posizione di compromesso, secondo la quale le università libere avrebbero una natura “cangiante”⁷¹. Esse, dunque, sarebbero enti pubblici a certi fini⁷² ed enti privati per altri⁷³. Seguendo questo ragionamento, è stata recentemente ammessa la possibilità per le università libere di darsi la forma di società commerciali⁷⁴.

Questo è, in sintesi, il quadro della natura giuridica delle università pubbliche oggi. Va però precisato che negli ultimi trent’anni la legislazione non è rimasta inerte e, attualmente, il contesto normativo si è arricchito di molti elementi⁷⁵. I fattori determinanti sono stati molteplici.

In primo luogo, con la legge n. 168/1989 si è chiusa una stagione (quella dell’attuazione dell’art. 33 Cost.), ma se ne è aperta un’altra. I maggiori spazi di autonomia sono stati concessi per differenziare il sistema universitario, tanto sotto il profilo organizzativo quanto sotto quello didattico. Così facendo, però, si è posto il problema di come conciliare autonomia ed eguaglianza, in un sistema in cui i divari territoriali sono da sempre molto marcati⁷⁶.

Un altro fattore che ha inciso sullo sviluppo della legislazione è stato l’aumento degli studenti universitari⁷⁷. In Italia, dal 1999 ad oggi gli studenti imma-

⁷⁰ Cass., Sez. Un., 11 marzo 2004, n. 5054.

⁷¹ Si è parlato di “frantumazione” della nozione tipica di ente pubblico ad opera della giurisprudenza, M. RAMAJOLI, *Sulla natura giuridica*, cit., 120.

⁷² È pacifico, per esempio, che i rapporti di lavoro presso le università libere sono inquadrabili nel paradigma del pubblico impiego, come chiarito per esempio da Cons. Stato, Sez. I, 17 marzo 2010, n. 1023.

⁷³ Cons. Stato, 26 ottobre 2018, n. 2427, ha escluso la LUMSA dal novero degli enti aggiudicatori di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Sul punto, L. SACCHI, *Codice dei contratti pubblici e università non statali: il caso LUMSA*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019(3), 397 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 11 luglio 2016, n. 3043, ha invece escluso che alla LUISS si applichino gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Sulla prevenzione della corruzione nelle università libere, N. PARISI, *I piani di prevenzione della corruzione*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022, 41.

⁷⁴ Cons Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 14 maggio 2019, n. 1433. In letteratura, M. COPPOLA, *Libere Università e forma societaria: un connubio possibile*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2020(1) 288 ss; M. LAVATELLI, *L’Università e il ricorso alle forme privatistiche*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle Università nella giurisprudenza a dieci anni dalla l. n. 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020, 134 ss. Per un approfondimento sulla vicenda dell’Università Pegaso, C. MARI, *I nuovi lineamenti organizzativi delle università non statali*, in *Nomos*, 2021(1), 1.

⁷⁵ A. MARRA, *Università e ricerca*, cit., 1245 ss.

⁷⁶ S. CASSESE, *L’autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, V, 1993(2), 86.

⁷⁷ M. REGINI, *I cambiamenti dell’università italiana in un quadro comparato*, in A. MARRA (a cura di), *L’autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne, Roma, 2020, 19.

tricolati sono cresciuti del 15%⁷⁸, mentre in termini assoluti gli iscritti sono passati da 1.715.727 a 1.838.695. Questa tendenza, peraltro, risulta contenuta, se comparata con quanto avvenuto a livello mondiale, in cui nel medesimo periodo gli studenti universitari sono più che raddoppiati⁷⁹. Il fenomeno descritto ha agito in una duplice direzione: per un verso, ha spinto verso l'utilizzo (improprio) di istituti ispirati ai mercati concorrenziali e che provano a mettere in competizione le università le une con le altre; per altro verso, i privati hanno cominciato a cogliere le opportunità di lucro nel settore⁸⁰. Si tratta di una tendenza riscontrabile su scala globale nel settore dell'istruzione superiore e che prende il nome di *commodification*⁸¹.

Infine, si è aggiunta la crescente internazionalizzazione dei sistemi universitari. La scienza e la ricerca hanno sempre superato i confini nazionali. Gli ultimi decenni sono stati però caratterizzati dalla definizione di politiche sovranazionali che hanno avuto ad oggetto l'istruzione superiore. La più importante, nel continente europeo, è senz'altro quella inaugurata dal processo di Bologna nel 1999 che ha portato ad importanti risultati in termini di comparabilità dei sistemi universitari e di cooperazione istituzionale⁸².

Questi fattori hanno avuto diversi risvolti sul piano legislativo. Innanzitutto, è stata data la possibilità alle università statali di dotarsi di modelli organizzativi mutuati dal settore privato⁸³. Si pensi alla facoltà di istituire fondazioni di diritto privato per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca⁸⁴, oppure alla normativa a sostegno di *spin off* e *start up* universitari per il trasferimento tecnologico in ambito industriale e commerciale⁸⁵. A ciò si aggiunge quanto previsto dall'art. 16, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il quale ha attribuito alle

⁷⁸ Passando da 278.939 nell'anno accademico 1998/1999 a 320.871 nell'anno accademico 2021/2022, in base ai dati pubblicati dal ministero dell'università e della ricerca, consultabili al link <http://ustat.miur.it/> (ultimo accesso 11 agosto 2022).

⁷⁹ Passando da 95.231.939 nel 1999 a 227.555.088 nel 2019, stando ai dati della Banca mondiale, consultabili al link <https://databank.worldbank.org/home> (ultimo accesso 10 agosto 2022).

⁸⁰ A. SANDULLI, *L'università da sistema a mercato*, in *Munus*, 2021, 1, 289.

⁸¹ Nel settore della ricerca scientifica, H. RADDER, *The Commodification of Academic Research*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2010.

⁸² Per es., M.S. DAMIANI, *From 1999 to 2019: 20 years of European debate, development, and achievements*, in *Tuning Journal for Higher Education*, 2019, 2, 51.

⁸³ F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, in G. PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 37 ss.

⁸⁴ Art. 59, comma 3, legge 23 dicembre 2000, n. 388.

⁸⁵ Si veda l'art. 2, d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, nonché l'art. 60, d.l. 22 giugno 2012, n. 83. Una disciplina speciale è prevista anche dall'art. 8, comma 4, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, rispetto alla gestione delle partecipazioni sociali pubbliche.

università statali la possibilità di trasformarsi in fondazioni di diritto privato⁸⁶.

Nei primi vent'anni di autonomia, le università non sempre hanno esercitato al meglio le loro prerogative. In un rapporto del 2007, la Commissione tecnica per la finanza pubblica evidenziò alcuni problemi strutturali, come la proliferazione di sedi universitarie, un rapporto docenti/studenti inadeguato, se comparato con l'area Ocse, nonché una composizione del corpo docente sbilanciata, con troppi professori ordinari e associati rispetto al numero dei ricercatori. Parallelamente, il sistema di riparto delle risorse del fondo per il finanziamento ordinario delle università (Ffo), ancora basato sulla spesa storica, alimentava i divari fra gli atenei⁸⁷.

Si è provato a trovare una soluzione a tali problemi con la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. riforma Gelmini), che ha delineato una riforma organica del sistema universitario e che ha interessato tanto il reclutamento di ricercatori e professori, quanto la disciplina della finanza e della contabilità, nonché il sistema di valutazione della qualità della ricerca e della didattica. L'attuazione di tale legge ha richiesto l'adozione di oltre quaranta decreti.

La riforma ha prodotto l'effetto di riaccentrare gran parte delle scelte che pertengono all'ordinamento delle università. Facendo leva sul versante delle entrate universitarie – da sempre gravanti per lo più sul bilancio statale – l'autonomia funzionale delle università è stata pesantemente compressa. Un esempio è dato dalle disposizioni che concernono la programmazione dei fabbisogni del personale universitario: la pianificazione triennale a livello del singolo ateneo viene fortemente indirizzata dalle scelte a monte compiute dalla legge e dai decreti attuativi⁸⁸. Si pensi anche al riparto del fondo per il finanziamento ordinario delle università, che in parte è legato alla valutazione delle politiche di reclutamento del personale e che, quindi, tende ad indirizzare ulteriormente le scelte universitarie in questo settore⁸⁹.

Da ultimo, bisogna segnalare la reviviscenza, per via legislativa, dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti. Nell'ottica di contenere gli sprechi a seguito dello scoppio della crisi finanziaria del 2008, il legislatore ha previsto il controllo preventivo di legittimità anche sui contratti di collaborazione, di studio o di consulenza⁹⁰. La Corte dei conti ha ritenuto applicabili tali disposizioni

⁸⁶ A. MARRA, *Trasformare le università in fondazioni? Riflessioni a margine dell'art. 16 del d.l. 112/2008*, in *Dir. economia*, 2009, 3-4, 645.

⁸⁷ COMMISSIONE TECNICA PER LA FINANZA PUBBLICA, *Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario*, Roma, 31 luglio 2007, 3-4.

⁸⁸ Artt. 4 e 7, d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49. Per il triennio 2021-2023, gli indirizzi di programmazione dei fabbisogni sono contenuti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 giugno 2021.

⁸⁹ Art. 9, d.lgs. n. 49/2012; art. 60, comma 1, d.l. 21 giugno 2013, n. 69.

⁹⁰ Art. 17, comma 30, d.l. 1 luglio 2009, n. 78. In argomento, E. CARLONI, *Il riemergere dei controlli preventivi di legittimità ed il declino dell'autonomia universitaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 7, 711 ss.

anche alle università⁹¹, andando così a destrutturare parzialmente uno dei principali approdi della riforma del 1989⁹² e introducendo un grave fattore di rallentamento in procedimenti che richiederebbero celerità. Soltanto recentemente il legislatore è tornato sui suoi passi, sottraendo alla Corte dei conti il controllo sui contratti di collaborazione (ma lasciando impregiudicato il regime degli incarichi di studio e consulenza)⁹³.

5. La natura giuridica in teoria e in pratica

In modo un po' schematico, si potrebbe riassumere l'evoluzione della natura giuridica delle università pubbliche in questi termini: dopo una prima fase, in cui le università erano uffici dello Stato, ne è seguita un'altra, in cui le stesse hanno assunto le vesti di enti pubblici non economici e in cui la legislazione ha diversificato i modelli organizzativi.

In realtà, l'analisi delle norme, della letteratura e della giurisprudenza restituiscono un quadro ben più eterogeneo. Data come premessa una determinata natura giuridica, non sempre ne è disceso un regime giuridico pienamente consequenziale. Si è visto come la legge Casati delineasse le università come organi dello Stato, ma allo stesso tempo conferisse loro dei margini di autonomia patrimoniale. Si è visto d'altra parte come la riforma Gentile le abbia dotate di personalità giuridica e come questo abbia inciso sul relativo regime giuridico. Ancora più esplicitiva è l'evoluzione della normativa più recente, in cui si sono avvicendate varie misure che hanno modificato il regime delle istituzioni universitarie senza mutarne essenzialmente la natura di enti pubblici non economici.

Una prima considerazione, perciò, è che la nozione di natura giuridica ha una valenza essenzialmente descrittiva e, dunque, non determina automaticamente dei riflessi sul piano del regime giuridico. È al diritto positivo e all'applicazione che ne fa la giurisprudenza che bisogna guardare per comprendere l'effettivo funzionamento delle università.

Da ciò consegue una seconda considerazione, ossia che la natura giuridica delle università non è essenzialmente cambiata dall'unificazione ad oggi. A fronte di alcuni mutamenti nominali (da organi, a persone giuridiche pubbliche, ad enti pubblici non economici) le università sono sempre rimaste *istituzioni eterodirette* dallo Stato⁹⁴. Inizialmente l'eterodirezione si è sviluppata sul piano orga-

⁹¹ Corte dei conti, Sez. Centr. Contr. Gov. amm. St., delib. n. 24 del 2009.

⁹² Per es., M. IMMORDINO, *Controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti e autonomia delle Università*, in *federalismi.it*, 2015, 11, 1.

⁹³ Art. 1, comma 303, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

⁹⁴ Per una tesi analoga, F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Dir. amm.*, 2008, 4, 739.

nizzativo, inglobando le università nell'apparato statale. Con l'allentamento dei nessi strutturali, le università sono state oggetto di una regolazione sempre più serrata e particolareggiata, che di fatto continua anche oggi a condizionarne l'organizzazione interna e il funzionamento.

Chiariti questi punti, non rimane che affrontare le restanti domande, vale a dire: come può cambiare sostanzialmente la natura giuridica delle università? Si può alleggerire il carico burocratico sulle università pubbliche e l'ingerenza nelle loro scelte? Deriverebbe qualche utilità dall'adozione di un modello privatistico?

Per rispondere a queste domande, occorre esaminare distintamente i possibili correttivi all'attuale modello organizzativo pubblicistico, al quale continua a essere ispirato il regime giuridico delle università pubbliche, e l'eventualità dell'adozione di un modello del tutto diverso, di tipo privatistico.

6. I possibili correttivi del modello pubblicistico

La legislazione universitaria necessita di una revisione complessiva, per diverse ragioni. La prima e più evidente è che la normativa di settore è ormai sparso in centinaia di atti normativi di vario rango, che compongono una galassia eterogenea e difficilmente governabile⁹⁵. La seconda ragione è che tale legislazione produce un carico burocratico eccessivo e spesso incontrollato⁹⁶. Sarebbe quindi utile compiere un'operazione di riordino normativo, che ormai manca da quasi un secolo⁹⁷. Le pur importanti riforme degli ultimi decenni, infatti, si sono innestate su un tessuto normativo composito e precario, che non ha giovato né alla loro elaborazione, né alla loro attuazione.

Per prendere alcune scelte di merito, tuttavia, bisognerebbe chiarire il perimetro, costituzionale ed europeo, che delimita la legislazione universitaria. In altri termini, mantenendo le università nel novero delle pubbliche amministrazioni, quali vincoli ne derivano? Specularmente, quali spazi di innovazione residuano?

⁹⁵ L. FIORENTINO, *Semplificazione*, in AA.VV., *Italiadecide. Rapporto 2017*, il Mulino, Bologna, 2017, 132 ss.

⁹⁶ G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013(4), 947 ss.

⁹⁷ Ci si è andati vicino nel 2000 con una proposta di testo unico, poi mai adottato. Sul punto, S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 5, 515 ss. Va poi ricordato il recente tentativo condotto dalla "Commissione per la redazione del Codice della legislazione scolastica, universitaria, dell'alta formazione artistica musicale e coreutica e della ricerca", istituita dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con decreto 21 novembre 2018, n. 760.

In primo luogo, alle università pubbliche si applica lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Ciò vuol dire, innanzitutto, che esse devono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico⁹⁸ e, conseguentemente, devono essere incluse nel conto consolidato del bilancio dello Stato⁹⁹, in coerenza con il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali¹⁰⁰. Da ciò deriva, per esempio, che le disposizioni contabili attuative di tali obblighi non potrebbero essere eliminate *tout court*¹⁰¹.

Sul versante organizzativo, poi, dev'essere rispettata la riserva di legge prevista dall'art. 97, comma 2, Cost. Si tratta di una riserva relativa che, per come interpretata, riguarda soltanto gli uffici-organo, mentre lascia impregiudicata la possibilità di regolare autonomamente gli uffici a rilevanza interna¹⁰². Questo vuol dire che, in linea di principio, la legge non potrebbe rilasciare una delega in bianco agli statuti per la determinazione degli uffici a rilevanza esterna¹⁰³. Analogamente, spicca la riserva di legge prevista dall'art. 33, ultimo comma, Cost., a copertura della determinazione dei principi limitativi dell'autonomia universitaria¹⁰⁴.

Infine, alle università pubbliche si applica il principio del concorso. Questo vuol dire che la legislazione statale e i regolamenti universitari devono delineare procedure aperte, comparative e basate sul merito per la selezione del personale. Si tratta di uno standard minimo, che lascia ampi margini di discrezionalità nella concreta definizione delle politiche di reclutamento.

Se questi sono alcuni dei principali vincoli costituzionali, ben più intricato è il quadro europeo. In realtà, stando all'art. 165 Tfeue, le competenze sull'istruzione superiore spettano ancora agli Stati membri e l'Unione può soltanto adottare misure a sostegno della loro cooperazione¹⁰⁵. Tuttavia, i vincoli per le università discendono da altre disposizioni, contenute nei Trattati e nel diritto derivato, le quali – ancorché non direttamente riferite alle università –

⁹⁸ Art. 97, comma 1, Cost.

⁹⁹ Art. 81, comma 6, Cost.

¹⁰⁰ Regolamento (UE) n. 549/2013.

¹⁰¹ Ci si riferisce per esempio, all'obbligo annuale di adozione del bilancio consolidato, ai sensi dell'art. 6, d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18.

¹⁰² P. CARETTI, *Art. 97-98: La pubblica amministrazione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXIV, Bologna, Zanichelli, 1994, 1.

¹⁰³ Per es., Tar Piemonte, Torino, Sez. I, 5 dicembre 2012, n. 1286, secondo cui "l'autonomia universitaria si esplica e trova attuazione (a mezzo della potestà statutaria e regolamentare) nei limiti indicati dalla legge ed in quegli ambiti che non siano coperti da riserva di legge".

¹⁰⁴ Sul rapporto fra fonti regolamentari e autonomia universitaria, Corte cost., 11 maggio 2017, n. 104.

¹⁰⁵ Da ultima, si veda la "Strategia europea per le università", oggetto della Comunicazione della Commissione europea del 18 gennaio 2022.

ne condizionano comunque il funzionamento¹⁰⁶.

Basti pensare allo *status* derivante dalla cittadinanza europea e alle conseguenze che ne discendono in termini di libera circolazione delle persone economicamente inattive (come gli studenti, tendenzialmente). Sotto questo profilo, l'Unione europea ha censurato varie disposizioni nazionali che introducevano un'ingiustificata disparità di trattamento nell'accesso all'istruzione superiore per i cittadini provenienti da altri Stati membri¹⁰⁷. Il discorso è invece diverso per quanto concerne i contributi a sostegno del diritto allo studio, che possono al contrario essere legittimamente negati da uno Stato ai cittadini di altri Stati membri¹⁰⁸. Ancor più rilevanti sono le altre disposizioni dei Trattati che interessano la libera circolazione dei lavoratori e dei servizi, che hanno condotto ad una progressiva armonizzazione di alcuni corsi di studio (oltre che al generale principio di mutuo riconoscimento dei titoli)¹⁰⁹.

Un discorso a parte merita la disciplina europea a tutela della concorrenza e i vincoli che ne derivano per i sistemi universitari nazionali¹¹⁰. Per il processo di *commodification* cui si è fatto cenno, alcune università potrebbero confluire nella nozione di "impresa", come specificata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Si tratta di un'ipotesi che, in Italia, riguarda attualmente soltanto le università non statali (soprattutto quelle telematiche) per le quali l'apporto privato (e delle tasse universitarie) sta diventando preponderante ed emerge a volte il fine di lucro¹¹¹. In questo modo la legislazione statale verrebbe attratta nell'orbita dell'art. 106, par. 1, T.fue.

Infine, alle università si applicano le direttive sui contratti pubblici di appalto e concessione¹¹². In primo luogo, possono rientrarvi in qualità di amministrazioni aggiudicatrici, salvi i casi di esclusione ammessi dalle direttive, come l'*in house providing* o gli appalti sotto-soglia. In secondo luogo, possono rientrarvi come operatori economici, a prescindere dalla natura pubblica: questo può ac-

¹⁰⁶ A. GIDEON, *The Position of Higher Education Institutions in a Changing European Context: An EU Law Perspective*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, 5, 1045 ss.

¹⁰⁷ CGUE, 7 luglio 2005, causa C-147/03, *Commissione c. Austria*; CGUE, 1° luglio 2004, causa C-65/03, *Commissione c. Belgio*.

¹⁰⁸ M. DOUGAN, *Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education within the EU?*, in *Common Market Law Review*, 2005, 943 ss.

¹⁰⁹ Direttiva 2005/36/CE, relativa al mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali.

¹¹⁰ A. GIDEON, *Higher Education Institutions in the EU: Between Competition and Public Service*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2017.

¹¹¹ Per le università statali, invece, la contribuzione studentesca non può eccedere il 20 % dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato, in base all'art. 5, comma 1, d.P.R. 25 luglio 1997, n. 306.

¹¹² A. SANCHEZ GRAELLS-A. GIDEON, *When are Universities Bound by EU Public Procurement Rules as Buyers and Providers? English Universities as a Case Study*, in *Ius Publicum Network Review*, 2016, 1, 1.

cadere quando esse offrano servizi ad altre pubbliche amministrazioni fuori dai casi di “cooperazione tra enti” elaborati dalla Corte di giustizia dell’Unione europea a partire dal caso *Amburgo*¹¹³.

La legislazione statale deve dunque muoversi in questo perimetro. Vi sono tuttavia ampi margini di discrezionalità per allentare quei vincoli di eterodirezione cui si è fatto cenno. Pur mantenendo un impianto pubblicistico, si potrebbe agire per esempio sulla disciplina del personale e dei controlli.

Lo stato giuridico dei professori e ricercatori costituisce uno dei limiti all’autonomia statutaria¹¹⁴. Nonostante la gestione del personale sia stata assegnata alle università, queste ultime hanno poco spazio per regolare il rapporto di lavoro con i propri docenti e ricercatori. La rigidità del sistema è data, in particolare, dal sistema di programmazione dei fabbisogni¹¹⁵.

Al riguardo, andrebbe rimarcata la distinzione fra coordinamento della finanza pubblica e organizzazione del personale. La prima rientra fra le prerogative dello Stato e serve a regolare il *turnover* nelle università. Si tratta di una potestà necessariamente riservata allo Stato, per garantire la sostenibilità del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni. Essa però non deve spingersi fino a determinare *qualitativamente* la tipologia di personale da assumere. Sancire unilateralmente le quote e i rapporti che ci devono essere fra professori di prima e seconda fascia, o fra ricercatori e professori, è la negazione dell’autonomia universitaria¹¹⁶. Tali risultati andrebbero conseguiti attraverso moduli consensuali, che assicurino il giusto grado di flessibilità. Si potrebbe, magari, ampliare la quota di riparto dei fondi universitari collegati alla valutazione delle politiche di reclutamento, come in parte già previsto dal d.lgs. n. 49/2012.

Più in generale, le discipline legislative e regolamentari in materia di stato giuridico, trattamento economico e valutazione del personale ne irrigidiscono la gestione in una serie di procedimenti e adempimenti vincolati, che difficilmente riescono a stimolare l’impegno e la dedizione dei docenti e, in buona misura, privano le università degli strumenti di incentivazione, di cui le università di molti altri paesi, e in una certa misura le università private, dispongono.

Un secondo terreno su cui bisognerebbe agire è quello dei controlli. Questo profilo è emblematico del rapporto altalenante fra legge e autonomia universita-

¹¹³ CGUE, 9 giugno 2009, causa C-480/06, *Commissione c. Germania*. Più in generale, in letteratura, I. PILVING, *Requirements for Horizontal Cooperation Between Contracting Authorities*, in *European Public Law*, 2018, 2, 255.

¹¹⁴ Più diffusamente, C. MIGNONE, *L’osservanza delle norme di stato giuridico come limite all’autonomia statutaria delle università*, in *Dir. amm.*, 1994, 2, 145 ss.

¹¹⁵ Per maggiori riflessioni sul punto, G. RIVELLINI, *Il reclutamento dei professori universitari e la codifica dei saperi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 3, 385 ss.

¹¹⁶ Cfr. art. 4, d.lgs. n. 49/2012, nonché gli ultimi indirizzi contenuti nel d.p.c.m. 24 giugno 2021, per il triennio 2021-2023.

ria. Come detto, la riforma del 1989 aveva sottratto gli atti delle università al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Nel 2008, però, il legislatore era tornato sui suoi passi, sottoponendo a controllo i contratti di collaborazione, di studio e di consulenza. Dopo alcuni anni, in cui la Corte dei conti aveva tenuto una posizione assai rigorosa¹¹⁷, il legislatore ha di nuovo cambiato idea e, nel 2016, ha deciso di eliminare i controlli sui contratti di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs. 20 marzo 2001, n. 165, lasciando impregiudicato il regime degli incarichi di studio e consulenza. Il risultato: controlli a mosaico, con un assetto irragionevole, frutto di una concezione riduttiva dell'autonomia universitaria.

In risposta a ciò, sarebbe opportuno che il legislatore ribadisse espressamente l'inapplicabilità dei controlli preventivi di legittimità alle università. Soprattutto, sarebbe auspicabile che dettasse una disciplina speciale degli incarichi di collaborazione, magari fissando delle soglie di rilevanza sotto le quali non sia necessario bandire una procedura comparativa. Il beneficio sarebbe duplice: si ridurrebbero i costi per le università – in base ad un criterio di proporzionalità – e si favorirebbe l'emersione del lavoro attualmente non contrattualizzato.

Per concludere, le università possono essere allegerite di molti oneri e possono godere di ulteriori margini di autonomia, senza per forza ritornare agli abusi degli anni passati. Andrebbe semplicemente valorizzata la posizione "particolare" rivestita dalle istituzioni universitarie, le quali, pur rientrando nel novero delle pubbliche amministrazioni (in senso lato), rispecchiano dei principi loro propri¹¹⁸.

Come si vede, la correzione del modello pubblicistico non richiede di negare che le università siano pubbliche amministrazioni, ma di prendere atto che sono pubbliche amministrazioni particolari, con esigenze e problemi spesso diversi da quelli delle altre amministrazioni. Il caso dei controlli preventivi è particolarmente eloquente, dato che le università attribuiscono un gran numero di incarichi di importo molto basso, ma hanno bisogno di attribuirli in modo molto rapido: l'applicazione di forme di controllo, disegnate per spese di importo molto più elevato, comporta un inaccettabile rallentamento. Il caso dei concorsi pubblici, pur nella delicatezza derivante dai frequenti abusi, è a sua volta eloquente: si dimentica spesso che i concorsi universitari sono diversi da quelli presso altre amministrazioni, perché servono a far funzionare correttamente un processo che deve comunque avere una componente di cooptazione, sicché ciò che è auspicabile in altri concorsi – come il fatto che candidati e commissari non si conoscano – è qui deprecabile.

Alcuni anni fa vi fu un tentativo di recepire, al livello legislativo, la peculiarità delle università e delle altre amministrazioni operanti nei settori dell'istru-

¹¹⁷ M. IMMORDINO, *Controlli preventivi*, cit., 10 ss.

¹¹⁸ G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *federalismi.it*, 2017, 14, 1.

zione e della cultura. Nel disegno di legge che ha poi dato luogo alla legge n. 124/2015 (c.d. legge Madia) era stato inserito un articolo che mirava ad affrontare il già rilevato fenomeno della pluralità di nozioni e perimetri di pubblica amministrazione, introducendo una serie di definizioni di pubblica amministrazione di ampiezza crescente, come dei cerchi concentrici, corrispondenti a logiche diverse. Tra queste definizioni, vi era quella di “amministrazioni di istruzione e cultura”, che era stata inserita proprio allo scopo di agevolare la sottrazione di questi organismi a discipline generali che, utili per i ministeri e altri enti pubblici, sono dannose per enti come le università. Quell’articolo, peraltro, scatenò in diversi settori del sistema amministrativo varie reazioni, che ne determinarono lo stralcio.

7. I problemi del modello privatistico

Per ridurre i vincoli di eterodirezione sulle università pubbliche è poi ipotizzabile un secondo scenario, vale a dire quello della privatizzazione di tali istituzioni. In quest’ottica, non si tratterebbe soltanto di trasformare le università in persone giuridiche di diritto privato (es., fondazioni, associazioni o, perfino, società), ma anche di trasferirne il controllo in mano ai privati, mantenendo una quota di finanziamento pubblico marginale, come avviene già ora per molte delle università libere.

Un tempo si sarebbe potuto dubitare della legittimità di una scelta del genere. Oggi, l’esempio delle università libere dimostra invece il contrario: è possibile che l’istruzione superiore venga gestita interamente dai privati, a patto che vengano rispettati, da un lato, il diritto allo studio e, dall’altro, la libertà di ricerca e di insegnamento. Il Consiglio di Stato, d’altronde, ha persino ammesso che le istituzioni universitarie possano perseguire astrattamente una finalità lucrativa¹¹⁹. Se, dunque, non sembrano porsi grossi problemi in termini di legittimità, è invece lecito dubitare dei vantaggi che deriverebbero da una scelta di questo tipo.

In primo luogo, infatti, la privatizzazione sostanziale delle istituzioni universitarie potrebbe investire soltanto marginalmente lo stato giuridico dei docenti e dei ricercatori. Sono valide, anche in questo caso, le considerazioni già svolte per le università pubbliche, dato che anche nelle università libere lo stato giuridico dei docenti è quello proprio delle università pubbliche, dovendosi comunque garantire la libertà di insegnamento e di scienza sancite dall’art. 33, comma 1, Cost e il rispetto di regole sul reclutamento e sullo svolgimento delle relative funzioni. Dei già rilevati difetti di un sistema normativo disordinato e risalente, infatti, soffrono in buona misura anche le università private, come mostrato per

¹¹⁹ Cons Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 14 maggio 2019, n. 1433.

esempio dalla difficoltà che anche esse incontrano nella gestione della responsabilità disciplinare dei docenti, ferma alle previsioni del 1933.

In secondo luogo, bisognerebbe prendere una decisione netta su come strutturare l'offerta dell'istruzione superiore: se, cioè, mantenere il modello del "sistema nazionale" attualmente previsto, o creare, invece, un vero e proprio "mercato". Attualmente l'istituzione di nuove università è subordinata ad un meccanismo di accreditamento ed è oggetto di una programmazione pubblica ampiamente discrezionale¹²⁰, perché l'istruzione pubblica in Italia non è tendenzialmente configurabile come un'attività economica e non rientra nella nozione di "servizio" contemplata all'art. 57 Tfrue¹²¹.

Se, al contrario, l'istruzione superiore divenisse un servizio prestato in regime di impresa, sarebbe assimilabile ad una vera e propria "attività economica" e, dunque, il sistema universitario verrebbe a configurarsi come un "mercato". Da ciò discenderebbero importanti conseguenze: innanzitutto, tale attività verrebbe attratta nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE e, dunque, la legislazione statale dovrebbe confrontarsi con le limitazioni ivi previste¹²²; secondariamente, le università sarebbero assimilabili ad "imprese" e, conseguentemente, sarebbe loro applicabile la disciplina sulla concorrenza¹²³. Esse, dunque, sarebbero tutt'altro che libere e nei rapporti con le amministrazioni pubbliche non potrebbero più beneficiare dei privilegi attuali.

Da ultimo, l'applicazione dello statuto imprenditoriale alle università avrebbe ripercussioni anche sul regime delle commesse pubbliche. Come accennato, le università pubbliche possono cooperare istituzionalmente con le altre pubbliche amministrazioni senza la necessità che queste ultime ricorrano all'evidenza pubblica, a patto che sussistano determinate condizioni¹²⁴. L'adozione del modello privatistico priverebbe le università di tale facoltà e, quindi, si tradurrebbe in ulteriori oneri amministrativi.

In sintesi, da un punto di vista organizzativo, l'adozione del modello privatistico non porterebbe particolari vantaggi alle università. Di converso, esso rischierebbe di produrre ulteriori disparità di trattamento fra gli studenti, tanto

¹²⁰ Difatti, "l'ambito discrezionale della valutazione spettante all'Amministrazione nell'esercizio del potere inerente la istituzione di nuove Università non statali è, com'è noto, molto ampio, giacché non si tratta di temperare, come evidenziato dalla difesa erariale, un pubblico interesse con diritti in attesa di espansione dei privati cittadini, ma si tratta di valutare se l'istituzione di una nuova Università risponda all'esigenza di soddisfare un pubblico interesse", Cons. Stato., Sez. VI, 25 maggio 2010, n. 3291.

¹²¹ Considerando n. 34, direttiva 2006/123/CE.

¹²² CGUE, 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, § 193-195.

¹²³ CGUE, 6 novembre 2018, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, *Scuola elementare Maria Montessori s.r.l. c. Commissione*, § 105.

¹²⁴ CGUE, 19 dicembre 2012, causa C-159/11, *Università del Salento c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce*.

su base economica quanto geografica. La creazione di un mercato concorrenziale nell'ambito dell'istruzione superiore si basa sull'assunto che la legge della domanda e dell'offerta, unita alla competizione fra gli atenei, faccia emergere tendenzialmente i migliori fra questi ultimi. Non si tiene conto, però, che sul lato della domanda la condizione non è ottimale: gli studenti sono di regola soggetti economicamente inattivi e, quindi, la loro mobilità è ridotta. Alcuni di loro (quelli con famiglie più abbienti alle spalle) possono permettersi di spostarsi lontano da casa per frequentare gli atenei più prestigiosi; per gli altri, tale possibilità è tendenzialmente preclusa¹²⁵.

8. Conclusioni: il dilemma della natura giuridica come “gioco a somma zero”

Si può quindi dire che il dilemma sulla natura giuridica delle università è come un “gioco a somma zero”: ciascuno scenario, astrattamente, è ottimale, perché comporta guadagni e perdite in pari misura. La natura di ente pubblico non economico implica il regime di diritto amministrativo, ma permette anche diverse deroghe dettate dalla posizione particolare dell'Università, tanto nel contesto nazionale quanto in quello europeo. Specularmente, la natura di ente privato comporta l'applicazione del diritto comune ma, come contraltare, implica anche la perdita dei vantaggi connessi alla personalità di diritto pubblico.

L'evoluzione storica e l'analisi del contesto normativo attuale insegnano che è possibile allentare i vincoli di eterodirezione delle università agendo sulle norme, in modo chirurgico, grazie agli ampi margini di autonomia che la Costituzione e il diritto europeo riservano alle istituzioni universitarie. Un obiettivo di questo tipo richiede un duplice lavoro.

Innanzitutto, va portato a termine un riordino normativo della materia, elaborando un testo unico aggiornato, tanto a livello legislativo quanto regolamentare. Non ci sono particolari problemi tecnici al riguardo: si tratta di una materia che ricade nella potestà esclusiva dello Stato¹²⁶. Un quadro normativo chiaro permetterebbe alle università di esercitare in modo più virtuoso la loro autonomia e allo Stato di compiere le scelte più oculate.

È inoltre necessario che prevalga una concezione ampia dell'autonomia prevista dall'art. 33, ultimo comma, Cost., limitando tra l'altro la tendenza ad

¹²⁵ Sui divari territoriali nel sistema universitario si veda lo studio di Banca d'Italia a cura di V. MARIANI-R. TORRINI, *Il sistema universitario: un confronto tra Centro-Nord e Mezzogiorno*, in *Questioni econ. e fin.*, marzo 2022, in cui si evidenzia l'impatto dell'“assenza di poli di attrazione nel Mezzogiorno e del conseguente forte sbilanciamento dei flussi”, 10.

¹²⁶ Corte cost., 17 marzo 2006, n. 102.

estendere alle università l'ambito di applicazione soggettivo dei controlli preventivi di legittimità. Il regime di autonomia funzionale non è assimilabile a quello previsto per le autonomie territoriali, ma gode comunque di alcune garanzie incompressibili sancite in Costituzione. È necessario, perciò, elaborare un contenuto minimo dell'autonomia universitaria, per circoscrivere *sostanzialmente* (e non solo *formalmente*) la potestà del legislatore statale.

COME CAMBIA L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DEGLI ATENEI: RIFLESSIONI A PARTIRE DA UNO STUDIO SUI DIPARTIMENTI UNIVERSITARI

Fabio Giglioni

SOMMARIO: 1. Introduzione allo studio del governo interno degli atenei statali. – 2. Il vincolo dell'articolazione degli atenei per dipartimenti. – 3. Due possibili interpretazioni da verificare dell'obbligatoria previsione dei dipartimenti. – 4. L'autonomia dei dipartimenti riconosciuta dagli atenei. – 5. La capacità dei dipartimenti di partecipare ai processi decisionali dell'ateneo. – 6. Le competenze gestionali. – 7. La mobilità interna dei docenti universitari. – 8. Il potere di reclutamento dei dipartimenti. – 9. I risultati dell'analisi. – 10. Prospettive in atto e future.

1. Introduzione allo studio del governo interno degli atenei statali

In occasione dell'ultima riforma generale del sistema universitario, avvenuta nel 2010, è stata riservata molta attenzione alla verifica dell'impatto che la disciplina legislativa ha prodotto sulle università e, in modo particolare, tanto è stato scritto sullo stato dell'autonomia universitaria per effetto di tali novità. La maggior parte delle riflessioni si sono concentrate sull'analisi delle conseguenze che la legge n. 240/2010 ha determinato con riferimento allo spazio di normazione garantito alle università e al ridisegno dei rapporti tra gli organi che compongono le stesse. La ricchezza dei contributi ha permesso di delineare un quadro composito, anche se è chiaramente prevalsa la tesi tendente a sottolineare un risultato di complessiva riduzione dell'autonomia universitaria¹.

¹Con accenti diversi la pressoché totalità dei commenti ha sottolineato la curvatura in senso non autonomistico della riforma della legge n. 240/2010; si vedano tra gli altri in questo senso A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, in *Enc. dir. – Le funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 1247; A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020, 11 ss.; M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne, Roma, 2020, 27 ss.; P. CERBO, *Organizzazione e autogoverno delle Università statali dopo la legge n. 240/2010*, in A. MARRA (a

Dopo più di dieci anni può essere utile tornare a riflettere sugli effetti della riforma, perché gli atenei, oltre ad aver adottato e in qualche caso già adeguato ulteriormente i relativi statuti, hanno oramai provveduto a emanare una significativa quantità di regolamenti e provvedimenti normativi. Proprio in ragione di ciò risulta rilevante verificare come gli atenei hanno sfruttato lo spazio di normazione loro riservato al fine di assolvere i compiti assegnati. In particolare, appare interessante indagare la distribuzione dei poteri tra i vari centri di responsabilità in cui gli atenei si suddividono. L'articolazione delle università in diverse strutture, infatti, permette di esaminare le dinamiche che si sono prodotte in questi anni più recenti, misurando in concreto il processo di autonomia univer-

cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., 35 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia universitaria*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Bononia University Press, Bologna, vol. I, 2018, 157-159; C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 352-353; F. MIDIRI, *Riforma dell'università e principi del servizio pubblico*, in G. PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua organizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, 8-9; R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *L'organizzazione del sistema universitario*, Jovene, Napoli, 2014, 441 ss.; C. TUBERTINI, *Evoluzione e prospettive della didattica universitaria*, in G. PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua organizzazione*, cit., 196; E. PICOZZA, *Governance e concorrenza nell'università. Riflessioni tecniche*, in E. PICOZZA-A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance nel sistema universitario*, Giappichelli, Torino, 2013, 44; G.M. ESPOSITO, *Riforma dell'università e governance della conoscenza*, in E. PICOZZA-A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance nel sistema universitario*, cit., 93 ss.; M.V. FERRONI, *Gli organi di governance delle Università: il rettore, il consiglio di amministrazione ed il senato accademico dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240*, in E. PICOZZA-A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance nel sistema universitario*, cit., 103 ss.; A. POLICE, *Quale legittimità per la nuova governance universitaria?*, in M. D'ORSOGNA-E.P. GUISELIN-S. CIMINI-A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 49 ss.; R. DIPACE, *Il governo delle università e la modalità di ripartizione dei poteri e delle competenze*, in M. D'ORSOGNA-E.P. GUISELIN-S. CIMINI-A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 171; R. Calvano, *La legge e l'Università pubblica*, Jovene, Napoli, 2012, *passim*; E.M. MARENGHI, *L'organizzazione delle università tra riforma e controriforma*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 791 ss.; E. CARLONI, *La governance delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli*, in E. CARLONI-P. FORTE-C. MARZUOLI-G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Esi, Napoli, 2011, 37; F. ROTA, *Cenni in tema di evoluzione dell'autonomia didattica delle università*, in E. CARLONI-P. FORTE-C. MARZUOLI-G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, cit., 272-274; F. MERLONI, *La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 3535 ss.; E. Follieri, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello statuto in attuazione della legge n. 240/2010*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti*, Giuffrè, Milano, 2011, 89 ss.; G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università*, Giuffrè, Milano, 2011, 1 ss.; M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università*, cit., 73; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss.; D. FIUMICELLI, *La legge n. 240 del 2010: complessità del sistema delle fonti del diritto e rischi per l'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2011, 1 ss.; F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 713.

sitaria che, sebbene non esente da contraddizioni, ha guadagnato spazio almeno in termini di sviluppo della normazione universitaria.

Questa prospettiva di studio assume tanto più valore se si considera che l'art. 1, comma 2, legge n. 240/1990, stabilisce che "ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità", sottolineando in qualche modo che gli stessi atenei devono regolamentare la propria organizzazione e la propria attività nel rispetto dei principi menzionati. Ciò sembrerebbe confermare il paradosso enunciato da Battini, secondo cui per dotare di maggiore autonomia le università, sono state approvate disposizioni che la riducono². In questo senso, in effetti, pur in spazi limitati o che si sarebbe auspicato più ampi secondo la dottrina maggioritaria, non sono mancate da parte degli atenei esempi di concreta manifestazione di autonomia sotto il profilo della propria organizzazione interna. Ci si riferisce alle strutture di raccordo dei dipartimenti, agli organismi volontari istituiti oltre gli obblighi della legge, alle modalità con cui gli atenei hanno disciplinato la composizione degli organi collegiali e rimodellato le competenze tra senato accademico e consiglio di amministrazione, pur nel rispetto della legge, ai sistemi che sostanziano le procedure elettive e altro ancora. L'autonomia, dunque, non si afferma solo con la definizione di uno spazio giuridico riservato alle università reso immune da ingerenze esterne, ma si misura anche all'interno e caratterizza la vita delle componenti strutturali e funzionali degli atenei. È in questa chiave che allora si propone il seguente studio.

È utile in premessa chiarire ancora che l'indagine avrà riguardo alle normative interne agli atenei con particolare attenzione ai dipartimenti e questo per un duplice ordine di motivi. Il primo ha a che vedere con la circostanza che i dipartimenti sono le uniche strutture universitarie che, salve limitate eccezioni di cui si dirà, sono indisponibili agli atenei perché la loro previsione è un obbligo di legge³. Il secondo motivo è dato dal fatto che a questo ufficio complesso obbligatorio è riservato il compito di promuovere, organizzare e coordinare le attività didattiche e scientifiche dei docenti⁴. In qualche modo è come se il nucleo essenziale delle missioni di un'università fosse condensato proprio nella struttura organizzativa che la legge impone agli atenei. Quindi risulta interessante misurare il rapporto tra queste strutture eteroimposte – ma indispensabili per i compiti fondamentali degli atenei – e gli organi centrali di governo delle università. Esi-

² Così S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, cit., 359.

³ Si tratta di una novità nella storia della disciplina universitaria in Italia, dal momento che, benché nella prassi di fatto molto presenti, né il d.P.R. n. 382/1980 che li ha previsti per la prima volta, né la legge n. 168/1989 hanno mai stabilito in via generale l'obbligatoria costituzione dei dipartimenti universitari. Lo sottolinea come dato rilevante M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, cit., 73.

⁴ Cfr. F. MIDIRI, *Riforma dell'università e principi del servizio pubblico*, cit., 18, che attribuisce alla combinazione di queste funzioni riservate ai dipartimenti il tratto di pubblico servizio delle università.

ste, dunque, un'autonomia dei dipartimenti ultronea rispetto a quella degli atenei di appartenenza? Se sì, da cosa dipende? Quali ragioni la giustificano e come si concilia con l'autonomia universitaria? Se, invece, questa autonomia ultronea non esiste, come e chi garantisce lo spazio di protezione per le libertà di insegnamento e di scienza? E, di conseguenza, l'obbligo di costituire i dipartimenti con determinate caratteristiche quali fini persegue?

Per provare a rispondere a tali domande si sono presi in considerazione alcuni indicatori che qui si elencano: a) quali autonomie e competenze gli atenei riconoscono ai dipartimenti; b) se e come i dipartimenti partecipano ai principali processi decisionali di ateneo; c) come sono distribuite le competenze per la gestione amministrativa; d) come e a quali condizioni è garantita la mobilità dei docenti tra i dipartimenti; e) in che termini i dipartimenti incidono sulle procedure di reclutamento e delle chiamate. Naturalmente la scelta di questi indicatori è totalmente arbitraria, ma si ritiene che siano adeguatamente sintomatici degli effettivi equilibri interni agli atenei.

Infine, è utile chiarire che il campo di osservazione è limitato alle università statali e, in particolare, a un campione di queste. Il motivo per il quale lo studio si limita alle sole università statali è legato alla circostanza che dopo la legge n. 240/2010 la distanza tra i due modelli universitari, università statali e università non statali, si è accentuata e lo stesso sistema si è arricchito di nuove tipologie che lo rendono sempre meno identificabile in modo unitario⁵. Dentro questa cornice di divaricazione che delinea un grado significativo di differenziazione tra tipologie di atenei in termini di inquadramento giuridico⁶, le università statali rimangono il punto fermo in cui si fissano le principali missioni di servizio pubblico⁷ e, da questo punto di vista, risultano essere certamente l'ambito idoneo per gli approfondimenti che si sono prima ricordati.

⁵ Sia consentito di rinviare in questo senso alle riflessioni già sviluppate in F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, G. PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua organizzazione*, cit., 38 ss. Si vedano anche C. MARI, *I nuovi lineamenti organizzativi delle università non statali*, in *Nomos*, 1/2021, 1 ss.; M. RAMAJOLI, *Sulla natura giuridica delle università libere*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, cit., 111 ss.; A. SANDULLI, *Le università non statali: regimi e tipi*, in E. CHITI-G. GARDINI-A. SANDULLI (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, in AA.VV., *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. VI, Firenze University Press, Firenze, 2016, 119 ss.; A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali*, in *Munus*, 2015, 609 ss.

⁶ Emblematica è una recente sentenza, Cons. Stato, sez. VII, 29 novembre 2022, n. 10519, che ha riguardato un'università telematica in cui il giudice ha considerato legittima la modifica dello statuto, nonostante da un punto di vista procedurale fossero emerse criticità importanti nei rapporti tra senato accademico e consiglio di amministrazione e, soprattutto, si fossero determinate soluzioni che emarginavano significativamente il ruolo dei dipartimenti.

⁷ Cfr. F. MIDIRI, *Riforma dell'università e principi del servizio pubblico*, cit., 9 e anche F. MIDIRI, *Il servizio pubblico dell'istruzione universitaria nella legge di riforma*, in *Munus*, 2014, 13.

2. Il vincolo dell'articolazione degli atenei per dipartimenti

L'avvio delle riflessioni che riguardano le strutture didattiche e scientifiche interne agli atenei statali parte necessariamente da un presupposto: la libera articolazione interna degli atenei è condizionata da un vincolo legislativo che ne riduce l'ambito della scelta organizzativa; ovvero la costituzione dei dipartimenti come unità organizzativa complessa minima. Alle università è fatto obbligo di articolarsi in dipartimenti nei quali, per esigenze di semplificazione⁸, come esplicitamente detto dalla legge n. 240/2010⁹, sono cumulate le funzioni per lo svolgimento delle attività di ricerca e quelle per la didattica, che erano in passato invece suddivise tra dipartimenti e facoltà¹⁰. L'obbligo conosce limitate eccezioni. Una riguarda gli atenei che hanno meno di cinquecento docenti incardinati, i quali sono autorizzati a individuare strutture interne più semplici che assolvano contestualmente le funzioni altrove attribuite ai dipartimenti e agli organismi di raccordo ma che, di fatto, non sono totalmente innovativi in termini di composizione e costituzione degli organi di governo; l'altra, invece, concerne quegli atenei che, sulla base di accordi di programma definiti con il Ministero, possono sperimentare nuovi modelli organizzativi e funzionali con forti tratti di innovazione e differenziazione. Al momento, tuttavia, mentre esistono casi del primo tipo¹¹, mancano esperienze riconducibili al secondo collegate all'organizzazione interna degli atenei.

Di là da questa mera annotazione sullo stato dell'arte, ciò che rileva è che il legislatore abbia individuato obbligatoriamente l'unità minima in cui tutti gli atenei si devono articolare per dare sede alle attività di docenza e ricerca, a cui oramai bisogna anche aggiungere quelle genericamente ascritte alla cosiddetta "Terza Missione"¹². L'indisponibilità di questo ufficio complesso di organizza-

⁸ Si tenga conto, tuttavia, che a dispetto delle enunciate finalità di semplificazione nel corso di questi anni il numero dei dipartimenti, soprattutto nei medi e grandi atenei, è aumentato significativamente.

⁹ Così recita l'art. 2, comma 2, lett. a), della legge n. 240/2010. Sottolinea questo aspetto anche A. ARCARI, *La riorganizzazione interna degli atenei statali*, in A. ARCARI-G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università*, cit., 81.

¹⁰ Per una critica di questa scelta si veda E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 368.

¹¹ Costituisce un esempio di questa natura l'Università di Camerino che si struttura in scuole, che ricalcano sostanzialmente i dipartimenti. È da notare, infatti, che diversamente dalle sperimentazioni organizzative cui fa riferimento l'art. 1, comma 2, legge n. 240/2010, la deroga per gli atenei più piccoli si sostanzia solo in una semplificazione degli uffici funzionali interni e non pare dunque estendersi alla composizione e alla strutturazione degli stessi, che devono riflettere quelle dei dipartimenti.

¹² L'art. 2, legge n. 240/2010, precisa infatti che i dipartimenti sono uffici che svolgono funzioni finalizzate allo svolgimento delle attività di ricerca, di quelle didattiche e formative, "nonché attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie". Pur genericamente descritte, tale riferi-

zione delle funzioni richieste al personale docente non impedisce agli atenei di arricchire l'articolazione interna con livelli strutturali ulteriori. Alcuni di questi sono richiamati direttamente dalla legge n. 240/2010, come le strutture di raccordo dei dipartimenti¹³, ma altre ancora possono essere previste, purché siano disegnate come uffici di servizio o di potenziamento delle funzioni primarie assegnate al dipartimento e quindi comunque legate e dipendenti da questi ultimi¹⁴.

Prima di indugiare sull'analisi degli indicatori sopra riferiti, vale la pena forse chiedersi perché il legislatore abbia ritenuto di dover individuare in via obbligatoria un'unità organizzativa interna agli atenei. Al di là del fatto se una tale scelta corrisponda correttamente all'attuazione della riserva relativa di legge prevista dall'art. 97 Cost., una sommaria ricostruzione storica del rapporto tra legislatore e articolazioni interne alle università aiuta forse a capire.

Ebbene, si può dire che per alcuni versi la disciplina delle strutture didattiche e di ricerca interne agli atenei costituisce una costante preoccupazione del legislatore. Sin dalla legge Casati la disciplina nazionale universitaria si è caratterizzata per disporre regole applicabili direttamente alle strutture interne degli atenei¹⁵. Agli inizi, addirittura, gli organi di governo degli atenei ricevettero poche norme e poche competenze, lasciandoli tutto sommato ai margini rispetto al

mento sembra contenere la previsione potenziale che tra le attività esterne vadano ricomprese anche le attività di Terza Missione, divenute oggetto di valutazione nell'ultima tornata di valutazione della qualità della ricerca 2015-2019. Si condividono, però, le critiche di chi ha evidenziato che la formalizzazione e il significato della "Terza Missione" siano stati compiuti da Ministero e Anvur, senza che si sia svolto fino in fondo un dibattito pubblico sul punto; cfr. A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, cit., 1250.

¹³ Accanto alle funzioni genericamente definite di raccordo delle attività didattiche, l'art. 2, comma 2, lett. c), individua per queste strutture anche il potere di proposta di attivazione e soppressione dei corsi di studio, la gestione dei servizi comuni a più dipartimenti, nonché, per le strutture di medicina, le funzioni assistenziali concordate con le regioni di pertinenza.

¹⁴ Su questo gli atenei hanno ideato soluzioni molto diverse. Si va dalla costruzione di centri interdipartimentali che proiettano i dipartimenti in aree di ricerca combinate con altri, molto diffusi tra gli atenei, ai Campus diffusi sul territorio regionale, come accade per l'Università di Bologna, che costituiscono dei veri e propri centri decentrati dei dipartimenti con propri organi e propri meccanismi amministrativi di funzionamento, ma pur sempre collegati ai dipartimenti di appartenenza.

¹⁵ Di questa costante attenzione si trova traccia in diversi contributi tra cui si ricordano S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, cit., 360-365; R. FINOCCHI GHERSI, *Le Università*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, vol. II, 1349 ss.; F. MERLONI, *Università*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, vol. VI, 2006, 6103 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il ruolo dell'università nella storia. Il caso italiano ed il contesto europeo*, in S. PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 2014, 31 ss.; A.F. Di SCIASCIO, *I principi guida ed i differenti statuti dell'università contemporanea*, in S. CIMINI-A.F. Di SCIASCIO-M. D'ORSOGNA-E.P. GUISELIN, *La mutation de la gouvernance des Universités en France et en Italie*, cit., 33-34; M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, cit., 69-71.

rilievo che invece veniva riservato alle facoltà. Tale segno della disciplina universitaria è rimasto anche dopo con la legge Giolitti e poi con il r.d. n. 1592/1933, il testo unico delle leggi dell'istruzione superiore, sebbene le attenzioni per i ruoli di rettore, senato accademico e consiglio di amministrazione siano progressivamente aumentate¹⁶. Non solamente la disciplina statale menzionava direttamente le facoltà (e anche le scuole), cui erano attribuite le principali funzioni per lo svolgimento delle attività didattiche e di ricerca, ma stabiliva un collegamento diretto con il Ministero senza che vi fosse alcun ruolo delle università come enti di interposizione: la loro costituzione, la nomina del preside e alcune tra le decisioni più importanti del consiglio di facoltà, quali quelle relative alle procedure di reclutamento, ad esempio, o erano determinate con decreto del Ministro o mettevano in connessione direttamente le facoltà con il Ministro¹⁷. Naturalmente tutto ciò può essere spiegato alla luce di quel che significavano le università in quel periodo, considerate dei meri uffici decentrati del Ministero. Tuttavia, merita di essere segnalato che questo legame, che si è protratto anche per un periodo lungo di storia repubblicana, aggirava l'ente universitario, come se si riconoscesse che fossero solo le facoltà, con le loro competenze, le reali depositarie delle funzioni di istruzione superiore. Si tenga conto che questo avveniva dentro un contesto nel quale alle sole università era garantita, così come peraltro oggi, la personalità giuridica¹⁸.

A partire dagli anni Ottanta dello scorso secolo il legislatore ha cominciato a misurarsi con le innovazioni costituzionali. È generalmente sostenuto che l'organizzazione interna degli atenei diventa finalizzata ad "ambientare" la libertà di insegnamento e di ricerca scientifica del personale docente; la duplice missione induce il legislatore a prevedere perfino nuovi soggetti interni agli atenei, i dipartimenti, anche se inizialmente previsti solo in forma sperimentale per le università già istituite¹⁹. Al contempo, però, si interrompe il collegamento di-

¹⁶ Sia il r.d. n. 2102/1923, sia il r.d. n. 1592/1933 stabiliscono previsioni sempre più puntuali con riferimento al rettore, al senato accademico e al consiglio di amministrazione con un maggiore affinamento delle competenze esercitate da ognuno e con più specifiche indicazioni sulla composizione di questi organismi.

¹⁷ Così, ad esempio, i presidi erano nominati su proposta del rettore dal re; la nomina di nuovi professori era disposta dal Ministro dopo un accertamento tecnico di merito effettuato da una commissione tra docenti proposti dalla facoltà.

¹⁸ L'attribuzione esplicita di personalità giuridica alle università è disposta per la prima volta con l'art. 1 r.d. n. 2102/1923, senza che questo, tuttavia, implicherà lo sviluppo di una cultura dell'autonomia delle università.

¹⁹ Si ricorda, infatti, che la possibilità di attivare sperimentalmente i dipartimenti vale solo per gli atenei già attivi al momento dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 382/1980, giacché la previsione era invece obbligatoria per gli atenei che si sarebbero costituiti successivamente. Cfr. P.G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, in E. CARLONI-P. FORTE-C. MARZUOLI-G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, cit., 56-57. Si vedano anche C. BENETAZZO, *Organi del Dipartimento e modalità della loro composizio-*

retto tra Ministero e articolazioni interne alle università, riconoscendo a queste ultime l'esclusiva del rapporto con il centro statale del potere, ancorché nel d.P.R. n. 382/1980 ciò sia in molte circostanze un filtro meramente formale. Il diaframma tra Ministero e articolazioni interne delle università diviene sostanziale con la legge n. 168/1989, che costituisce il primo vero tentativo di dare corpo all'autonomia delle università riconosciuta dall'art. 33 Cost. Da questo momento in poi molti poteri e funzioni del Ministero sono attribuiti direttamente alle università e i dipartimenti e le facoltà costituiscono a questo punto solo articolazioni interne che perdono ogni collegamento diretto con il Ministero²⁰. La legge n. 240/2010 si muove lungo questo solco, preferendo però investire sui dipartimenti anziché sulle facoltà²¹, che diventano, al di là dei nomi che poi nel concreto assumono, articolazioni meramente facoltative, come già ricordato.

A conclusione di questa sommaria ricostruzione dell'evoluzione della disciplina resta da chiedersi quale sia la ragione per cui il legislatore avverta ancora il bisogno di condizionare la vita interna degli atenei con l'obbligatoria previsione di un'unità organizzativa minima.

3. Due possibili interpretazioni da verificare dell'obbligatoria previsione dei dipartimenti

Una prima risposta a questo interrogativo potrebbe essere minimalista. Si potrebbe, infatti, sostenere che la scelta del legislatore testimonia il processo graduale di progressivo allentamento del rapporto diretto tra autorità nazionali e

ne: gli ambiti dell'autonomia universitaria, in *Federalismi*, 4, 2016, 36-37; G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 197 ss.; F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico e autonomia funzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 150 ss.; D. DI RAGO, *Il dipartimento universitario in Italia*, in *Riv. giur. scuola*, 1989, 505 ss.; G. LUZZATTO, *Il dipartimento e l'insegnamento*, in P. POMBENI (a cura di), *Il dipartimento per lo sviluppo dell'autonomia universitaria*, Clueb, Bologna, 1988.

²⁰ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia universitaria*, cit., 154-155.

²¹ Così E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, cit., 367. È condivisibile l'opinione di chi, infatti, vede nell'accentramento delle funzioni al dipartimento non solamente un'esigenza di semplificazione, come dai più rilevato, ma una vera e propria riedizione di una scelta che, fatta eccezione per la parentesi del d.P.R. n. 382/1980, ha sempre caratterizzato il nostro ordinamento, sebbene storicamente più centrata sulla facoltà: cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019, 31; E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello statuto in attuazione della legge n. 240/2010*, cit., 111. A conclusioni non dissimili porta uno studio di carattere comparato, nel quale si evidenzia che la scelta di concentrare in un'unica struttura l'affidamento delle principali funzioni accademiche risiede nella responsabilizzazione più chiara di chi riceve tale imputazione: cfr. M. REGINI, *I modelli di organizzazione interna degli atenei: il quadro comparato*, in M. BROLLO-R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti*, cit., 68-69.

articolazioni interne degli atenei, trasferendo all'ente università quei caratteri di autonomia che servono a garantire la libertà di insegnamento e di ricerca scientifica che è il principale fine dell'art. 33 Cost.²². Alla previsione del dipartimento come unità organizzativa obbligatoria non bisognerebbe attribuire così un eccessivo significato perché il centro di potere sostanziale si è sempre più concentrato negli organi di governo, cui complessivamente spetta direttamente il compito di assicurare il coordinamento necessario per soddisfare gli obiettivi formativi e di ricerca affidati ai docenti. Insomma, le libertà del corpo docente costituiscono un punto di riferimento della disciplina universitaria, ma resta il fatto che quelle libertà, secondo costituzione, possono essere assolte solo dalle università nella loro unitaria soggettività. C'è un prima, l'istituzione delle università con la loro personalità giuridica, e un dopo, l'attività di studiosi e docenti, che tuttavia non può conoscere limitazioni diverse da quelle strettamente relative a esigenze di natura organizzativa²³. In questa prospettiva la stessa legge n. 240/2010 costituirebbe un nuovo passaggio intermedio della "lunga marcia dell'autonomia", in cui, pur in presenza dell'obbligo di istituire i dipartimenti, si accentrano negli atenei e nei suoi organi istitutivi le funzioni essenziali²⁴. A confortare tale interpretazione può essere annoverato l'argomento che la previsione obbligatoria dei dipartimenti conosce, come visto, delle deroghe. Inoltre, anche se il campo di osservazione di questo studio è limitato alle università statali, contribuisce a restituire un esito complessivo di dequotazione dell'importanza dei dipartimenti, la circostanza che la loro obbligatoria previsione è limitata alle università statali e che ad altre istituzioni di alta formazione non è imposta tale

²² Su questa impostazione si vedano A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, cit., 1239-1240; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà orizzontale e verticale*, Giuffrè, Milano, 2001, 138-139; A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giur. cost.*, 1998, 3332; D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 143; M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 161; S. CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, V, 205 ss.; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, Milano, 1990, 127 ss.; U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria. Strutture di governo e di autogoverno*, in *Giur. cost.*, II, 1988, 2308-2310; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988, 175-177; M. MAZZIOTTI, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 1980, 233 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 757; S. FOIS, *Università e libertà*, in *Dir. e soc.*, 1978, 360; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961, 66.

²³ Cfr. F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, cit., 706.

²⁴ Cfr. A. POLICE, *Quale legittimità per la nuova governance universitaria?*, in S. CIMINI-A.F. DI SCIASCIO-M. D'ORSOGNA-E.P. GUISELIN, *La mutation de la gouvernance des Universités en France et en Italie*, cit., 69-71, il quale sottolinea che il rilievo organizzativo e decisionale delle strutture didattiche e scientifiche periferiche, pur con le loro varietà di composizione, si giustificano dal limitato spazio effettivo che essi hanno per incidere davvero sulle politiche che sostanziano le scelte determinanti degli atenei.

scelta²⁵. E, oltretutto, questa tendenza, che sembra declassare l'importanza del dipartimento, è perfettamente coerente con il ruolo preminente di governo che ora ha assunto il rettore, in passato invece figura più vicina a quella del *primus inter pares*²⁶.

Una seconda risposta muove, invece, da una diversa impostazione. La permanente attenzione riservata dal legislatore alle strutture interne e, in particolare modo, a quelle di base, dove concretamente studiosi e docenti assolvono alle loro funzioni essenziali, indica un'esigenza di garanzia stratificata, che include naturalmente anche gli atenei nel loro complesso ma partendo dagli uffici che sono più direttamente chiamati a realizzare le attività identificative dell'università²⁷. In altre parole, per garantire le libertà riconosciute ai docenti universitari deve essere riconosciuto un certo grado di autonomia alle strutture più prossime allo svolgimento delle loro funzioni, in ragione del fatto che minacce possono provenire anche dalle normative e dalle decisioni interne di ateneo²⁸. D'altronde, la compressione dell'autonomia dei dipartimenti non potrebbe essere considerata compensata dalla capacità di autogoverno presente nelle università, sia perché l'attuale composizione degli organi universitari di governo riflette parzialmente la loro rappresentanza²⁹, sia soprattutto perché l'autogoverno di per sé è una condizione inidonea a garantire l'autonomia³⁰.

²⁵ Cfr. M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, cit., 67-68.

²⁶ Si vedano in proposito G.M. ESPOSITO, *Riforma dell'università e governance della conoscenza*, cit., 98-100; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, cit., 371; F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane*, cit., 717-721. Lo ha confermato anche lo studio sul campo svolto da G. CAPANO, *Gli statuti e le prassi: l'implementazione della Legge 240 negli Atenei italiani*, in G. CAPANO-M. REGINI, *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, Fondazione CRUI, Roma, 2015, 68, che ha portato a dire ai protagonisti di quella ricerca che tale risultato è andato anche oltre le attese: cfr. M. REGINI-G. CAPANO-M. ROSTAN-M. TURRI, *Conclusioni e nuove sfide*, in G. CAPANO-M. REGINI, *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, cit., 75.

²⁷ Cfr. P.G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, cit., 76; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991, 2984; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia Universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988, 177.

²⁸ La struttura universitaria, infatti, proprio perché ente complesso composto da livelli organizzativi differenti ripropone al suo interno problemi di equilibrio tra un'organizzazione centralistica e perfino potenzialmente gerarchica e autonomia dei livelli più dediti all'elaborazione delle proposte didattiche e scientifiche. D'altra parte, come è stato ben illustrato, la libertà di scienza si configura come un vero e proprio diritto soggettivo assoluto dell'individuo che deve essere protetto da tutti anche per le garanzie che ne discendono in termini di diritto alla conoscenza; cfr. R. CAVALLO PERIN, *Contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2021, 597-599.

²⁹ A tal proposito si rinvia al § 5 la dimostrazione di questo dato.

³⁰ Così si esprimeva già M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in ANCI, *Autonomia comunale. Sintesi dei rapporti presentati al Congresso di Parigi (luglio 1947)*, Caparrini, Empoli, 1948, 41-42, mettendo peraltro proprio la differenza con la condizione di autogoverno, profon-

Una conclusione che svaluti il rilievo dei dipartimenti dovrebbe ammettere, peraltro, che la normazione universitaria conosca i soli limiti della legge n. 240/2010, considerando le disposizioni di legge precedenti perlomeno cedevoli se non implicitamente abrogate. Per quanto il tema del rapporto sulla compatibilità tra la legge generale di riforma universitaria e le norme pregresse stratificate si presenti molto complesso³¹, non pare dubbio che questa ipotesi interpretativa sia da scartare³². Si deduce ciò, innanzitutto, dalle disposizioni finali e transitorie della legge n. 240/2010 che, laddove abbiano inteso procedere ad abrogazione di norme, lo hanno fatto in modo puntuale ed esplicito. Inoltre, molte disposizioni della legge n. 240/2010 lasciano chiaramente intendere rinvii impliciti ad altre norme della disciplina universitaria. Basti pensare, per restare al tema che riguarda più strettamente questo scritto, all'assenza nella legge del 2010 di qualunque riferimento agli organi che compongono i dipartimenti, salvo trovare poi diverse disposizioni che citano i direttori di dipartimento e il consiglio di dipartimento, che inevitabilmente comporta un rinvio all'art. 84 del d.P.R. n. 382/1980³³. Indubbiamente tale circostanza non aiuta a risolvere tutte le questioni di compatibilità delle disposizioni che sono prodotte da una stratificazione davvero notevole che si registra in questo settore, ma questo compito arduo, che resta riservato agli interpreti, non autorizza a conclusioni difficilmente sostenibili³⁴.

Esistono poi chiari riferimenti ad un'autonomia propria dei dipartimenti. Anche se ne tace la riforma universitaria del 2010, possono essere ricordati gli art. 66 e 83 d.P.R. n. 382/1980, che individuano nel dipartimento il soggetto ordinario di esecuzione delle attività di ricerca e consulenza, e l'art. 86 dello stesso testo normativo, che riconosce esplicitamente l'autonomia gestionale e amministrativa dei dipartimenti³⁵. Si presta a interpretazioni anche più estese in termini

damente diversa. Con specifico riferimento al caso universitario si vedano le riflessioni di F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, cit., 711.

³¹ Ne fa cenno da ultimo anche M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, cit., 30.

³² Così anche A. Di GIOVANNI, *L'organizzazione interna delle università: tra dipartimenti e strutture di raccordo*, in E. PICOZZA-A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance nel sistema universitario*, cit., 127.

³³ Per questa tesi chiaramente C. BENETAZZO, *Organi del Dipartimento e modalità della loro composizione: gli ambiti dell'autonomia universitaria*, cit., 36; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, cit., 369.

³⁴ Semmai la circostanza prova la correttezza di chi ha identificato questo modo di procedere del legislatore come interventi per "aggiunzione" o "correttivi" che rende sempre più complessa la disciplina e sempre meno efficace qualunque intervento normativo aggiuntivo: cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 116.

³⁵ Secondo parte della dottrina questo dato risulta ulteriormente avvalorato dalla circostanza che, diversamente dall'evoluzione che hanno seguito i dipartimenti, le facoltà sono rimaste strutture fortemente condizionate e funzionalizzate durante il periodo che ha preceduto l'entrata in

di autonomia dei dipartimenti l'art. 6, comma 4, legge n. 168/1989, secondo il quale le università “operano, per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto della libertà di ricerca dei docenti e dei ricercatori nonché dell'autonomia di ricerca delle strutture scientifiche”. Sebbene sia dubbio se una disposizione del genere sia da considerare riservata solo ai dipartimenti, pare troppo arrivare a concludere che sia ora esclusa l'*autonomia di ricerca delle strutture scientifiche* solo perché la legge n. 240/2010 resta silente sul punto.

A tutto ciò si può aggiungere che la previsione dell'art. 3, legge n. 4/2017, in cui si fa salva la possibilità di mantenere dipartimenti anche con soli venti membri se almeno l'80% della componente dei docenti appartiene alla stessa area disciplinare, è chiaramente intesa a salvaguardare l'esistenza dei dipartimenti come strutture di riferimento, premiando le esigenze di coerenza scientifica su quelle di semplificazione³⁶. Ciò denota ancora il rilievo dei dipartimenti come centri indispensabili di progettualità didattica e scientifica.

Infine, l'assenza di un riconoscimento esplicito della personalità giuridica ai dipartimenti, che si spiega agevolmente con l'impossibilità di dare tale requisito a un ufficio interno di un ente che ne è in possesso, non implica anche che il dipartimento universitario sia privo di una soggettività propria. A tal fine si osserva che molte disposizioni di fonte primaria si limitano a chiedere alle università di tenere conto delle funzioni riservate ai dipartimenti, assegnando agli stessi poi la concreta attribuzione. Ne discende che, sia pure obbligati, sono gli stessi atenei in sede di definizione degli statuti ad attribuire le funzioni richiamate ai dipartimenti, conferendo loro una soggettività piena. I dipartimenti, ad esempio, sono soggetti ordinariamente volti a svolgere attività di consulenza³⁷ o, come recita assai incisivamente l'art. 2, comma 2, lett. a), “allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle *attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie*”. Ne discende che gli statuti possono individuare le procedure e le condizioni per esercitare tali funzioni, ma la soggettività del dipartimento è in grado di ripercuotersi anche nei rapporti esterni all'università, il che non potrebbe essere considerato compatibile con l'idea di configurare il dipartimento solo come un mero ufficio interno puramente strumentale all'ente universitario.

Infine, non mancano, in effetti, previsioni negli statuti che lasciano supporre una capacità autonoma dei dipartimenti. Si può fare qui l'esempio dello statuto della Sapienza, che addirittura considera possibile una decisione dei dipartimenti che produca la “secessione” dall'ateneo³⁸, o quelli dell'Università de L'Aquila

vigore della legge n. 240/2010; cfr. P.G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, cit., 61.

³⁶ Cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 33.

³⁷ Cfr. art. 66, d.P.R. n. 382/1980.

³⁸ Si veda così l'art. 10, comma 9, dello statuto dell'Università Sapienza di Roma dove si legge: “Il recesso di Dipartimenti e di Facoltà, o la loro separazione dalla “Sapienza”, avviene con voto

e di Bari che considerano possibile la costituzione di federazioni tra dipartimenti appartenenti ad atenei diversi³⁹ o, infine, quelle degli statuti di Bologna, Catania e Torino, che ammettono la possibilità dei dipartimenti di creare strutture didattiche con la partecipazione di soggetti esterni anche privati⁴⁰. Ancorché privo di personalità giuridica, il dipartimento presenta elementi che lo rendono idoneo a definire rapporti giuridici di cui è integralmente parte⁴¹. D'altra parte, la dottrina contesta che la personalità giuridica sia elemento imprescindibile per affermare la soggettività giuridica di un ufficio e tale circostanza pare caratterizzare proprio il dipartimento⁴².

Questa seconda interpretazione possibile, dunque, sembrerebbe mettere in luce che la permanente attenzione del legislatore alle strutture interne degli atenei serve a preservare uno stato di ulteriore autonomia a garanzia di quella dei docenti universitari.

Sulla base di queste premesse occorre ora accertare quanto queste letture risultino confermate dagli assetti organizzativi e normativi interni agli atenei.

4. *L'autonomia dei dipartimenti riconosciuta dagli atenei*

Le normative interne agli atenei riconoscono diverse forme di autonomia ai dipartimenti, in ossequio, a quanto pare ricavarsi, anche dalla disciplina legislativa. È molto frequente trovare richiami all'autonomia gestionale e organizzativa, a cui si affiancano e collegano anche quelli riferiti all'autonomia amministrativa, sebbene con meno frequenza. Ugualmente abbondanti sono le dichiarazioni tese a riconoscere l'autonomia negoziale dei dipartimenti, considerati nor-

unanime del Consiglio di Amministrazione e delibera motivata, previo parere del Senato Accademico; in tal caso, le risorse finanziarie ed il patrimonio mobiliare e immobiliare comunque in uso restano assegnati alla Sapienza”.

³⁹ L'art. 9 dello statuto dell'Università de L'Aquila prevede la possibilità di dar luogo a federazione di atenei, anche per tramite dei dipartimenti che afferiscono a più università, mentre l'art. 25, comma 3 dell'Università di Bari prevede che i dipartimenti possono costituire organismi associativi aperti anche ad altre università e ad altri enti, perfino privati.

⁴⁰ Si veda così l'art. 23 dello statuto dell'Università di Catania che permette la creazione di strutture didattiche ulteriori tramite le convenzioni con privati. Analogo contenuto, chiaramente imputato anche ai dipartimenti, è espresso nell'art. 34 dello statuto dell'Università di Torino. Così è anche previsto dall'Università di Bologna in special modo riferito ai Campus a proposito della ricerca di ulteriori finanziamenti per il sostegno delle attività da essi svolti (art. 23 dello statuto).

⁴¹ Cfr. Tar Lazio, Sez. III-*quater*, 31 maggio 2019, n. 6942, a proposito dell'idoneità di un dipartimento di essere rappresentato dal proprio direttore in sede di presentazione di offerta per la partecipazione a una procedura selettiva per l'affidamento di servizi.

⁴² È la nota considerazione svolta da Giampaolo Rossi sui tratti identificativi degli enti pubblici, che ammette anche i soggetti di natura pubblica privi di personalità giuridica ma con pari capacità giuridica di azione: cfr. G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Cedam, Padova, 1990, 39-40.

malmente dei centri di responsabilità a fini contabili e amministrativi dagli atenei. Al contrario possono essere considerati ridondanti i riferimenti all'autonomia scientifica e didattica, visto che questo costituisce esattamente il tratto identificativo del dipartimento previsto dalla legge.

Gli atenei evocano tali autonomie in modo molto diverso: alcuni citano praticamente ogni forma di autonomia in relazione ai dipartimenti⁴³, altri le menzionano in modo parziale. Se questo dato fosse preso davvero sul serio, ci dovremmo attendere risultati diversi da ateneo ad ateneo con ricadute conseguenti circa l'effettiva autonomia dei dipartimenti⁴⁴. Tuttavia, questo esito può essere escluso per una serie di motivi. Innanzitutto, l'autonomia gestionale, o di *budget*, come è anche talvolta considerata, è molto relativa. Negli atenei statali vige il principio dell'unità di bilancio e si trovano nei regolamenti generali sulla contabilità e sul patrimonio norme molto circostanziate e puntuali che limitano notevolmente gli spazi di effettiva autonomia di spesa dei dipartimenti⁴⁵. Le voci di spesa sono predeterminate, gli spazi discrezionali molto ridotti e rigide sono anche le forme di rendicontazione. Su questo, d'altra parte, anche gli atenei si uniformano alle disposizioni di ordine legislativo⁴⁶. Il direttore di dipartimento, pur essendo del corpo docente, proprio su questi temi deve condividere i suoi compiti con un responsabile amministrativo, denominato dagli atenei in modo diverso, che risponde direttamente al direttore generale ed è chiamato a garantire l'uniforme applicazione del regolamento di contabilità⁴⁷. Il responsabile amministrativo e il direttore di dipartimento firmano congiuntamente pochi documenti contabili che si traducono in effettiva spesa, comunque in larga parte già predeterminata. In queste condizioni è difficile dare un peso significativo al termine autonomia gestionale.

Qualcosa in più può essere riconosciuto a proposito dell'autonomia organizzativa e/o amministrativa, dal momento che possono essere create strutture interne, solitamente denominate come sezioni, in cui si articolano i dipartimenti o anche la creazione di sedi decentrate, sempre nel vincolo dell'unità di bilancio e

⁴³ Ad esempio, l'Università di Bologna riconosce praticamente ogni forma di autonomia ai dipartimenti tra quelle menzionate.

⁴⁴ D'altra parte, già Pototschnig osservava che le aggettivazioni plurime dell'autonomia universitaria sembrano fatte apposta più per sottolineare le limitazioni della stessa che per la sua reale affermazione: cfr. U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria. Strutture di governo e di autogoverno*, cit., 2306.

⁴⁵ L'approvazione del d.lgs. n. 18/2012 ha abrogato diverse disposizioni dell'art. 86 d.P.R. n. 382/1980 che si riferivano proprio al funzionamento e alla gestione economica e amministrativa dei dipartimenti.

⁴⁶ Si fa riferimento al d.lgs. n. 18/2012, che disciplina appunto il sistema di contabilità economico-patrimoniale e di bilancio delle università.

⁴⁷ Cfr. S. MAINARDI, *I poteri organizzativi del Direttore generale*, in S. MAINARDI– C. PICCARDO-E. PERITI (a cura di), *Il governo manageriale delle università. Dal direttore amministrativo al Direttore generale*, il Mulino, Bologna, 2013, 138-143.

comunque in dipendenza del dipartimento. I dipartimenti possono definire una distribuzione di compiti diversi per il personale tecnico amministrativo, ma nei limiti della contrattazione di lavoro che è svolta dagli organi di governo di ateneo. Qualche margine più significativo si registra nell'articolazione dei processi organizzativi di lavoro ma occorre tener conto anche dello sviluppo dei programmi di digitalizzazione che, al contrario, producono effetti omologanti. Si tratta dunque di profili minimali di diversificazione, che si realizzano soprattutto in relazione alla dimensione degli atenei, visto che in quelli grandi la capacità dell'amministrazione centrale di controllare i processi periferici è resa più difficile⁴⁸, ma sono risultati che appaiono poco rilevanti in termini di effettivo esercizio dell'autonomia. Anche l'autonomia negoziale è esercitata nei limiti delle funzioni e delle competenze riconosciute dallo statuto o, più frequentemente, dal regolamento generale sulla contabilità e sul patrimonio⁴⁹. In merito, pertanto, si possono ripetere le osservazioni svolte prima.

Seguendo un noto principio, secondo cui l'autonomia è tale se intanto si configura come autonomia normativa⁵⁰, si può notare che all'interno degli atenei su questo punto ci sono contenuti diversi negli statuti e negli altri regolamenti, ma le differenze sono più apparenti che reali. Se è vero che ogni dipartimento è dotato di un regolamento interno sul proprio funzionamento, quasi mai la sua approvazione risulta essere un atto riservato al solo consiglio di dipartimento. Con grande frequenza si delineano procedure composite in cui alla delibera del consiglio di dipartimento segue l'approvazione del senato accademico o, talvolta, del consiglio di amministrazione. Tali passaggi ulteriori non sono meramente di controllo formale, ma sono verifiche incisive che si traducono in rinvii prescrittivi che i consigli di dipartimento devono recepire. L'effetto conformativo da parte degli atenei si realizza attraverso regolamenti-tipo, da intendersi come testi imposti con pochi spazi decisionali residuali a beneficio del consiglio di dipartimento, oppure con regolamenti generali di ateneo estremamente puntuali e precisi o, anche, per mezzo di criteri di riferimento a cui i dipartimenti si devono adeguare, che, tuttavia, consistono in lunghe e puntuali pre-definizioni di contenuto⁵¹. Anche da questo punto di vista, pertanto, l'autonomia è significativamente ridotta.

⁴⁸ Cfr. M. TURRI, *Gli assetti organizzativi interni*, in G. CAPANO-M. REGINI, *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, cit., 47.

⁴⁹ Tra le norme più interessanti che delineano profili di autonomia differenziata sul piano gestionale c'è l'art. 10 del regolamento di contabilità dell'Università di Bologna, che distingue modelli e forme di responsabilità differenziate tra i vari centri di spesa, ancorché tutti con limiti sempre molto rigorosi.

⁵⁰ Cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 49, secondo il quale l'autonomia normativa costituisce l'essenza di ogni autonomia reale.

⁵¹ Sono soluzioni diverse che i vari atenei intraprendono per controllare l'autonomia regolamentare dei dipartimenti, con pieno effetto di conformazione.

Ne discende che complessivamente si può trarre la conclusione che l'unica effettiva autonomia riconosciuta ai dipartimenti è quella didattica e scientifica, che tuttavia è da ricondurre più alla legge che ai regolamenti universitari⁵². Dagli atenei non giunge un contributo concreto effettivo in termini di ampliamento di autonomia. Peraltro, anche l'autonomia didattica è esercitata entro limiti di sostenibilità a cui contribuiscono gli stessi atenei⁵³ e la stessa autonomia scientifica deve fare i conti con processi che, a seguito dei finanziamenti collegati al Pnrr, sembrano sempre più orientati dall'esterno⁵⁴, senza contare i condizionamenti derivanti dai processi di valutazione della didattica e della ricerca. Tuttavia, pur entro questi condizionamenti, l'autonomia didattica e scientifica continua a rimanere la ragione essenziale dei dipartimenti; il fatto che le loro decisioni in materia siano filtrate da approvazione degli organi di atenei non fa venir meno il carattere sostanziale di decisione autonoma dei dipartimenti.

5. *La capacità dei dipartimenti di partecipare ai processi decisionali dell'ateneo*

In relazione alla capacità dei dipartimenti di incidere sui processi decisionali degli organi di ateneo la valutazione può riguardare sia gli aspetti organizzativi sia quelli procedurali.

In merito ai primi si può osservare che la legge riserva loro un certo grado di riguardo senza tuttavia attribuirgli un rilievo determinante. Nella composizione del senato accademico è previsto, infatti, che almeno un terzo della componente riservata ai docenti, complessivamente pari ad almeno due terzi dei posti a disposizione, sia riservato ai direttori di dipartimento in rappresentanza di una pluralità di aree disciplinari. È un'attenzione significativa che induce a delineare che ogni area scientifica disciplinare in cui si suddivide un ateneo, peraltro defi-

⁵² Da questo punto di vista non sembra potersi condividere quanti avevano visto nell'attribuzione del potere di attivare o disattivare corsi di laurea al consiglio di amministrazione una reale compressione delle scelte dei dipartimenti: C. TUBERTINI, *Evoluzione e prospettive della didattica universitaria*, cit., 198. Si veda anche P.G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, cit., 77-78, che dubita perfino della legittimità costituzionale di tale previsione. Semmai poteri di condizionamento sono esercitati dal rettore in via preventiva, prima che le proposte di attivazione o disattivazione siano effettivamente formalizzate.

⁵³ Si possono citare in questo senso i parametri di sostenibilità imposti dalla normativa nazionale per garantire l'offerta formativa.

⁵⁴ Si fa riferimento alla vicenda della costituzione dei partenariati estesi e dei centri nazionali di ricerca avvenuta attraverso consorzi che hanno visto insieme atenei, imprese e soggetti esterni dentro un quadro di scelte in cui i ricercatori universitari sono stati selezionati in modo totalmente discrezionale e a prescindere dall'appartenenza ai dipartimenti. Sulle implicazioni di questo processo si rinvia al contributo di Enrico Carloni presente in questo volume.

nita diversamente da sede a sede, sia rappresentata almeno da un direttore di dipartimento. Tuttavia, di per sé non pare che ciò sia sufficiente per assegnare a loro una forza decisiva⁵⁵. Inoltre, la circostanza che obbliga l'elettorato a scegliere tra alcuni direttori di dipartimento può produrre distorsioni, che naturalmente sono evitate solo negli atenei minori dove tutti i direttori possono essere presenti in senato accademico⁵⁶. In ogni caso, anche a ritenere che questa rappresentanza sia rilevante, vale la pena ricordare che nella legge n. 240/2010 l'organo con poteri più decisivi appare il consiglio di amministrazione, rispetto al quale i direttori di dipartimento non vantano alcuna condizione di privilegio.

Gli atenei, tuttavia, possono delineare soluzioni più favorevoli ai dipartimenti, utilizzando varie leve di intervento. Il vincolo legislativo stabilisce, infatti, solo la soglia minima di presenza che ben potrebbe essere elevata in sede di statuto, assicurando un maggior peso agli stessi⁵⁷. Questa opzione è stata seguita da pochi atenei, che invece si sono preoccupati prevalentemente di garantire una composizione plurale delle componenti dei docenti, anche con riferimento alle diverse categorie funzionali da rappresentare⁵⁸. Dalla lettura degli statuti appare chiaro che sia prevalsa un'attenzione alle rappresentanze delle categorie più che alle dinamiche partecipative delle strutture didattiche e di ricerca⁵⁹. In alcuni casi il numero dei direttori raggiunge o si avvicina alla metà della composizione complessiva dei docenti, più raramente sono la netta maggioranza⁶⁰.

Tuttavia, in questo ragionamento non conta solamente il parametro quantitativo dei componenti che siedono in senato accademico, ma anche quello qualitativo riferito alle modalità di elezione. È ben differente, infatti, se a eleggere i di-

⁵⁵ Circostanza che rileva ulteriormente se si tiene conto che precedentemente i presidi di facoltà erano di diritto presenti in senato accademico, assicurando loro una maggiore rappresentatività. Invece i direttori di dipartimento, che pure portano ora responsabilità aggravate, non si vedono attribuire un uguale trattamento; cfr. per questa opinione G.M. ESPOSITO, *Riforma dell'università e governance della conoscenza*, cit., 100-101.

⁵⁶ Il dato appare confermato anche da una prima analisi di dettaglio operato qualche anno fa: cfr. M. TURRI, *Gli assetti organizzativi interni*, cit., 40.

⁵⁷ Il fatto di per sé comunque è significativo, visto che nella precedente disciplina i presidi di facoltà erano obbligatoriamente presenti in senato accademico, mentre per i direttori questa è un'eventualità che dipende da diversi fattori: cfr. E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, cit., 370.

⁵⁸ Il che dimostra che l'intento di superare con la riforma universitaria quella che da alcuni è stata definita la deriva rappresentativa-corporativa non ha colto pienamente nel segno, dal momento che gli atenei si sono dimostrati sensibili alla rappresentanza delle varie categorie di riferimento, interpretando la necessità di assicurare anche una rappresentanza democratica; cfr. A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., 12.

⁵⁹ Cfr. E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, cit., 370.

⁶⁰ Tra queste eccezioni si possono ricordare l'Università di Sassari, ad esempio, che prevede la presenza di tutti i direttori di dipartimento oppure l'Università di Padova che eleva a metà della rappresentanza dei docenti la presenza dei direttori di dipartimento.

rettori siano solo i direttori oppure se l'elettorato attivo è garantito a fasce omologhe delle categorie di docenza o a tutti. Nel primo caso vi sarebbe un'omogeneità maggiore tra elettorato attivo e passivo in funzione di una rappresentanza che appare davvero esercitata nel nome delle strutture didattiche di base; nel secondo, invece, la rappresentanza si carica inevitabilmente di istanze che non sono solo quelle dei dipartimenti in sé, anche se non si possono escludere manovre dei direttori tendenti comunque a limitare tale esito con coordinamenti che evitano pluricandidature o condizionamenti di altro tipo. Se si tiene conto anche di questi elementi, negli atenei la presenza dei direttori in funzione di una rappresentanza dei dipartimenti ai processi decisionali si attenua ancora⁶¹.

Di interesse sono le soluzioni con le quali pochi atenei italiani istituiscono organi di raccordo dei direttori di dipartimento che partecipano alla formazione delle decisioni degli organi di ateneo. Normalmente si tratta di organi collegiali in cui siedono tutti i direttori di dipartimento con poteri consultivi e propositivi nei confronti degli organi di ateneo⁶². A questi poteri se ne aggiungono altri relativi al coordinamento per gli affari di comune interesse. Benché nessuno di questi poteri sia decisivo per le delibere degli organi di ateneo, la partecipazione consente loro un'interlocuzione organica e istituzionale di cui si fa carico direttamente il rettore, che partecipa in entrambi gli organismi collegiali di vertice dell'ateneo⁶³. In questo senso i dipartimenti possono dare un contributo ai processi decisionali⁶⁴, anche se è possibile rintracciare in queste soluzioni anche indicazioni di carattere inverso, che portano a concludere che sia il rettore ad assicurarsi così un'applicazione uniforme, e quindi migliore, delle decisioni di ateneo.

Molto rare sono, infine, le previsioni degli statuti che riservano ai dipartimenti la capacità di attivazione di procedure che incidono direttamente sugli organi di governo. Tra queste si può ricordare lo statuto de L'Aquila, che consente ai dipartimenti di proporre modifiche dello statuto⁶⁵ o quello di Trento che, oltre a questo, offre la possibilità ai dipartimenti di attivare procedure di sfiducia nei confronti del rettore⁶⁶ o, infine, il regolamento generale dell'Università del Salento che permette ai direttori di dipartimento di attivare procedure

⁶¹ Nel campione esaminato delle università non è stata riscontrata una norma che riserva solo ai direttori di dipartimento l'elezione dei propri rappresentanti in senato accademico.

⁶² Tra questi pochi atenei si contano l'Università di Roma Sapienza, l'Università di Bari, l'Università di Bologna limitatamente alla rappresentanza dei Campus, l'Università di Padova, l'Università di Roma Tre e l'Università di Trento.

⁶³ Interessante in questo senso la previsione statutaria dell'Università di Roma Sapienza che prevede la partecipazione in senato accademico del presidente del collegio dei direttori di dipartimento, che così rappresenta i dipartimenti nel loro *status* istituzionale.

⁶⁴ Lo sottolinea anche A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., 16.

⁶⁵ L'art. 29 dello statuto consente ai consigli di dipartimento di proporre modifiche dello statuto.

⁶⁶ Così è previsto nell'art. 13 dello statuto.

di riesame a difesa delle proprie prerogative e di quelle del dipartimento nei confronti delle decisioni assunte dagli atenei⁶⁷. Per quanto interessanti, tuttavia, queste soluzioni appaiono difficili da praticare nel concreto.

In conclusione, può essere osservato che con riferimento alla capacità dei dipartimenti di incidere sui processi decisionali degli organi di ateneo si scorgono varietà interessanti di soluzioni, anche se, sia per ragioni quantitative, riferite cioè al numero reale di atenei davvero innovativi, sia in ragione dell'analisi del potere di effettiva influenza si può dire che il risultato complessivo è modesto.

6. *Le competenze gestionali*

Uno degli aspetti di maggiore modernizzazione che ci si sarebbe potuti aspettare dall'attuazione della legge n. 240/2010 è la netta affermazione del principio di separazione tra funzione di indirizzo e funzione di gestione. Nel contesto di una legge che investe su molti profili, su cui qui si sorvola, che puntano sulla competizione delle università e sulla loro capacità di acquisire risorse aggiuntive, la promozione di un'organizzazione a prevalenza manageriale sarebbe ragionevolmente attesa. Indicazioni in questo senso non mancano, come è noto: la trasformazione del direttore amministrativo in direttore generale e la chiara indicazione del rettore quale organo di indirizzo ne sono una testimonianza⁶⁸. La riprova dovrebbe però consistere nell'attribuzione piena delle funzioni gestionali ai dipartimenti.

Ebbene, a tal proposito tornano utili le considerazioni svolte nel precedente § 4. Si è già avuto modo di notare che l'autonomia gestionale dei dipartimenti è molto relativa e condizionata fortemente da due ordini di fattori. Il primo è l'accentramento della gestione della funzione di bilancio e delle politiche del personale nelle mani del direttore generale, rispetto alle quali i dipartimenti rappresentano solo delle unità di servizio a cui al massimo è consentito far presente le proprie priorità, senza che questo assegni loro una reale capacità di "forzare" le

⁶⁷ L'art. 29 del regolamento generale di ateneo stabilisce che vari organi delle diverse strutture interne di ateneo possono richiedere le procedure di riesame contro provvedimenti che considerano viziati sotto il profilo della competenza.

⁶⁸ Cfr. sugli aspetti problematici di questa impostazione e della sua attuazione A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., 26-27; R. SALAMONE, *La figura del Direttore amministrativo tra affermazione dell'autonomia universitaria e "privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico"*, in S. MAINARDI-C. PICCARDO-E. PERITI (a cura di), *Il governo manageriale delle università. Dal direttore amministrativo al Direttore generale*, cit., 69-73; A. MARRA, *Il direttore generale e i dirigenti della nuova governance delle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1142 ss. Sulla continuità delle figure tra direttore amministrativo e direttore generale *post* legge n. 240/2010 si è soffermato M. ROSTAN, *La governance centrale degli Atenei*, in G. CAPANO-M. REGINI, *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, cit., 37-38.

scelte di distribuzione della direzione generale⁶⁹. Dall'altra, l'attuale configurazione del ruolo del rettore si rende inadatta con una funzione che sia effettivamente solo di indirizzo. A parte le commistioni con funzioni certamente inconciliabili con funzioni di mero indirizzo, come – ad esempio – quella del potere disciplinare, è la sua posizione centrale tanto nel senato accademico quanto nel consiglio di amministrazione che rende impraticabile l'aspettativa posta all'inizio di questo paragrafo⁷⁰.

Il rettore, infatti, non è solo soggetto di guida e impulso delle attività degli organi collegiali decisionali che presiede, ma è il principale organo su cui ricade l'esecuzione, la cui funzione si traduce con una messe enorme di compiti gestionali, che solo in minima parte sono condivisi con i direttori di dipartimento⁷¹. Ne è una chiara conferma l'esteso “potere di firma” che ancora oggi gli è assegnato⁷². Un'articolazione organizzativa del genere si rende indubbiamente poco conciliabile con l'esercizio di un effettivo potere gestionale dei dipartimenti.

7. *La mobilità interna dei docenti universitari*

Una delle prove più significative per misurare l'autonomia effettiva dei dipartimenti è la verifica del potere di selezionare l'accesso del personale docente. Se è vero che i dipartimenti riflettono principalmente l'autonomia didattica e scientifica della componente relativa agli studiosi che ne fanno parte, dovrebbe essere considerato ragionevole supporre che sul loro accesso e sulla loro fuoriuscita possano esercitare un ruolo di filtro, la cui responsabilità ricade in primo luogo sull'organo collegiale interno di governo, ovvero sul consiglio di dipartimento. In questo paragrafo tale potere è misurato con riferimento alla mobilità interna agli atenei dei docenti.

Nella verifica della mobilità dei docenti occorre distinguere l'ipotesi in cui a voler migrare in dipartimenti diversi da quelli in cui sono arruolati a esito della

⁶⁹ Indubbiamente non mancano riferimenti nei regolamenti di contabilità, ma neppure negli statuti in qualche caso, in cui si assegna ai dipartimenti il compito di delineare i bisogni di personale e di risorse, ma si tratta di proposte che non hanno alcuna capacità di farsi vincolo nei confronti del direttore generale.

⁷⁰ Cfr. A. DI GIOVANNI, *L'organizzazione interna delle università: tra dipartimenti e strutture di raccordo*, cit., 131; E. CARLONI, *La governance delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli*, cit., 38-39; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, cit., 372-374.

⁷¹ Così, ancora, S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, cit., 371-372. Si vedano anche A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2016, 142; A. POLICE, *Quale legittimità per la nuova governance universitaria?*, cit., 62-63; M.V. FERRONI, *Gli organi di governance delle Università: il rettore, il consiglio di amministrazione ed il senato accademico dopo la legge 30 dicembre 2010*, n. 240, cit., 112.

⁷² Ne fa riferimento anche F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane*, cit., 726-728.

procedura concorsuale che ha determinato l'ingresso iniziale siano i docenti stessi, da quella in cui, al contrario, potrebbero essere i dipartimenti stessi a richiedere l'accesso di nuovi docenti presenti in altri.

Nel primo caso le cause che propiziano la volontà di migrazione del docente possono essere molto varie. Tendenzialmente, da un punto di vista giuridico, tali ragioni sono irrilevanti se non sul punto in cui risulta necessario verificare la coerenza tra l'opzione soggettiva e l'omogeneità scientifica o curricolare, didattica o scientifica, del dipartimento di destinazione. Essendo tale requisito l'unico definito dalla legge quale presupposto di costituzione dei dipartimenti, oltre quello relativo alla consistenza quantitativa minima, tale accertamento si renderà necessario. Si tratta di capire, tuttavia, se tale verifica sia da considerare un mero presupposto per l'esercizio di un potere vincolato o se, al contrario, l'accertamento è strumentale a una valutazione discrezionale, da cui consegue anche la necessità di qualificare l'istanza del docente se sia supportata da diritto soggettivo o da interesse legittimo.

Al riguardo si deve anche considerare che gli atenei attribuiscono al senato accademico o al consiglio di amministrazione, dopo acquisizione del parere del senato accademico, il potere decisionale finale del procedimento avviato su istanza di parte, il che equivale a dire che i dipartimenti interessati, specie quelli di destinazione, non hanno comunque titolo a concludere il procedimento di mobilità. Non a caso, infatti, i regolamenti di ateneo che disciplinano la mobilità dei docenti richiedono che l'istanza sia presentata anche al rettore. Tali ultime annotazioni ci permettono di delineare il procedimento di mobilità interna come un procedimento complesso che si sostanzia su più pronunciamenti: quello del dipartimento di destinazione, comunque parziale e non conclusivo, quello del dipartimento di provenienza, reso sempre sotto forma di parere motivato, e quello finale di un organo collegiale di ateneo cui segue il decreto esecutivo del rettore.

Nel valutare la portata dei poteri e degli interessi in gioco in tali circostanze, deve essere innanzitutto verificato se l'istanza di mobilità dei docenti possa essere configurata in termini di diritto soggettivo, espressione dunque di quel nucleo essenziale che è compreso nella libertà di insegnamento e di ricerca di ciascun docente universitario. Da questo punto di vista, argomentare in tal senso significherebbe assumere che la libertà di delineare metodi e contenuti dell'attività didattica e scientifica si estenda anche alla scelta di dove esercitare la propria funzione, rendendo così le strutture organizzative strumentali della volontà soggettiva dei docenti. Una conclusione di questo tipo è difficilmente sostenibile, posto che l'organizzazione dell'attività didattica e scientifica assolve a un'altra funzione, che è quella di assicurare una formazione ed educazione coerente per gli studenti, nonché un servizio in funzione del progresso della scienza. Se i contenuti delle attività di insegnamento e di ricerca sono rimessi ai docenti universitari, l'organizzazione delle strutture che rendono possibile la produzione di quei

contenuti deve tener conto di vincoli di natura oggettiva che implicano un necessario contemperamento delle volontà soggettive individuali⁷³. Sostenere che l'organizzazione delle strutture interne degli atenei deve adeguarsi alle scelte di afferenza dei singoli docenti significa fraintendere la finalità dell'organizzazione del servizio universitario. È a tutti evidente che sia ragionevole, ad esempio, come prevedono molti statuti e regolamenti degli atenei, limitare la mobilità interna alla verifica che il dipartimento di provenienza possa mantenere il numero minimo necessario per la sua continuità o il numero minimo per poter garantire l'offerta formativa che vincola l'università nei confronti degli studenti: le esigenze organizzative, funzionali al diritto degli studenti di ricevere la formazione che hanno scelto al momento dell'iscrizione, prevalgono sulle pretese soggettive dei docenti di scegliere dove insegnare e fare ricerca.

Al contempo, tuttavia, è altresì vero che l'università si deve far carico di rendere operativo il diritto dei docenti a insegnare e a svolgere la ricerca, trovando la soluzione organizzativa idonea e adeguata⁷⁴. Pertanto, se è vero che non esiste un diritto assoluto alla mobilità da parte del docente, sussiste pur sempre un obbligo dell'ateneo a garantire che il docente sia messo nella condizione di esercitare la propria libertà all'interno di strutture idonee deputate a organizzare la didattica e la ricerca.

Questa complessa situazione, composta di pretese, poteri e interessi contrapposti, produce effetti giuridici diversi, che vale la pena approfondire. La premessa di ogni discorso deve muovere dal dato legislativo, che sul punto appare estremamente rarefatto lasciando agli atenei lo spazio normativo per tradurre in modo diverso il requisito dell'omogeneità scientifica dei dipartimenti⁷⁵. Alcuni atenei hanno espresso questa esigenza costituendo dipartimenti in cui l'omogeneità è segnata dall'appartenenza dei docenti a settori scientifico disciplinari di una stessa classe disciplinare, tendenzialmente coincidente con quelle delle cosiddette aree Cun⁷⁶; altri, invece, hanno misurato l'omogeneità in base alle finalità dei progetti formativi e scientifici elaborati dai dipartimenti nell'offerta formativa o nella realizzazione di progetti di ricerca⁷⁷. Dal momento che

⁷³ Questo approccio è seguito dalla giurisprudenza amministrativa anche quando viene in gioco la valutazione delle istanze al collocamento in aspettativa da parte dei docenti; cfr. Cons. Stato, sez. VII, 28 febbraio 2023, n. 2047; Cons. Stato, sez. VI, 14 giugno 2021, n. 4632.

⁷⁴ Si vedano in questo senso Tar Campania, 5 maggio 2016, n. 1088; Tar Lombardia, Brescia, 27 luglio 2021, n. 704.

⁷⁵ La possibile praticabilità di questa scelta fu subito notata in sede di commento da E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, cit., 368-369.

⁷⁶ Secondo lo studio di M. TURRI, *Gli assetti organizzativi interni*, cit., 44, gli atenei che hanno scelto questa strada sono la netta minoranza, visto che per gli atenei piccoli e medi è stato più semplice trasformare le vecchie facoltà in dipartimenti e così hanno fatto però anche la maggior parte dei grandi atenei.

⁷⁷ Si veda P. COLLINI, *Il modello organizzativo proposto dalla legge n. 240/2010 e gli spazi di*

l'istanza di mobilità dei docenti deve essere valutata in base alla corrispondenza dei significati di omogeneità dipartimentale che gli atenei hanno stabilito, ne deriva che le diverse impostazioni scelte si ripercuotono sull'ampiezza dei poteri dei dipartimenti.

Nel caso in cui l'omogeneità sia stata resa in termini di qualifica disciplinare, il potere dei dipartimenti appare molto limitato, dato che il presupposto di accesso è facilmente accertabile e oltretutto controllabile dagli organi di atenei, che hanno il potere di concludere il procedimento⁷⁸. Eventuali decisioni dei dipartimenti che producano deviazioni dall'omogeneità disciplinare possono essere tollerate solo se il consiglio di amministrazione o il senato accademico lo consentono in deroga sulla base delle giustificazioni presentate dal dipartimento di destinazione. La circostanza che il potere del dipartimento sia vincolato non autorizza, tuttavia, a considerare l'istanza di mobilità sostenuta da un diritto soggettivo, dal momento che la pretesa del docente universitario è comunque conformata da una particolare esigenza funzionale scelta dall'ateneo⁷⁹. Viceversa, è certo che in questo caso sia il dipartimento a farsi carico, anche in collegamento con altri dipartimenti, del dovere di assicurare le concrete condizioni affinché la libertà di insegnamento e di ricerca del docente possa dispiegare i suoi effetti.

Qualora, invece, l'omogeneità dei dipartimenti sia stata realizzata finalizzando la condivisione di progetti o metodi formativi e scientifici che ammettono anche la interdisciplinarietà, la valutazione dei dipartimenti potrà godere di una maggiore ampiezza discrezionale. In questo caso, i regolamenti di ateneo stabiliscono una serie di indicatori rispetto ai quali i dipartimenti di provenienza e di destinazione devono basare la loro decisione, consentendo così all'organo di ateneo di assumere la decisione finale. È ragionevole ritenere che la decisione finale assumerà una valenza particolarmente significativa quando i dipartimenti interessati assumono posizioni difformi all'interno del procedimento, dovendo supporre che – nell'opposta evenienza – decisioni contrarie dell'ateneo resisterebbero difficilmente a un sindacato di legittimità promosso dai docenti interessati. Questa seconda situazione mette i dipartimenti in una posizione potenzialmente più forte se – appunto – quelli coinvolti direttamente nel procedimento maturino un giudizio conforme. Risulta così ancora più chiaro, in questo caso, che la situazione giuridica dell'istante si configura in termini di interesse legittimo. Dal punto di vista della verifica dell'autonomia effettiva dei dipartimenti, si

innovazione organizzativa a disposizione degli atenei, in M. BROLLO-R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti*, cit., 78-79, il quale critica tale opzione di traduzione dell'omogeneità perché confonde un'esigenza funzionale che attiene all'elemento strutturale di un'organizzazione con i fini dell'organizzazione.

⁷⁸ Ad esempio, questa è stata la scelta di alcune università come quelle di Firenze, Genova e del Salento.

⁷⁹ In senso conforme a quanto qui ricostruito si vedano Tar Campania, 12 settembre 2016, n. 4230; Tar Sardegna, 29 maggio 2009, n. 804.

può notare che la decisione del dipartimento di destinazione appare giuridicamente più solida, ma solo se è coordinata con quella di altro dipartimento e non in sé. Anzi, come si è notato, nel caso in cui i dipartimenti assumano legittimamente decisioni difformi, l'esito dipenderà in modo determinante dagli organi di ateneo, che di fatto finiranno per arbitrare la valutazione dei singoli dipartimenti. L'autonomia del dipartimento è rafforzata solo se si combina con quella di altri, per effetto di un meccanismo che non radica l'autonomia nel dipartimento in sé ma ad esigenze funzionali pretese dall'ateneo. Di conseguenza in questa soluzione organizzativa ricade prevalentemente sull'ateneo l'onere di individuare la sede idonea in cui il docente potrà esercitare le libertà costituzionalmente riconosciute.

La conclusione di questo esame conduce a considerare funzionalizzato non solamente il diritto alla migrazione dei docenti universitari, ma anche il potere dei dipartimenti di regolare l'accesso e la fuoriuscita dei propri componenti. Sebbene l'ampiezza del potere dei dipartimenti sia diversa negli atenei, tale varietà è riconducibile a ragioni estranee all'esercizio di una presunta autonomia e, al contrario, riflette decisioni dell'ateneo in merito alla costruzione dei caratteri di omogeneità dei dipartimenti stessi. È facile argomentare che un risultato del genere è ulteriormente confermato quando la mobilità è avviata su richiesta dei dipartimenti, ipotesi che è considerata da qualche ateneo⁸⁰.

A un esito analogo si giunge anche se si esamina la procedura di costituzione o soppressione di un dipartimento, che è legata all'ingresso o al mancato ingresso o alla fuoriuscita o alla mancata fuoriuscita di docenti. La legge n. 240/2010 si limita a ricordare che la costituzione e la disattivazione dei dipartimenti è deliberata dal consiglio di amministrazione e che gli stessi devono essere composti in modo da assicurare l'omogeneità dei settori scientifici disciplinari con una numerosità minima lasciando così agli atenei ampia autonomia per definire le procedure a tal fine necessarie. Ebbene, buona parte degli statuti omette di indicare come si avvia un procedimento che porta alla costituzione del dipartimento e altrettanto fa a proposito della cessazione, limitandosi a ripetere le disposizioni legislative; altri richiamano l'iniziativa autonoma dei docenti e le procedure da seguire in questo senso per la costituzione⁸¹ o ciò che deve essere fatto quando un dipartimento scende sotto la dimensione minima, dove si trovano

⁸⁰ Per esempio, questa ipotesi è chiaramente prevista dall'apposito regolamento delle Università di Bari e di Napoli Federico II. Nel caso dell'Università di Bologna è perfino disciplinata la mobilità intra-dipartimentale tra sedi diverse dello stesso dipartimento.

⁸¹ Ad esempio, l'art. 15 dell'Università del Salento indica l'avvio del procedimento di costituzione di nuovi dipartimenti su iniziativa dei docenti e con l'approvazione del consiglio di amministrazione. L'art. 43 dello statuto dell'Università di Padova prevede che la costituzione dei dipartimenti possa avvenire o su nuova iniziativa di docenti o per effetto di disattivazione di precedenti dipartimenti ridotti nella numerosità sotto i minimi consentiti, favorendo però la costituzione nuova di dipartimenti solo se la numerosità è molto superiore a quella minima consentita.

soluzioni anche creative in cui si cerca di conciliare con maggiore flessibilità i limiti di legge per la costituzione di un dipartimento con le esigenze di carattere culturale espresse dai componenti aspiranti o effettivi dei dipartimenti⁸². Si assiste così a progettualità determinate dai docenti interessati, il cui valore è in grande parte dipendente dalla discrezionalità espressa dagli organi di vertice di ateneo, che valutano la compatibilità dei programmi con le esigenze di permanenza della struttura⁸³. Gli aspiranti docenti che ambiscono alla costituzione o alla conservazione di un dipartimento, una volta scesi sotto la numerosità minima, hanno un potere relativo per determinare tale esito.

Merita, infine, di essere considerato un recente (e raro) caso giurisprudenziale che si è risolto proprio intorno alle questioni affrontate fin qui⁸⁴. Il giudice era stato chiamato a verificare la legittimità dei provvedimenti con cui il senato accademico, su proposta del rettore, aveva dapprima respinto l'istanza di accesso di quattro docenti a un dipartimento e poi disposto l'assegnazione degli stessi in altri quattro differenti dipartimenti. La vicenda costituiva l'esito di un caso piuttosto complesso. Il dipartimento presso il quale i ricorrenti avevano chiesto di aderire era stato costituito da docenti che condividevano inizialmente l'afferenza in un altro dipartimento – nel frattempo disattivato. In sostanza, la conflittualità interna al dipartimento di origine aveva indotto tutti i docenti di quel dipartimento, tranne quattro, a costituire un nuovo dipartimento, presso il quale i ricorrenti avevano successivamente fatto richiesta di ingresso. Senza addentrarsi troppo sulle ragioni che hanno condotto il giudice ad accogliere il ricorso per le violazioni delle regole procedurali, ciò che interessa evidenziare qui sono soprattutto due aspetti.

Il primo conferma le conclusioni a cui si è giunti sopra: il giudice pugliese ha ritenuto l'istanza dei docenti universitari sostenuta da una condizione di interesse legittimo e non di un diritto soggettivo, ma nondimeno ha ritenuto che questo non esenti il dipartimento e l'amministrazione universitaria dal dovere di esprimere una valutazione motivata sulla richiesta, la cui legittimità deve essere misurata proprio in relazione alla coerenza della richiesta con i requisiti di omogeneità che devono caratterizzare i dipartimenti. Quindi – ha ritenuto il giudice – la posizione dei ricorrenti, pur non configurandosi come diritto soggettivo, ri-

⁸² Ad esempio, molti atenei prevedono che, quando un dipartimento scende sotto la numerosità minima consentita, si assegna al dipartimento un lasso temporale predeterminato prima di procedere alla disattivazione effettiva per vedere se sia possibile programmare uno sviluppo progressivo. L'art. 27 dello statuto dell'Università di Roma Tre richiede che il dipartimento che perde la numerosità minima definisca un piano triennale di recupero, dalla cui esatta esecuzione dipenderà la permanenza o la disattivazione dello stesso.

⁸³ Tale procedura, tesa a verificare la possibilità di evitare la disattivazione del dipartimento, è stata sempre considerata un elemento importante ai fini della legittimità della procedura; si veda così Tar Puglia, Lecce, ord. 3 dicembre 2003, n. 1090.

⁸⁴ Ci si riferisce alla sentenza del Tar Puglia, Bari, 1 aprile 2022, n. 464.

sulta rafforzata “dall’onere in senso tecnico che l’Università ha di trovare una collocazione funzionale (e non punitiva) al docente medesimo che ne faccia richiesta”.

Il secondo aspetto meritevole di essere sottolineato è che il giudice ha considerato del tutto illegittime le assegnazioni forzose dei ricorrenti che l’ateneo ha compiuto, perché le stesse, ignorando l’istanza volontaria dei ricorrenti, hanno mancato di pronunciarsi sulla verifica se fossero motivate sul piano della coerenza con l’omogeneità scientifica del neocostituito dipartimento. E, in effetti, si può ritenere che tale accertamento difficilmente avrebbe potuto condurre a un esito negativo, visto che i ricorrenti in origine condividevano l’appartenenza allo stesso dipartimento disattivato dei “transfughi”. Per questa ragione gli atti che dispongono forzosamente l’assegnazione a nuovi dipartimenti non solamente sembrano accondiscendere a una soluzione chiaramente escludente, ma appaiono carenti sotto il profilo della verifica dell’omogeneità scientifica delle nuove afferenze, specie in considerazione del fatto che uno di questi dipartimenti – assegnatario forzoso di uno dei ricorrenti – aveva espresso il suo diniego al nuovo accesso perché non coerente con l’identità progettuale didattica e scientifica del dipartimento stesso.

Ne deriva, pertanto, un risultato interessante che evidenzia che la funzionalizzazione delle istanze dei docenti e del potere di regolazione del dipartimento non è priva di limiti. Sicché, sebbene sia difficile riconoscere un vero e proprio potere di autonomia del dipartimento nel regolare l’ingresso e la fuoriuscita dal dipartimento, la compressione dello stesso non può arrivare fino al punto di subire qualunque determinazione dell’ateneo che prescindere da una motivazione più che adeguata.

In sede di appello, tuttavia, la sentenza è stata riformata con valutazioni che, per i profili che qui interessano, sembrano poco convincenti⁸⁵. Tralasciando le questioni procedurali di verifica di legittimità che il giudice di appello ha valutato diversamente⁸⁶, la principale ragione che ha indotto alla riforma della sentenza di primo grado è la necessità di prevenire l’elevata conflittualità interna al dipartimento di origine nel nuovo in nome del buon funzionamento e dell’efficienza dell’attività accademica. In altre parole, con i provvedimenti contestati gli organi di ateneo si sarebbero fatti carico di problemi organizzativi che avrebbero impedito il regolare funzionamento del dipartimento neocostituito. Tale motivazione è stata considerata dal giudice di rilievo tale da rendere “priva di con-

⁸⁵ Cfr. Cons. Stato, sez. VII, 1 febbraio 2023, n. 1133.

⁸⁶ Nel giudizio di appello la mancata pronuncia del dipartimento di destinazione sull’istanza dei quattro originari ricorrenti è stata considerata inidonea a viziare la decisione finale del senato accademico, dal momento che l’inerzia del dipartimento non impedisce la valutazione finale degli organi di ateneo, anche quando l’inerzia è stata determinata dal mancato raggiungimento del quorum strutturale del consiglio di dipartimento.

creta significatività” la valutazione della corrispondenza dell’omogeneità disciplinare tra gli istanti e il dipartimento neocostituito. Si tratta così di una decisione poco convincente perché affida al rettore e, nel caso citato, al senato accademico un potere che è in grado di disporre liberamente delle volontà tanto degli istanti quanto dei dipartimenti. Un risultato, evidentemente, opposto a quello raggiunto dal giudice di primo grado e, per quanto riguarda le università statali, significativamente inedito con grave compressione degli spazi di libertà e autonomia.

8. *Il potere di reclutamento dei dipartimenti*

L’altro test di verifica dell’autonomia dei dipartimenti riguarda la capacità di reclutamento dei docenti universitari attraverso le procedure concorsuali. Se si assumesse la prospettiva che i dipartimenti riflettono in primo luogo l’autonomia didattica e scientifica degli studiosi che lo compongono, potrebbe essere ragionevole attendersi l’assegnazione di poteri decisivi in materia di selezione. Tale parametro andrebbe valutato su due versanti, uno interno e uno esterno agli atenei.

Con riferimento ai rapporti interni occorre verificare se e in che termini i dipartimenti hanno la libertà di individuare i settori scientifici disciplinari e le posizioni su cui investire rispetto a condizionamenti che possono derivare dagli organi di governo dell’ateneo⁸⁷. Analizzando i regolamenti di ateneo riferiti al reclutamento di docenti si può ricavare che sono costanti tre elementi⁸⁸.

Ai dipartimenti (e in alcuni casi anche alle strutture di raccordo) è dato il potere di definire settori scientifici e posizioni in sede di programmazione triennale, solitamente rinnovabile di anno in anno. L’atto di programmazione è deliberato dal dipartimento, ma costituisce un documento interno all’amministrazione universitaria, una sorta di proposta di priorità che è comunicata agli organi di governo dell’ateneo. Pur essendo un atto a totale e piena responsabilità del dipartimento, deve essere considerato un mero atto interno di una procedura complessa strutturata su varie fasi.

L’atto di programmazione, infatti, non abilita il dipartimento ad avviare il procedimento di reclutamento che è a valle, perché l’attivazione della procedura dipende dalla decisione del consiglio di amministrazione con cui quest’ultimo destina le risorse necessarie. Solo a quel punto i dipartimenti possono davvero iniziare il procedimento di reclutamento stabilendo con precisione il settore

⁸⁷ Sull’esclusione di un sindacato di merito del consiglio di amministrazione sulle proposte di chiamata dei dipartimenti si rinvia invece alle condivisibili osservazioni di A. MARRA, *L’autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., 29, ma qui – davvero – non paiono esserci dubbi.

⁸⁸ Sotto questo profilo le differenze tra università sono davvero ridotte.

scientifico disciplinare e la posizione da reclutare. È in questa fase che la scelta del dipartimento diventa davvero vincolante da un punto di vista giuridico, anche se l'ateneo può riservarsi di controllare che ci sia coerenza tra la delibera di avvio della procedura di reclutamento e l'atto di programmazione in base al quale ha determinato la distribuzione delle risorse. In questo senso si può riscontrare un certo grado di autonomia dei dipartimenti, che è comunque garantita direttamente dalla legge⁸⁹. L'incidenza della distribuzione delle risorse può però rilevare sotto due profili. Da un lato, l'assegnazione dei punti organico può influenzare la programmazione interna dei dipartimenti inducendoli a seguire priorità diverse da quelle programmate o, comunque, a non soddisfare con parità le urgenze che il dipartimento ha avvertito in sede di programmazione, dall'altro, i criteri che sceglierà l'ateneo nella distribuzione possono stabilire differenze tra dipartimenti. All'interno di questi meccanismi, inevitabili quando ci si confronta con risorse limitate rispetto alle richieste, che – difatti – spesso alimentano relazioni e negoziazioni informali perché tali esiti vengano contenuti il più possibile finendo per assegnare al rettore il ruolo essenziale di catalizzatore di tutto il sistema di governo universitario, resta il dato che la decisione finale in relazione alla posizione da reclutare spetta al dipartimento.

Tuttavia, prima di dire che questo potere, pur condizionato, risulta essere esercizio di autonomia effettiva, bisogna misurare tale conclusione con ulteriori dinamiche che sono sottese al procedimento di reclutamento. Ad esempio, non si può escludere che le negoziazioni informali a cui si è fatto cenno sopra possano indurre il rettore a esercitare il potere di condizionamento delle risorse economiche per orientare le priorità del dipartimento⁹⁰. In questo caso, la decisione finale del dipartimento risulterà solo formalmente l'esito di una valutazione autonoma o, comunque, non lo sarà totalmente. In secondo luogo, nei regolamenti non si esclude che la distribuzione delle risorse lasci davvero liberi i dipartimenti di decidere quali posizioni assumere. La distribuzione delle risorse, oltre a definire il *quantum*, potrebbe essere collegata a una specifica posizione e a uno specifico settore scientifico disciplinare, rendendo la delibera del dipartimento un mero adempimento formale e vincolato. È ragionevole supporre che questo condizionamento non possa prescindere dalla programmazione presentata dal dipartimento e, quindi, non possa risolversi in un'imposizione al dipartimento di reclutare figure non comprese nella programmazione, almeno fin quando si tratta delle procedure ordinarie, perché questo contraddirebbe la funzione di organizzazione della didattica e della ricerca che gli è riservata. Tuttavia, sarebbe sempre possibile che, a fronte di specifiche priorità indicate dal dipartimen-

⁸⁹ Così, infatti, prevede l'art. 2, comma 1, lett. b), legge n. 240/2010.

⁹⁰ Ne fa cenno chiaramente lo studio condotto da M. REGINI, *I meccanismi e i processi decisionali effettivi*, in G. CAPANO-M. REGINI, *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, cit., 60.

to, l'ateneo decida che quei bisogni possano essere soddisfatti in altro modo all'interno dell'università con l'attivazione di procedure di mobilità interna, con l'attivazione di procedure valutative anziché selettive o il contrario⁹¹ oppure, ancora, con un diverso coordinamento delle strutture didattiche e di ricerca. Inoltre, l'ateneo può contribuire a fissare i criteri con cui i dipartimenti definiscono le proprie priorità, soprattutto nelle circostanze in cui il reclutamento avviene con riserva agli abilitati interni. In queste circostanze, pur rimanendo il dipartimento formalmente responsabile dell'indicazione delle posizioni e dei settori da reclutare, è costretto a utilizzare criteri definiti dall'ateneo, vedendosi restringere di molto la propria autonomia decisionale.

Ne risulta, come si è detto, anche a conclusione del precedente paragrafo, che il potere decisionale di reclutamento dei dipartimenti è utilizzato all'interno di un procedimento composito che può risultare variamente limitato: il condizionamento non può arrivare fino al punto di cancellare l'esercizio concreto e reale della scelta del dipartimento, ma certamente può dare un esito che comprome significativamente l'autonomia dipartimentale.

L'autonomia nel reclutamento dei dipartimenti può essere misurata anche con quello che all'inizio di questo paragrafo ho definito il versante esterno, ovvero comprendere in che modo il potere decisionale dei dipartimenti può essere esercitato in presenza di vincoli esterni al rapporto presente all'interno dell'ateneo.

Un primo campo di verifica è comprendere se i dipartimenti hanno margini per l'esercizio di potere discrezionale in relazione alla procedura di chiamata rispetto agli esiti prodotti dalla commissione giudicatrice. In altri termini, la questione che si pone è se il dipartimento sulla base delle risultanze della commissione possa procedere alla chiamata indicando il candidato non risultato vincitore della prova selettiva che abbia comunque avuto una valutazione positiva⁹². Si tratterebbe di una decisione che dovrebbe, naturalmente, essere motivata dalla maggiore corrispondenza del profilo selezionato rispetto alle esigenze didattiche e scientifiche del dipartimento, svolgendo così un giudizio complementare rispetto a quello della commissione esterna di giudizio, che è chiamata a verificare solo la qualità scientifica dei candidati. Così il consiglio non si sostituirebbe alla commissione ma, tenendo conto delle sue valutazioni, integrerebbe il giudizio con la verifica di corrispondenza tra bisogni da soddisfare e caratteri scientifici dei candidati. Nella misura in cui questa valutazione premi il candidato che

⁹¹ Si veda, ad esempio, Cons. Stato, sez. VII, 10 agosto 2022, n. 7077, in cui il giudice ha valutato legittima la delibera del consiglio di amministrazione di trasformare una procedura selettiva in una valutativa per esigenze legate al risparmio delle risorse.

⁹² Cfr. B. RABAI, *Le modalità di reclutamento del corpo docente universitario dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240 e il ruolo suppletivo della giurisprudenza*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, cit., 49-50.

non è stato considerato migliore, la decisione sarebbe tuttavia sottoposta a un rigoroso scrutinio nella motivazione. Come è noto, su questo si è pronunciata la giurisprudenza in diverse circostanze con un orientamento in prevalenza non favorevole a concedere questo spazio decisionale, ritenendo che un orientamento contrario farebbe perdere alla procedura il carattere effettivamente selettivo che è finalizzato alla scelta dei migliori, sconfessando il giudizio della commissione appositamente creata per esprimere tale giudizio⁹³. Di recente il giudice ha ritenuto che ipotesi di questo tipo potrebbero perfino configurare condizioni di arbitrio da parte dei dipartimenti⁹⁴.

L'altro aspetto su cui si può misurare l'autonomia del dipartimento in presenza di vincoli esterni è se il dipartimento possa disapplicare o integrare le norme interne in presenza di una chiara contrarietà a provvedimenti esterni. In altre parole, sarebbe da capire se il dipartimento possa ritagliarsi uno spazio decisionale autonomo, anche contrario a ciò che sarebbe atteso dall'applicazione di un regolamento di ateneo, qualora riscontri un'evidente violazione di una disposizione esterna avente carattere normativo. In un interessante caso giurisprudenziale, il giudice amministrativo ha dichiarato illegittima la delibera con cui il consiglio di dipartimento aveva proceduto alla nomina della commissione di concorso senza ricorrere al sorteggio dei commissari⁹⁵. La difesa dell'università resistente aveva opposto l'argomento che la decisione del dipartimento era coerente sia con il regolamento di ateneo, sia con l'interpretazione datane dagli organi di governo universitario, nonostante l'ateneo non si fosse adeguato al Piano nazionale anticorruzione come modificato da Anac nel 2017. Sebbene il consiglio di stato non abbia condiviso il ragionamento proposto dal giudice di primo grado che aveva attribuito al Piano un'efficacia normativa diretta così da essere considerato un vero e proprio parametro di legittimità della decisione dell'amministrazione universitaria⁹⁶, il giudice di appello ha censurato l'operato del consiglio di dipartimento, perché non avrebbe motivato la ragione per la

⁹³ Cfr. Tar Lombardia, Milano, sez. III, 7 febbraio 2020, n. 270; Tar Lombardia, Milano, 24 gennaio 2019, n. 132; Tar Puglia, Bari, 14 marzo 2018, n. 348; Tar Lombardia, Milano, 11 giugno 2018, n. 1470; Tar Piemonte, 13 aprile 2017, n. 481; Cons. Stato, sez. VI, 28 giugno 2016, n. 2855; Tar Toscana, 30 maggio 2016, n. 926.

⁹⁴ Si vedano significativamente Cons. Stato, sez. VII, 17 marzo 2023, n. 2765; Cons. Stato, sez. VII, 5 marzo 2023, n. 2226; Cons. Stato, sez. VII, 5 settembre 2022, n. 7719.

⁹⁵ Si fa riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 14 dicembre 2021, n. 8336.

⁹⁶ Sul punto si veda la ricostruzione di M. D'AMICO-P. VILLASCHI, *Il sistema delle fonti: quali regole?*, in A. MARRA-M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022, 19-23, che prendono in esame le due sentenze Tar Abruzzo, ord., 21 giugno 2019, n. 87 e Tar Liguria, 11 maggio 2020, n. 285. Si veda anche sul tema della valenza giuridica del Piano nazionale anticorruzione N. PARISI, *I piani di prevenzione della corruzione*, in A. MARRA-M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., 46-51. Per la giurisprudenza si vedano Tar Lazio, sez. III-ter, 17 marzo 2023, n. 469 Tar Sicilia, 19 dicembre 2022, n. 3663; Tar Friuli-Venezia Giulia, 26 febbraio 2022, n. 105.

quale abbia ritenuto di discostarsi dal provvedimento dell'autorità anticorruzione, nonostante un suo componente interno ne avesse richiesto l'applicazione. A dire del giudice, infatti, il dipartimento avrebbe ben potuto disattendere le indicazioni del piano nazionale anticorruzione, ma dando adeguata motivazione così da evidenziare come lo stesso fine, ovvero limitare i rischi della corruzione, sarebbe stato raggiunto in altro modo. Il silenzio in merito e il mero adeguamento al regolamento interno di ateneo non sono stati considerati ragioni sufficienti per resistere al dubbio di un esercizio di sviamento del potere da parte del dipartimento. Dalla sentenza si ricava una piena responsabilizzazione del dipartimento sulla decisione assunta, che non è attenuata dal mero adempimento del regolamento di ateneo⁹⁷.

I casi richiamati, dunque, ci restituiscono un'ambigua considerazione dei dipartimenti con particolare riferimento alla loro capacità di esercitare il proprio apprezzamento di giudizio rispetto a vincoli esterni che concernono le università quando si tratta di gestire procedure di reclutamento. Il potere di discernimento sembra essere riconosciuto soprattutto in chiave di legittimità oggettiva, mettendo il dipartimento al servizio non tanto dei docenti e della loro libertà didattica e scientifica ma dell'ordinamento generale contro decisioni difformi degli atenei.

9. I risultati dell'analisi

A questo punto della trattazione è utile trarre delle conclusioni rispetto alle ipotesi di partenza del lavoro. L'esame della normativa e delle procedure adottate dalle università statali mostra un limitato sviluppo dell'autonomia delle strutture presenti all'interno degli atenei. Sebbene sia erroneo credere che questo si traduca generalmente in soluzioni uniformi, la varietà prodotta appare tutto sommato limitata.

Anche se gli atenei "subiscono" i dipartimenti per volontà legislativa, la loro conformazione resta largamente condizionata anche dalle decisioni assunte dagli organi di governo. L'imposizione legislativa non impedisce agli atenei di esercitare il coordinamento e la guida delle loro attività e delle loro strutture amministrative, così da renderli uffici largamente responsabilizzati nei confronti degli organi di governo universitario⁹⁸. Peraltro, a dispetto di quanto definito dalla

⁹⁷ Simili conclusioni il giudice ha raggiunto anche in altra circostanza nella quale il sorteggio dei commissari si presentava come una soluzione più apparente che reale, disattendendo così le indicazioni di Anac: cfr. Cons. Stato, sez. VII, 21 ottobre 2022, n. 8980.

⁹⁸ Questa sembra, ad esempio, la convinzione anche di C. BENETAZZO, *Organi del Dipartimento e modalità della loro composizione: gli ambiti dell'autonomia universitaria*, cit., 35, seguendo un percorso di analisi, però, diverso da quello proposto qui.

legge, la funzionalizzazione risulta vincolata sia da attività di indirizzo sia da attività gestionali che spesso si sovrappongono a quella che i dipartimenti potrebbero esercitare⁹⁹. Insomma, pur non essendo uffici scelti autonomamente dalle università, la loro strutturazione e azione risente enormemente delle scelte degli atenei. La stessa capacità di interlocuzione dei dipartimenti con gli organi decisionali degli atenei appare limitata, sia pure dentro un quadro di soluzioni che sono variegata.

Complessivamente è da escludere che le differenze, che pure si registrano all'interno degli atenei, siano riconducibili all'esercizio di una piena autonomia dei dipartimenti. Gli spazi di intervento che i dipartimenti possono utilizzare sono quelli che sono concessi dall'ordito normativo che gli atenei concedono più che dal riconoscimento di un'evidente sfera di intangibilità a presidio della loro autonomia¹⁰⁰.

Ciò non toglie, tuttavia, che lo studio riveli anche soglie minime invalicabili a tutela del potere decisionale dei dipartimenti¹⁰¹. La garanzia "naturale" per i dipartimenti è intanto rappresentata dalle funzioni e dai poteri attribuiti direttamente dalla legge per la didattica e la ricerca. In questo modo i dipartimenti continuano a godere di quella protezione speciale che il legislatore italiano ha sempre preservato alle strutture interne alle università. La costituzione di procedure in cui nella definizione dell'offerta formativa e nel sostegno della ricerca entrano in gioco anche altri organi di ateneo non è idonea a comprimere questo spazio di autonomia sostanziale dei dipartimenti. Si tratta di una condizione di privilegio che non è minimamente paragonabile a quelle presenti ai tempi della legge Casati, ma è rimasta un'attenzione verso gli organi interni che permette ai dipartimenti di limitare il potere conformativo degli atenei.

Questa tutela conservativa dei dipartimenti da parte della legge impedisce, però, di adeguare questo ufficio complesso al variare delle funzioni attribuite. L'analisi ci restituisce la conformazione di dipartimenti che nelle loro caratteristiche fondamentali sono rimasti immutati a fronte di compiti che sono nel frattempo cresciuti. Dopo la legge n. 240/2010 essi non sono più solo strutture di

⁹⁹ Cfr. in questo senso la preoccupazione espressa che denuncia la definizione di una struttura che finisce per essere il terminale organizzativo di poteri di fatto riservati agli organi di ateneo: P.G. RINALDI, *La governance interna delle università*, cit., 75.

¹⁰⁰ Risultano interessanti in questo senso le considerazioni svolte da A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., 23, sul punto in cui rileva che neppure la giurisprudenza appaia sensibile a valorizzare tale tratto per spiegare le differenze nelle scelte organizzative degli atenei. Si veda, invece, P. COLLINI, *Il modello organizzativo proposto dalla legge n. 240/2010 e gli spazi di innovazione organizzativa a disposizione degli atenei*, cit., 86-88, che valuta ampi gli spazi che il legislatore lasciava agli atenei per configurare soluzioni organizzative più aderenti ai bisogni di autonomia.

¹⁰¹ Cfr. A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., 28, che considera irrinunciabile definire quote di competenze preservate, dal momento che un esito contrario darebbe vita a un rapporto gerarchico difficilmente sostenibile sul piano giuridico.

ricerca, ma sono anche responsabili della didattica e sono oltretutto gravati dalle nuove funzioni relative alla Terza Missione; eppure, ciò non ha determinato significativi cambiamenti in termini di composizione degli organi, capacità amministrativa e normativa. Viene meno così un noto assioma degli studi amministrativi, secondo cui l'organizzazione segue le funzioni: nella storia recente dei dipartimenti assistiamo a cambiamenti organizzativi limitati a fronte di nuove attribuzioni di funzioni¹⁰².

Inoltre, sembrerebbe riservato ai dipartimenti anche un potere con riferimento alla selezione della componente dei docenti, che appare strettamente legata ai compiti di coordinamento organizzativo della didattica e della ricerca¹⁰³. Qui la sfera di attribuzione che sembra invalicabile appare più contenuta e non sufficientemente valorizzata, ma tale perlomeno da resistere a scelte dell'ateneo che si traducano in imposizioni che prescindono da qualunque volontà soggettiva del principale organo di governo del dipartimento. La mobilità dei docenti non può avvenire, ad esempio, in presenza di chiare posizioni contrarie dei dipartimenti, nella misura in cui questi ultimi agiscano per la tutela della loro omogeneità. Naturalmente, trattandosi di una soglia di resistenza bassa ed esercitata dentro un contesto che tutto sommato disegna un ruolo debole ai dipartimenti, questo limite formale potrebbe non essere sufficiente a impedirne il superamento, potendo gli organi di governo – soprattutto il rettore – aggirarlo con l'impiego di strumenti che incentivano o disincentivano alcune scelte dei dipartimenti o, come si è verificato nel caso menzionato nel § 7, invocando l'eccezionalità dei fatti. Sul piano formale, tuttavia, sarebbe possibile da parte di un dipartimento arrestare le pretese dell'ateneo qualora queste si sostanzino in imposizioni che prescindono da qualunque minima considerazione della volontà dei dipartimenti. Unica eccezione è quella rappresentata dalla mobilità interna quando i due dipartimenti interessati siano discordi, dal momento che in questo caso l'ateneo è chiamato a risolvere l'istanza dovendo per forza di cose scegliere le ragioni sostenute da uno dei due, finendo così per imporsi necessariamente contro l'altro.

¹⁰² È molto eloquente in questi termini lo studio di M. TURRI, *Gli assetti organizzativi interni*, cit., 46, che dimostra come la dislocazione del personale tecnico amministrativo tra dipartimenti e uffici centrali sia rimasta sostanzialmente stabile dopo la riforma della legge n. 240/2010, nonostante la non più obbligatoria presenza delle facoltà. La dottrina ha messo in evidenza che tale effetto sia dovuto alla reale *ratio* presente nella legge n. 240/2010 che non è stata quella di assicurare un miglior coordinamento delle funzioni principali, ma di semplificare il quadro organizzativo interno anche a costo di caricare su un'unica struttura più compiti funzionali. Su questo si vedano E.M. MARENGHI, *L'organizzazione delle università tra riforma e controriforma*, cit., 797; C. TUBERTINI, *Evoluzione e prospettive della didattica universitaria*, cit. 197-198.

¹⁰³ È interessante un passaggio di una sentenza in cui il giudice mette in rilievo la stretta dipendenza che oramai si stabilisce tra offerta formativa e reclutamento del personale: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 17 maggio 2022, n. 3856.

Sul reclutamento, ugualmente, si è visto che il dipartimento è responsabilizzato a integrare o, perfino, a disapplicare i regolamenti di ateneo quando questi si pongono in contrasto con parametri di legalità. Il dipartimento, in questi casi, diventa il mezzo attraverso cui l'ordinamento preserva una condizione di legalità contro gli abusi di autonomia che l'ateneo potrebbe esercitare.

C'è poi un altro esito paradossale. Per effetto di alcuni processi di valutazione realizzati dal centro, gli atenei sono giudicati (e quindi anche premiati o penalizzati) sulla base dei risultati realizzati dai dipartimenti. Ciò è molto evidente con riferimento alla valutazione della ricerca, dove sono direttamente i dipartimenti a essere oggetto di valutazione, ma questo è vero anche per la didattica e per i dottorati, dal momento che una parte del giudizio finale di Anvur dipende anche dai risultati conseguiti dai dipartimenti. Questa responsabilità dei dipartimenti è però esercitata senza che essi possano agire liberamente in ordine al reclutamento, né – al contrario – siano pienamente dipendenti dagli atenei, che pure sono indirettamente coinvolti nei processi di valutazione. Si delinea così una condizione di incerta definizione.

Da tutto ciò si ricava che i dipartimenti sono in grado di esprimere una soggettività propria e distinta da quella dell'ateneo di appartenenza, la cui consistenza e ampiezza è però delineata da una combinazione di elementi. Sicché si può dire che la vita interna degli atenei sia ispirata in modo parziale dal principio di autonomia, rimettendo alle decisioni degli organi principali e, in particolare, del rettore il suo effettivo destino.

L'equilibrio prodotto appare l'esito di dinamiche che scontano un'incerta consapevolezza, perché non è chiaro quali interessi intenda preservare il legislatore imponendo agli atenei i dipartimenti. Da un lato, infatti, appare inidonea la rappresentazione di quanti configurano il dipartimento come un livello organizzativo che presidia in via esclusiva la libertà del docente universitario, dall'altra però la soggettività distinta sembra delineata per esigenze funzionali di controllo sugli atenei e, quindi, in chiave di controlimita del potere, per altri versi molto accentrato, degli organi di governo. Si spiega così la giurisprudenza amministrativa che, mentre concede il potere di disapplicare o integrare un regolamento interno di ateneo, non consente ai dipartimenti di integrare il giudizio delle commissioni di concorso con valutazioni che permettano di verificare la corrispondenza dei curricula e dei profili personali rispetto ai programmi didattici e di ricerca che gli stessi dipartimenti devono garantire. I dipartimenti non sono protetti in sé per garanzie di pregio costituzionale, ma in quanto strumento di controllo dell'autonomia degli atenei. Lo conferma la circostanza più evidente che il coordinamento dell'attività didattica e di ricerca non è accompagnata da una piena responsabilità in sede di reclutamento che renderebbe quella funzione realmente coerente. Sia in merito alle procedure selettive, sia in merito alla gestione si evidenzia la mancanza di spazi concreti per impostare strategie autonome, se non in termini molto generali; tutt'al più queste

condizioni sono riconosciute ai dipartimenti di eccellenza, ma come esito premiale di risultati di valutazione e non come prerogativa intrinseca di queste strutture.

In questo contesto di mancata scrittura di equilibri più avanzati tra autonomia degli atenei e garanzie per la didattica e la ricerca dei docenti¹⁰⁴, i dipartimenti rappresentano un baluardo necessario per la tutela del pluralismo degli studi¹⁰⁵, finendo però per apparire più un rimedio che una risorsa per l'autonomia¹⁰⁶.

Un'ultima annotazione che ribadisce tale indefinitezza del ruolo del dipartimento riguarda la sua potenziale capacità di stare in giudizio. La soggettività del dipartimento distinta ma non autonoma dall'ateneo finisce per essere anche sterile nella misura in cui non può sostanzarsi in una piena legittimazione processuale, che le permetterebbe di preservare le proprie prerogative¹⁰⁷. In questi termini, si è d'altronde orientata progressivamente la giurisprudenza¹⁰⁸. Ne deriva così che la soggettività è utilizzata dai docenti universitari per esercitare in via mediata quel controllo sull'abuso di autonomia degli atenei. Anche in questo caso, tuttavia, ci si chiede se tale risultato – la tutela dall'abuso di autonomia –

¹⁰⁴ Interessanti sono le osservazioni sviluppate da F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane*, cit., 739-740, il quale, partendo dal presupposto che collegialità e pluralismo sono tratti indispensabili del modo di governare l'università, soggetto pubblico che si distingue da altri, individua una serie di soluzioni per garantire in forma avanzata l'autonomia, senza che il legislatore – per timore di un cattivo uso – la prevenga dal principio. In questo senso ritiene utile adottare: la soluzione che per alcune decisioni sia raggiunta una maggioranza qualificata e non solo semplice; un'applicazione più rigorosa della trasparenza e degli oneri motivazionali delle decisioni; la collegialità delle decisioni universitarie. In termini simili anche R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario*, cit., 461.

¹⁰⁵ Cfr. M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, cit., 66, il quale sottolinea che la garanzia di pluralismo è data dalla circostanza che il consiglio di dipartimento, il principale organo decisionale, sia davvero l'unico nel quale tutta la componente della docenza partecipa. Si veda anche F. Midiri, *Il servizio pubblico dell'istruzione universitaria nella legge di riforma*, cit., 18-19, che ravvede nell'obbligatoria presenza del dipartimento il necessario rispetto del principio di partecipazione assicurato alla totalità della componente di docenza.

¹⁰⁶ Similmente M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, cit., 77, che, giudicando la legge generale sull'università, conclude che il legislatore con l'imposizione dei dipartimenti sembra “porsi quasi come un sovrano illuminato, costretto a imporre la virtù a sudditi neghittosi”.

¹⁰⁷ Il tema è affrontato da P.G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, cit., 80-81, anche sulla scorta di una giurisprudenza consolidata in materia. Per una chiusura totale circa la possibilità dei dipartimenti di stare in giudizio si veda anche E. PICOZZA, *Governance e concorrenza nell'università. Riflessioni tecniche*, in E. PICOZZA-A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance nel sistema universitario*, cit., 52.

¹⁰⁸ Si vedano per questo orientamento Tar Lazio, sez. III, 30 gennaio 2012, n. 1042; Tar Lazio, sez. III, 30 settembre 2011, n. 7663; Tar Lazio, sez. III, 22 luglio 2010, n. 27778; Tar Puglia, Lecce, 2 febbraio 2010, n. 417; Tar Puglia, Lecce, 12 maggio 2006, n. 2570; Cons. Stato, sez. VI, 6 aprile 2004, n. 1872 e Tar Val d'Aosta, 22 ottobre 2004, n. 111.

non meriti riconsiderazioni, tali da far rivivere e rendere attuali quelle conclusioni – a cui pure era giunta la giurisprudenza¹⁰⁹ – di assegnare la legittimazione processuale a tutte quelle soggettività che, pur prive di personalità, sono titolari di funzioni e poteri chiaramente delineati che contribuiscono alla tutela di rilevanti interessi pubblici¹¹⁰.

10. Prospettive in atto e future

È condivisibile l'opinione di chi, riflettendo sull'autonomia universitaria, annota che è praticamente impossibile da stabilire in astratto quale sia quella "giusta"¹¹¹. L'autonomia è un concetto relazionale che si misura costantemente con il suo opposto, il limite. Ammesso che l'autonomia possa essere rappresentata come una sfera, è chi delinea materialmente la circonferenza che stabilisce in concreto l'autonomia, ampia o limitata che sia. Da questo punto di vista, si può osservare che gli equilibri ricostruiti nei paragrafi precedenti non sembrano destinati a essere ridiscussi attraverso riforme di carattere generale: non è all'orizzontale la previsione di una riforma generale, né il Pnrr indica questa prospettiva.

Tuttavia, occorre tener presente che sono in atto sollecitazioni che incidono sugli equilibri descritti nei paragrafi precedenti che vanno, peraltro, in direzioni contrastanti¹¹².

Nella direzione di ampliare l'autonomia dei dipartimenti procede, ad esempio, l'evoluzione dei sistemi di valutazione. In occasione dell'ultimo ciclo di Vqr, infatti, i direttori di dipartimento, per tramite degli atenei, sono stati investiti del compito di guidare la scelta di individuare, nell'ambito di intervalli quantitativi predeterminati, quali prodotti scientifici fossero rappresentativi del

¹⁰⁹ Si veda in questi termini Tar Puglia, Lecce, 9 ottobre 2002, n. 7162, poi riformata in appello dal Cons. Stato, sez. VI, 6 aprile 2004, n. 1872.

¹¹⁰ Cfr. P.G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, cit., 81-82; A. D'ATENA, *Università e Costituzione*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'autonomia del sistema universitario. Paradigmi per il futuro*, Giappichelli, Torino, 2006, 21; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, cit., 2985; P. GROSSI, *Alcuni abbagli ed un luminoso punto fermo in tema di autonomia universitaria, con particolare riferimento alla posizione delle Facoltà e dei Dipartimenti*, in *Giur. cost.*, 1991, 2972, i quali contestano la limitazione di stare in giudizio delle strutture interne perché vanifica la loro differente soggettività.

¹¹¹ In questi termini P. CERBO, *Organizzazione e autogoverno delle Università statali dopo la legge n. 240/2010*, cit., 38-40.

¹¹² Risulta molto utile la sintesi dei numerosi interventi normativi prodotti sull'università a partire dal 2020 effettuata da G. CAPANO, *Quale governance per il sistema universitario post-Covid?*, in M. REGINI-R. GHIO (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, 2022, 260-263. In questo senso interessanti sono anche i rilievi di G. GRASSO-G. MARGARIA, *PNRR e libertà costituzionali nell'Università: considerazioni d'insieme alla luce della riforma delle classi di laurea*, in *AIC*, 4, 2022, 38 ss.

dipartimento¹¹³. A differenza dei precedenti cicli in cui i prodotti da valutare erano stabiliti da parametri rigidi applicati per ogni docente, si è praticata una via di maggiore responsabilizzazione dei dipartimenti stessi. Analoga condizione si presenta anche nella didattica con le procedure Ava, sebbene in questo caso sul giudizio finale espresso da Anvur la valutazione dei dipartimenti rileva in modo parziale¹¹⁴.

In una direzione di maggiore autonomia pare andare la scelta di un numero crescente di atenei che, incoraggiati dalla giurisprudenza¹¹⁵, ricorrono a procedure selettive che non assegnano più alle commissioni di concorso la scelta del vincitore. A partire da un'esperienza praticata dall'Università di Pisa si diffondono regolamenti che assegnano alle commissioni di valutazione il compito di giudicare la qualità assoluta dei candidati rispetto alla richiesta del bando, lasciando ai dipartimenti poi la concreta individuazione del candidato più idoneo al profilo ricercato in relazione ai bisogni didattici e scientifici¹¹⁶. Si tratta di una tendenza coerente con quello sviluppo che porta oramai sempre più il reclutamento a dipendere dall'offerta didattica¹¹⁷, consentendo ai dipartimenti di esercitare fino in fondo la propria autonomia e responsabilità¹¹⁸.

Nella stessa direzione finiscono per andare novità normative già adottate e altre in corso di adozione. Mi riferisco all'art. 14, legge n. 233/2021, che nel delineare i percorsi formativi di studio permette di riservare una parte dei crediti ad attività affini e integrative estranee alle discipline di base e caratterizzanti del-

¹¹³ Nel ciclo della VQR 2015-2019 il numero delle pubblicazioni da conferire non è stato disposto in modo rigido per ciascun ricercatore, ma è stato assegnato alle università che, con l'aiuto dei direttori di dipartimento, hanno scelto quali prodotti inviare dentro un margine quantitativo contenente un minimo e un massimo di pubblicazioni per dipartimento.

¹¹⁴ A differenza della VQR, dove il giudizio espresso sui dipartimenti è quello rappresentativo del risultato di ateneo, nel caso dei processi di valutazione AVA il peso del dipartimento sulla valutazione di ateneo è notevolmente inferiore.

¹¹⁵ Si vedano Tar Toscana, 23 febbraio 2023, n. 202; Cons. Stato, sez. VII, 2 settembre 2022, n. 7679; Tar Toscana, 3 marzo 2022, n. 251; Tar Toscana, 10 ottobre 2019, n. 1342; Tar Toscana, 16 ottobre 2018, n. 1321; Tar Toscana, 9 maggio 2017, n. 657. Criticano questo orientamento giurisprudenziale A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., 31-32.

¹¹⁶ Già la giurisprudenza aveva sottolineato i margini di discrezionalità che le università e i dipartimenti hanno nell'individuare i criteri di operatività delle commissioni di valutazione: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 17 maggio 2022, n. 3856.

¹¹⁷ L'osservazione, qui condivisa, è di Fulvio Cortese. Si veda il contributo presente in questo volume.

¹¹⁸ D'altra parte, è stato correttamente osservato che l'esito positivo della valutazione della commissione giudicatrice di un concorso universitario non sostanzia la posizione del vincitore in termini di un diritto alla "chiamata", dal momento che il dipartimento si può sempre opporre anche in ragione dell'applicazione del codice etico; cfr. B. RABAI, *Le modalità di reclutamento del corpo docente universitario dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240 e il ruolo suppletivo della giurisprudenza*, cit., 51.

le classi di laurea, aumentando così lo spazio creativo dei corsi di laurea e delle strutture dipartimentali a essi collegati, anche al fine di accrescere l'interdisciplinarietà¹¹⁹. Ed è destinata a sortire analoghi effetti la revisione in atto dei decreti che definiscono le classi di laurea, anch'essa caratterizzata dalla riduzione degli insegnamenti caratterizzanti, affinché le strutture didattiche di ateneo possano sperimentare soluzioni maggiormente innovative in nome di un'effettiva autonomia¹²⁰.

Al contempo, però, si registrano anche tendenze opposte tese a rafforzare la capacità di coordinamento e guida degli atenei anche a prescindere dalle vocazioni espresse dai dipartimenti. Va in questa direzione tutto il processo iniziato con l'attuazione del Pnrr attraverso la costituzione dei Centri nazionali e dei Partenariati estesi da cui passano ingenti risorse finanziarie¹²¹. L'esigenza di costruire alleanze con soggetti esterni alle università, i tempi limitati per realizzare tale processo e la necessità di un coordinamento tra atenei hanno costituito ragioni potenti a supporto dell'accentramento delle scelte¹²². Il risultato è che la principale iniezione di risorse economiche nel mondo universitario, finalizzate all'ampliamento anche del nuovo reclutamento, si realizza intorno a progetti in cui la ricerca è determinata con il peso determinante di soggetti esterni alle università e quindi fuori anche dai dipartimenti. Se le indicazioni sopra rilevate evidenziavano un riallineamento tra bisogni formativi e scientifici e capacità dei dipartimenti di definire la propria identità e il reclutamento delle risorse scientifiche, i processi avviati dal Pnrr prescindono dal ruolo del dipartimento. Non è un caso se uno dei timori più sottolineati consista nello squilibrio tra ambiti disciplinari che questo processo comporta, dal momento che alcuni – quelli più avvezzi al rapporto con i soggetti esterni più dinamici – sono evidentemente favoriti. Emergono così finalità di coordinamento degli atenei che esaltano ancora il ruolo degli organi di governo degli atenei e del rettore.

Se si aggiunge a tutto questo lo sviluppo crescente della Terza Missione, formalmente affidata ancora ai dipartimenti ma per l'esercizio di una funzione in gran parte ancora ignota, è inevitabile assistere a un rafforzamento delle esigenze di coordinamento dal vertice universitario, anche perché tale funzione richiede l'attivazione di nuove competenze assenti o presenti in modo difforme

¹¹⁹ Tale aspetto è esaminato in modo più approfondito da Francesco Vella, con il contributo presente in questo volume.

¹²⁰ Si veda in questo senso il parere espresso dal Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, 8 novembre 2022, n. 1611, che è interessante proprio perché sottolinea la capacità di tale riforma di avere un impatto di sistema molto più esteso di quello che in sé il decreto sembra contenere.

¹²¹ Ne parla in modo diffuso in questo volume Enrico Carloni, a cui si rinvia per maggiori approfondimenti.

¹²² Lo sottolineano molto bene C. NOBILI-M. TOMASI-M. TURRI, *L'impatto del PNRR sui rapporti tra università e imprese e sul management degli atenei pubblici*, in M. REGINI-R. GHIO (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, cit., 229.

nei dipartimenti a seconda degli ambiti disciplinari presi in considerazione. Come è stato acutamente osservato, si passa da una *research university* a una *entrepreneurial university*¹²³.

Si verificano così “spinte” contrapposte, in cui – lo si annota appena – i settori amministrativi delle università e dei dipartimenti in modo particolare sono in una condizione di totale passività, il che ha un indubbio rilievo per l'esercizio concreto dell'autonomia da parte dei dipartimenti. Se il personale docente partecipa parzialmente a questi processi, quello amministrativo è del tutto estraneo, il che è destinato a creare tensioni e resistenze su questi processi¹²⁴. Di nuovo, così, ci troviamo di fronte allo sviluppo di nuove responsabilità e nuove funzioni senza che l'organizzazione amministrativa sia oggetto di modifiche conseguenti.

In conclusione, i dipartimenti continuano a restare nel mezzo tra una funzionalizzazione utile al governo del sistema universitario e una funzionalizzazione utile agli atenei, dibattendosi tra orientamenti che, per un verso, ne ribadiscono il ruolo e, per un altro, ne prescindono. Nel contempo il nucleo più forte della loro autonomia, quello che potremmo definire intangibile, non è valorizzato adeguatamente, nonostante i dipartimenti siano chiamati a esercitare un numero crescente di funzioni. Quello raggiunto non è un approdo definitivo, ma un processo in evoluzione che rischia, però, di realizzare trasformazioni senza che ci sia piena consapevolezza della direzione e dei rischi: le scelte paiono ispirate da finalità e interessi frammentari, dando la sensazione di una complessiva assenza di regia¹²⁵.

¹²³ *Ibidem*, 231.

¹²⁴ *Ibidem*, 230-233.

¹²⁵ Cfr. G. CAPANO, *Quale governance per il sistema universitario post-Covid?*, cit., 264, che parla apertamente di assenza totale di scelte strategiche di sistema.

LA RICERCA SCIENTIFICA IN TRASFORMAZIONE: TRA PNRR E TENDENZE DI FONDO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Enrico Carloni

SOMMARIO: 1. Premessa: discontinuità o accelerazione? – 2. Autonomia e competizione. – 3. Differenziazione delle università. – 4. Strumentalità della ricerca scientifica. – 5. Il Pnrr, tra realizzazione e trasformazione di modello.

1. *Premessa: discontinuità o accelerazione?*

La riflessione sulle trasformazioni del sistema universitario, nella stagione, particolarissima, che si sviluppa tra l'evento pandemico Covid-19 e l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza (Pnrr¹) è importante, sia in sé (viste già solo le conseguenze dell'emergenza pandemica sulle forme di erogazione della didattica universitaria, da un lato, e la consistenza degli investimenti che interessano il settore della ricerca, dall'altro), sia perché è in questa fase che cominciano a cogliersi, in modo però ancora incerto e non abbastanza dibattuto, gli effetti di trasformazione indotti da questi eventi "singolari" che seguono però a processi di più lungo periodo. Ed in effetti le due onde, una di fondo ma più sottotraccia, altra di breve periodo ma di maggiore evidenza, paiono destinate a sommarsi ed impattare congiuntamente sul sistema universitario, determinando così una trasformazione che da potenziale e inespressa, sottesa alle riforme di oltre un decennio addietro e alla loro implementazione, si accinge a diventare concreta e, forse, non reversibile.

Che il "sistema" universitario stia cambiando è d'altra parte una questione avvertita da tempo². Ad esempio, già in un lavoro frutto di un Prin, sviluppatosi a cavallo della riforma Gelmini, curato con Carlo Marzuoli, Pierpaolo Forte e

¹ Per contenuti e testo del Piano si v. in italiadomani.gov.it/it/home.html.

² Cfr. es. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019; F. CORTESE-L. DEGRASSI-G. PIPERATA (a cura di), *L'Università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Jovene, Napoli, 2014.

Giulio Vesperini³, riflettevamo sul “sistema universitario in trasformazione”, cogliendo già nella stagione che (precedeva e) portava alla legge Gelmini, e quindi nella legge stessa, la n. 240/2010, l’emergere di un modello di università⁴ che andava inscrivendosi dentro le coordinate di una maggiore competizione, che portava con sé anche l’accettazione (se non l’esplicita ricerca) di una tendenziale divaricazione tra “tipi” di università. La legge Gelmini, n. 240/2010, può essere chiaramente individuata come momento di radicamento di una diversa prospettiva di sviluppo del sistema universitario rispetto ad un modello tradizionale a volte ora idealizzato ma comunque, nondimeno, anch’esso ricco di criticità. I percorsi evolutivi hanno in ogni caso assunto tratti in parte autonomi, che hanno consentito di esplicitare meglio il disegno ma anche, a volte, di indirizzarlo secondo tracciati non espressi nella legge.

Le coordinate di questo sviluppo, centrate in particolare intorno al tema sempre più ossessivamente presente della apertura al mercato e della valutazione (della didattica, della ricerca, della Terza Missione; dei corsi, dei dottorati, delle sedi, delle strutture, dei singoli ricercatori, dei loro prodotti, della produttività annuale/biennale/triennale/quinquennale/decennale/quindicennale, ecc.)⁵ non sono certo passate sotto silenzio, ma rispetto a queste le letture più critiche sono risultate minoritarie e spesso centrate su singoli profili. Non mancano in ogni caso riflessioni complessive, che peraltro tendono a collocare queste riforme, problematizzandole, dentro processi di trasformazione delle università che non sono solo nazionali.

Ed in effetti la letteratura già da tempo si confronta con le determinanti di tipo ideologico e politico (in particolare è studiata e discussa la penetrazione del modello e dei paradigmi neoliberali nelle università, la cui autonomia è “sotto pressione”⁶, nella forma di uno schiacciamento su meccanismi di valutazione e competizione accademica⁷), di tipo economico (con la sempre più avvertita connessione/integrazione tra logiche accademiche ed esigenze del sistema produttivo), di tipo tecnologico (con connessa concentrazione di risorse per investimenti sempre più ingenti, ma anche di trasformazione delle dinamiche di re-

³ Cfr. E. CARLONI-P. FORTE-C. MARZUOLI-G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

⁴ Sulla riforma, v. es. R. CALVANO, *La legge e l’Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell’Università italiana*, Jovene, Napoli, 2012.

⁵ Sulla tendenza alla burocratizzazione del sistema, evidente nei processi di valutazione ma non limitata a questi, v. es. G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 953 ss.

⁶ M. SECKELMANN-L. VIOLINI-C. FRAENKEL-HAEBERLE-G. RAGONE, *Academic Freedom Under Pressure? A Comparative Perspective*, Springer Verlag, Cham, 2021, 15 ss.

⁷ Cfr., da angolazioni diverse, C. PINELLI, *Autonomia universitaria, valutazione dell’attività scientifica e scelte dei giuristi*, in *Munus*, 2019, 2, 385 ss.; B. RABAI, *C’era una volta il carattere libero ed indipendente del sapere accademico*, in *Nuove autonomie*, 2020, 1, 203 ss.

lazione proprie della comunità accademica), il cui combinarsi sta da tempo rivoluzionando la “cosa” università.

Queste tendenze accelerano, in parte si modificano ma soprattutto paiono disvelarsi appieno nella stagione che possiamo sinteticamente definire “del Pnrr”.

La tesi, sinteticamente espressa, è dunque che le università specie (ma non solo) se osservate dalla prospettiva della ricerca scientifica si mostrino attraversate da linee di trasformazione sempre più evidenti, con una dinamica nella quale alcune tendenze di fondo conoscono una accelerazione. Accelerazione che da un lato meglio consente di avvertire il punto di caduta di queste tendenze, dall'altro permette di leggere meglio (disvelandole anche a ritroso) le scelte di fondo delle riforme di un decennio addietro. In questo invero, e in questo rivelamento, si coglie bene l'immagine di una università (e di una ricerca universitaria), che si muove secondo tre coordinate: *autonomia come competizione, differenziazione degli atenei, strumentalità della ricerca*. Il discorso è però ancora da approfondire, né queste brevi pagine hanno l'ambizione di esaurirlo: resta da capire meglio, in particolare, se e quanto le trasformazioni più recenti non si limitino a dare energia e quindi sviluppo a un modello già in essere o piuttosto ne mutino i tratti. Se vi sia, insomma, nell'apparente coerenza tra politiche di lungo e politiche di breve periodo, un cambiamento di tono e quindi un modificarsi delle linee più profonde di sviluppo.

2. *Autonomia e competizione*

La prima tendenza, oramai evidente, è quella di un sistema nel quale l'autonomia è riletta rispetto alle sue coordinate tradizionali e costituzionali⁸, e si propone anzitutto come strumento essenziale per l'adattamento e la ricerca di sviluppo in un ambiente competitivo. La questione, con questa prospettiva, si colloca tra le diverse che incrociano il discorso sulla crisi dell'autonomia universitaria (nel rapporto con una legge troppo invadente, a fronte di continue tensioni centralistiche che assumono forme nuove, mal utilizzata dai suoi titolari)⁹. Qui lo svuotamento dell'autonomia assume però una portata più profonda: è il senso stesso dell'autonomia, e le ragioni del suo solenne riconoscimento, ad uscirne frainteso. In uno scenario nel quale la competizione è anzitutto tra atenei per risorse scarse (destinate alla ricerca, ma il discorso potrebbe proiettarsi anche sulla didattica), ma più a fondo per la costruzione di un

⁸ Per un primo rinvio, v. almeno, AIC, *L'autonomia universitaria*, Cedam, Padova, 1990; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, Milano, 1990.

⁹ A. SANDULLI, *Autonomia “negata” e autonomia “abusata” nelle università*, in *Munus*, 2017, 3, 5 ss.

habitat, di singolo ateneo o di rete, più adatto nel quale perseguire proprie traiettorie di eccellenza (che a volte sono però più modestamente di sopravvivenza).

D'altra parte la dottrina non ha mancato di cogliere per tempo, sia pure non necessariamente in termini critici, queste tendenze, complessivamente collocabili dentro paradigmi sempre più diffusi, frutto di riforme neoliberali e di managerialità pubblica o New Public Management: esemplare in questo senso il volume che, già nel 2009 e quindi prima della legge n. 240, ha proposto al centro della nuova stagione che si stava aprendo in quegli anni il discorso sulla competizione/concorrenza¹⁰ nelle università¹¹.

Progressivamente allontanato dalle sue radici concettuali¹² che sono forse legate ad un'immagine humboldtiana di ricerca come libertà e solitudine che non a caso è aggredita, ed aggredibile, anzitutto tramite un'azione sul fronte delle risorse che appunto è quello mediante il quale si dispiega maggiormente la capacità di guida strategica del sistema universitario, lo stesso principio di autonomia esce, salve affermazioni di stile, dal campo concettuale dell'orizzonte riformatore. Così, "autonomia" non è tra le parole chiave che ricorrono nel dibattito sulle università, sostituita spesso da concetti diversi, ora più sfuggenti e ambigui (o comunque, *bonne a tout faire*, come quello di *governance*¹³), ora assorbiti in disegni di valutazione-merito-eccellenza che si sviluppano avvolgendo l'autonomia delle università, a sua volta sempre meno chiaramente funzionale alla protezione della libertà di insegnamento e di ricerca dei singoli.

Nel periodo più che decennale post Gelmini, più complessivamente, emerge un disegno nel quale è il senso di fondo dell'autonomia accademica che merita di essere ripensato, se è vero che questo concetto si lega variamente, nell'ultima stagione, a idee di competizione (tra atenei), di ricerca di "eccellenza", perfino di potenziale conflitto tra le esigenze del governo di ateneo e quelle della libertà di ricerca dei singoli e dei gruppi. L'autonomia diviene però anche un concetto che si orienta in una prospettiva territoriale: la crescente importanza della Terza

¹⁰ Si v. G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹¹ Cfr. anche E. POLICE-A. PICOZZA (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Giappichelli, Torino, 2013.

¹² Si v. es. F. MERLONI, *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, Milano, 1990. Cfr. da ultimo R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 3, 2021, 587 ss.

¹³ Sul concetto e modello di *governance* proposti dalla riforma "Gelmini", cfr. es. F. MERLONI, *La riforma dell'Università. La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 4, 353 ss.; F. MERLONI, *Il Rettore nell'assetto di governo delle Università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 3, 703 ss.; cfr. F. MERLONI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 2, 359 sss.

Missione, del collegamento tra ricerca accademica ed esigenze del tessuto produttivo, ne sono manifestazioni, delle quali peraltro si trova traccia anche nelle stesse disposizioni degli statuti universitari.

L'autonomia finisce per confondersi con l'idea di una *governance* efficiente in grado di consentire alle università di competere nello scenario nazionale, di ricercare un'eccellenza internazionale (è chiaro l'obiettivo di "campioni nazionali" per rispondere alla lamentata, e invero erronea, scarsa competitività internazionale degli atenei italiani), di relazionarsi con il territorio ed il tessuto produttivo di riferimento (regionale, talvolta nazionale) del quale divenire fattore di sviluppo. L'autonomia/*governance* è strumento di promozione di un merito che risiede anzitutto nella capacità di attrarre risorse, che è bisogno strategico del sistema universitario (e dei singoli atenei), specie nel periodo di contenimento degli investimenti nazionali.

Una *governance* marcatamente centralistica, con al vertice la figura del rettore, che esce rafforzata (ma anche messa alla prova) dal Pnrr. Guardando alla stagione più recente, il rafforzamento dei rettori, e la loro centralità, sono parsi, e sono tuttora, particolarmente evidenti (e decisivi, per l'efficienza di risposta degli atenei) nelle procedure del Pnrr, che per ragioni di celerità, o semplicemente per esigenze di coordinamento politico a livello di Crui nella definizione delle strategie di cordata, sono passate essenzialmente per i vertici monocratici di ateneo¹⁴.

In questo senso la stagione della ripresa e resilienza fornisce un'importante palestra per l'autonomia competitiva delle università ed un test per la stessa capacità della *governance* di ateneo: poste, le une e le altre, in un ambiente nel quale le risorse vanno cercate sia grazie alla propria capacità di proposta (maturata e testata nell'accesso a finanziamenti europei sempre più strategici), di costruzione di reti, di individuazione di elementi di specificità ed eccellenza. In una dimensione nella quale però il gioco non appare sempre chiaro e le regole sembrano formarsi in corsa, di modo che la questione centrale diviene quella della combinazione di competitività dell'università / capacità di relazione della *governance* di ateneo e di quella territoriale / prestigio e riconoscibilità dei singoli atenei in ambiti di eccellenza / adeguatezza amministrativa e competenza progettuale delle strutture di supporto di ciascun ateneo.

Basta seguire, in questo senso, il percorso che ha caratterizzato i più importanti finanziamenti sin qui attribuiti nel quadro delle *missioni* e delle *componenti*¹⁵ del

¹⁴ In particolare, nell'emergenza-Pnrr pare essere sostanzialmente venuta meno ogni dialettica tra livelli e organismi accademici (con ruoli essenzialmente a ratifica di scelte già assunte). Il livello di coordinamento e progettazione "politico" pare essere stato essenzialmente svolto dai rettori e dai loro delegati.

¹⁵ Ogni missione ("M") del Piano ha un budget determinato e si articola in componenti (indicate con la lettera "C"). La missione "istruzione e ricerca" è la n. 4 (M4).

Pnrr¹⁶, quelli relativi ai cinque centri nazionali di eccellenza, intorno ai quali sembra destinata a ricomporsi la “serie A” accademica (quantomeno con riferimento alle tematiche di interesse dei centri, ma verosimilmente con effetti più complessivi). Un percorso che riflette una strategia di costruzione di poli di eccellenza, sviluppando aspirazioni che possono rintracciarsi in alcune decisioni già sperimentate, negli anni precedenti, nel sistema della ricerca¹⁷.

Il bando per la presentazione di reti di ricerca (dedicate a cinque aree individuate come strategiche per lo sviluppo del Paese: Simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni; Agritech; Sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a Rna; Mobilità sostenibile; Biodiversità) promuove la costituzione di centri (destinati a subentrare alle stesse università nella guida dello sviluppo della ricerca, ma dalla natura giuridica ancora non ben definita¹⁸) organizzati con una struttura di *governance* di tipo Hub & Spoke (con l’Hub che svolgerà attività di gestione e coordinamento e gli Spoke quelle di ricerca). Secondo un sistema di bandi a cascata (cui sono tenuti gli *hub* pubblici) i cospicui finanziamenti dovrebbero interessare, nelle diverse aree di ricerca coinvolte, il sistema universitario nel suo complesso, seppure con diverso ruolo (di regia, di pieno coinvolgimento, di mera esecuzione).

¹⁶Nel Piano di ripresa e resilienza le azioni rivolte al sistema dell’università e della ricerca [M4.C2] sommano in totale investimenti per 9.09 miliardi, così composti. M4.C2-1.1 Pnr e Prin (1,8 mld): fondi per sostenere progetti di ricerca nell’ambito dei bandi Pnr e Prin; si prevede di finanziare 5.350 progetti. M4.C2-1.2 *Sostegno giovani ricercatori* (0,6 mld): fondi di ricerca per massimo 2100 giovani ricercatori già vincitori di bandi ERC-Starting Grant, Maire-Curie o Seal of Excellence (valutati bene ma non finanziati), prevedendo assunzione ricercatore “non-tenure-track”. M4.C2-1.3 *Partenariati estesi* (1,61 mld): 15 programmi di ricerca e innovazione (almeno 100 mln ciascuno), realizzati da partenariati tra Università, centri di ricerca e imprese, con specifico obiettivo di usare tra 225 e 375 mln per Ricercatori Tempo Determinato (tra 1.500 e 2.500). M4.C2-1.4 *Campioni nazionali* (1,6 mld): 5 centri nazionali, Hub and Spoke, per ricerca di frontiera su Simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni, Tecnologie dell’Agricoltura (Agritech), Sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a Rna, Mobilità sostenibile, Bio-diversità. M4.C2-1.5 *Ecosistemi innovazione* (1,3 mld): 12 reti di università statali e non statali, enti pubblici di ricerca, enti pubblici territoriali, altri soggetti pubblici e privati per sviluppare formazione di alto livello, innovazione e ricerca applicata definite sulla base delle vocazioni territoriali. M4.C2-3.1 *Fondo infrastrutture* (1,58 mld): 30 strutture che colleghino il settore industriale e quello accademico, di rilevanza pan-europea o dedicate, promuovendo la combinazione di investimenti pubblici e privati e guidate da un research manager. M4.C2-3.3 *Dottorati* (0,6 mld): 5.000 borse di dottorati innovativi per rispondere ai fabbisogni delle imprese e promuovere da parte loro l’assunzione dei ricercatori, con percorsi di co-finanziamento privato e potenziamento, in tutti i settori, delle competenze di alto profilo.

¹⁷Si v. in questo senso gli investimenti su Fondazione IIT, Human tecnopole e Biopolo di Siena.

¹⁸I Centri sono delle aggregazioni di università statali ed enti di ricerca, stando alle comunicazioni del Ministero, saranno “auspicabilmente organizzati come Fondazioni o Consorzi”, e possono coinvolgere altri soggetti pubblici e privati, impegnati in attività di ricerca, accomunati da obiettivi e interessi di ricerca strategici comuni, che si rifanno a tecnologie abilitanti, coerenti con le priorità del Pnrr e dell’agenda strategica per la ricerca dell’Unione europea.

La competizione si orienta alla costruzione di reti di eccellenza, di campioni nazionali, a partire dal bando del 16 dicembre 2022, che apre alla presentazione di proposte progettuali entro il febbraio dell'anno successivo: la definizione delle cordate, l'elaborazione dei progetti per competere a finanziamenti nell'ordine dei 300 milioni di euro, con il coinvolgimento di una massa critica di almeno 250 ricercatori con specifica competenza rispetto ai temi di ricerca, con uno standard di università ed enti di ricerca pubblici di (massimo) 25, con almeno il 40% di risorse destinate ad attività da realizzare nelle regioni del sud, che almeno il 40% del personale da reclutare sia di sesso femminile, ecc., ha dunque richiesto tempi non dissimili da quelli previsti per i ben più banali Prin. Si è trattato evidentemente di strategie di ricerca di eccellenza che per dimensione e complessità hanno richiesto un coordinamento a livello centrale (di Ministero e Cui, in particolare), e che sembra avere preso l'avvio già prima della pubblicazione dei bandi: la costruzione delle reti pare avere accompagnato la stessa costruzione del bando, che poi ne è stata la ratifica.

Per quanto si tratti di una questione poco indagata, che richiederebbe anzi di essere meglio studiata, pare essersi trattato di una competizione, dunque, solo in parte orientata all'eccellenza, in parte collegata alla tempestività e capacità di movimento e relazione, dei rettori e degli altri attori istituzionali secondo logiche di *lobbying* territoriale e istituzionale più che non di trasparente e aperta competizione. Quale che sia stato il percorso, e quali che siano state le ragioni che hanno consentito la partecipazione alle reti vincenti, ne esce certificata una condizione di eccellenza, con evidenti ricadute nel medio e non meno nel lungo termine.

3. Differenziazione delle università

La tendenza alla disarticolazione delle università in quanto realtà omogenee e la scelta di una loro ricomposizione in un sistema fatto di componenti diverse è in atto da tempo. In effetti, scorrendo l'elenco delle istituzioni universitarie, e ancor più quello, più cospicuo, di istituzioni abilitate a rilasciare titoli universitari, si perde il senso della "cosa" università, nei suoi tratti tipici e distintivi: università di sola alta formazione, università solo telematiche, università micro e macro-atenei, università statali e non statali, generaliste e specialistiche, ecc.

Non è un caso se gli scritti monografici più recenti (e comunque non numerosi) dedicati alle università tendono a porre al centro l'idea di un "sistema"¹⁹ o

¹⁹ Si v. il citato *Il sistema universitario in trasformazione*; cfr. es. A. GRAZIOSI, *L'università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, il Mulino, Bologna, 2010; M. PELLERREY, *Il sistema universitario italiano nel contesto europeo*, LAS, Roma, 2011.

quella ancora più sfuggente di *governance*²⁰, o a soffermarsi su elementi spuri nel disegno costituzionale ma oramai centrali nel nuovo scenario (come l'Agenzia di valutazione - Anvur, il cui ruolo di "collante" di un impianto differenziato è sempre più chiaro²¹), o al più a parlare di "autonomie" al plurale²². Nello scenario della competizione nella differenziazione, lo snodo dell'Anvur²³ acquisisce d'altra parte sempre più un ruolo strategico nel guidare il sistema e le sue componenti in modo coerente, accompagnando attraverso i processi di valutazione l'evoluzione di un sistema frammentario e in competizione ma in qualche modo unificato dagli standard e criteri che accompagnano l'offerta formativa, dagli standard e criteri che accompagnano la ricerca scientifica ed in particolare i grandi processi di valutazione. Stando sul versante della ricerca, in particolare la Vqr che è il perno intorno al quale ruotano processi non meno importanti e parzialmente autonomi come l'accreditamento delle riviste o, soprattutto, l'Asn.

Nella legge n. 240 sono presenti più elementi che suggeriscono la tendenza del sistema universitario ad una crescente differenziazione, da intendere in particolare nel senso di diversificazione delle realtà accademiche. Questo sulla base anzitutto della loro diversa capacità di svilupparsi in un ambiente sempre più competitivo, nel quale la stessa autonomia delle università diventa strumentale alla crescita di competitività piuttosto che alla garanzia della libertà della ricerca e della didattica. La legge ha previsto inoltre percorsi di differenziazione sperimentale, e questo in particolare attraverso una apposita contrattazione dei singoli atenei con il Ministero: tra i presupposti per l'adozione di appositi accordi di programma troviamo l'eccellenza scientifica, a suggerire l'idea di una differenziazione premiale, cui è possibile accedere "per merito". La promozione del merito è d'alta parte uno dei principi ispiratori della riforma, come chiarito già dall'art. 1, comma 4, della legge. Coerente con questo impianto, e ancora più significativa, nel modello prospettato dalla legge, l'idea di una ripartizione sempre più premiale delle risorse (e quindi differenziante, a vantaggio delle realtà più performanti), in un disegno che si lega anche al ruolo dell'Agenzia per la valutazione.

²⁰ Cfr. tra gli altri E. PICOZZA-A. POLICE, *Competizione e governance del sistema universitario*, cit.; in una prospettiva non solo nazionale cfr. G. CAPANO, M. REGINI, M. TURRI, *Changing Governance in Universities*, Londra, Palgrave, 2017; S. De FALCOM, *La governance strategica nel paradigma università-azienda*, Cedam, Padova, 2011.

²¹ Sugli attori del governo al "centro", cfr. C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di ruolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, n. 2, 337 ss.; cfr. C. BOLOGNA-G. ENDRICI (a cura di), *Governare le Università. Il centro del sistema*, il Mulino, Bologna, 2011, 191 ss.; M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 313 ss.

²² Cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit.

²³ C. BARBATI, *L' "assicurazione della qualità" nel sistema universitario, al tempo di Anvur*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 7, 701 ss.

Il sostanziale congelamento del fondo di finanziamento delle università tra il 2008 ed il 2019²⁴, solo in piccola parte compensato dagli aumenti negli anni più recenti, pare aver avuto un ruolo rilevante nel contenimento della strategia di differenziazione competitiva, o per merito, sottesa alla legge. Non sono mancate in ogni caso tendenze in questo senso, legate alle modifiche che hanno interessato (non senza oscillazioni) la quota premiale²⁵ del fondo di finanziamento delle università, e legate soprattutto ad una serie di iniziative, dalla diversa fortuna, promosse dal Ministero.

Tra quelle che hanno avuto un impatto significativo merita un cenno l'esperienza dei "dipartimenti di eccellenza", legati alla valutazione della ricerca tramite la Vqr, giunti al loro secondo ciclo quinquennale. Tra quelle emblematiche, ma arrestate prima di vedere la luce, la strategia delle "cattedre di eccellenza" (le c.d. cattedre Natta²⁶). L'effetto delle strategie di eccellenza, sia pure legate a finanziamenti nel complesso circoscritti (ancorché di sicuro interesse per i dipartimenti interessati), è stato quello di promuovere e sostenere una élite accademica, concentrata in un numero ristretto di atenei. Il finanziamento dei 180 dipartimenti di eccellenza si è in effetti distribuito in modo diseguale sul territorio, premiando in modo più evidente le regioni del centro-nord (ed in particolare la Lombardia, e a scalare Veneto, Emilia-Romagna e Toscana, quindi Lazio e Piemonte e, del sud, la Campania), e valorizzando una serie di atenei "di eccellenza", in grado di collocare nella lista oltre dieci dipartimenti.

L'aspirazione di fondo è in sostanza da tempo quella di favorire lo sviluppo di un sistema a diversa velocità, nel quale non è più il sistema nel suo complesso ad aspirare alla più alta qualità nella ricerca e nella didattica, ma nel quale gli atenei sono riconosciuti diversamente in grado di proporsi in termini di eccellenza. I limiti intrinseci di un sistema complessivamente sotto-finanziato, hanno sin qui impedito lo sviluppo di questa tensione alla divaricazione.

È in uno scenario di sollecitazioni alla differenziazione, ma di effetti ancora limitati a causa delle scarse risorse premiali disponibili, che si inserisce il Pnrr. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede un robusto investimento sulla ricerca universitaria, che si sviluppa secondo modalità innovative.

Senza voler analizzare il complessivo documento, e concentrando l'attenzione alla "Missione 4", balza immediatamente all'attenzione la consistenza del-

²⁴ Il Ffo passa da 7.442.798.004 (2008) a 7.443.769.157 (2019) e conosce nel periodo una sensibile riduzione ponendosi spesso al di sotto dei 7 miliardi nel decennio. Il Fondo è in parte rifinanziato solo nel 2020 (7.800.371.950) e nel 2021 (8.242.345.950).

²⁵ Il Fondo di Finanziamento Ordinario sembra a sua volta destinato a seguire percorsi di "merito" piuttosto che logiche perequative: in particolare, nell'ultimo decennio la quota base del Ffo si è ridotta dal 70% a meno del 50%.

²⁶ Su questa ipotesi di riforma, cfr. L. GIANI, *Le (molteplici) chiamate dirette dei docenti universitari: prime riflessioni sulle c.d. Cattedre "Natta"*, in *Munus*, 2016, 3, 689.

la dotazione dedicata alla *ricerca scientifica* (pari a circa 4,3 miliardi di euro). Somme incomparabili non tanto con le risorse complessive del sistema universitario e della ricerca (risultando pari a circa la metà del fondo di finanziamento annuale del sistema universitario per via ordinaria²⁷), quanto piuttosto con le risorse “libere” che negli anni passati sono state dedicate al finanziamento delle attività di ricerca. Si tratta di somme che si affiancano a quelle già orientate nel senso di una ricerca di eccellenza, che sin qui erano però risultate ben più contenute.

Il piano prevede lo sviluppo di cinque centri nazionali di eccellenza (che si occuperanno di una temi predefiniti²⁸. L’investimento complessivo è di 1,6 miliardi di euro, 320 milioni per ciascuna area ritenuta strategica a livello paese. Sulla base di una procedura para-competitiva ma in effetti largamente di cartello (in alcuni ambiti non c’è stata che una cordata, in altri due), sono stati individuati i soggetti capofila (nelle città di Modena-Reggio Emilia, Palermo, Napoli, Padova e Milano), c.d. “hub”, coinvolgendo complessivamente 144 tra università, enti pubblici e imprese private, i c.d. “spoke”. Ciascun “campione nazionale” (così li definisce, enfaticamente ma anche significativamente, il sito del Pnrr) riceverà una dotazione tra i 200 e i 400 milioni di euro, da investire in un triennio, ed impiegherà centinaia di ricercatori: dovrà occuparsi della creazione e/o del rinnovamento di infrastrutture e laboratori di ricerca, della realizzazione e sviluppo di programmi e attività di ricerca, di favorire la nascita e la crescita di iniziative imprenditoriali a più elevato contenuto tecnologico come *start-up* e *spin-off* da ricerca, e della valorizzazione dei risultati della ricerca.

Gli effetti di questo processo sono ancora poco commentati, e ancor meno studiati: se andiamo a vedere le sedi universitarie coinvolte a diverso titolo, troviamo tre università con ruolo di *hub*²⁹. Se poniamo attenzione alla presenza delle diverse sedi in queste reti, in qualità di *spoke*, è evidente la presenza di un nucleo di “testa” che è in primis delle sedi di eccellenza: sono presenti in tutte e cinque le reti le Università di Napoli Federico II e Padova, di Roma La Sapienza, Bologna, Firenze e Torino. Sono in quattro reti il Politecnico di Milano, Milano Bicocca, Modena e Reggio Emilia, Pisa e Salerno. In tre il Politecnico di Torino, la Politecnica delle Marche, le università del Salento, di Bari, Genova, Palermo, Parma, Pavia e Siena. Più frequenti i casi di università coinvolte in due reti (15) e ancora più quelle presenti in una sola rete (20). Dei 99 atenei che ricaviamo dall’organico docente, anche escludendo gli 11 atenei telematici, tro-

²⁷ Il Fondo di Finanziamento Ordinario delle università statali è stato di circa 8,3 mld di € nel 2022.

²⁸ Simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni, Agritech, sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a RNA, mobilità sostenibile e biodiversità.

²⁹ Padova, Napoli Federico II, Politecnico di Milano; gli altri due *hub* sono riconducibili al sistema degli enti nazionali di ricerca ed in particolare al CNR.

viamo dunque coinvolti nelle reti dei “campioni” nazionali solo 56 atenei, quindi con ben 32 atenei (43 se sommiamo quelli telematici) non coinvolti in questi percorsi di eccellenza³⁰.

Si tratta di un processo che orienta la competizione nel sistema universitario alla costruzione di reti di trasferimento tecnologico sul territorio, ma anche di campioni nazionali in grado di proporsi nello scenario delle “migliori università”. In esito a questo processo, si prefigura uno scenario nel quale la divaricazione tra gli atenei rischia di proporsi come un dato di fatto (una acquisizione irreversibile del Pnrr, quantomeno nelle aree strategiche e nei relativi *hub*), non più il possibile esito di complessi percorsi di attribuzione di “patenti” di eccellenza.

4. *Strumentalità della ricerca scientifica*

Un'altra tendenza di fondo che si accompagna alla riforma del 2010 è quella alla riduzione del ruolo (e del valore, in termini economici) della ricerca di base, o “libera”. Lo spostamento dell'asse della ricerca, che ne consegue, dal modello nazionale di finanziamenti (di base, o di interesse nazionale) costruiti secondo coordinate di autonomia della comunità scientifica e quindi secondo prospettive di ricerca *curiosity oriented*, è un altro dato di lungo periodo, che si sviluppa non tanto con la legge n. 240 quanto soprattutto attraverso una serie di scelte di finanziamento (*rectius* sotto-finanziamento) della ricerca protratte in un orizzonte più che decennale.

Questo ha portato ad uno stato cronico del finanziamento della ricerca, sia nella forma del sostegno ai progetti dei ricercatori e dei professori, sia al finanziamento di assegni di ricerca e dottorati di ricerca. I dati, sul punto, sono impietosi, almeno prima della stagione di “grassa” del Pnrr.

Basti pensare in questo senso alle risorse limitate dei progetti di ricerca di interesse nazionale, peraltro finanziati in modo discontinuo e approvati con largo ritardo rispetto alle previsioni. Questo ha portato ad un impoverimento delle componenti accademiche non in grado di cogliere altre opportunità di ricerca, come la ricerca strumentale e su commessa, e ad una sollecitazione al ricorso

³⁰La “rete” che emerge, ponendo attenzione ai nodi con maggiori presenze (4 o 5) segue in modo evidente quella dell'alta velocità: Salerno (4), Napoli Federico II (5, di cui un hub), Roma La Sapienza (5), Firenze (5), Bologna (5), Modena e Reggio Emilia (4), Milano Politecnico e Milano Bicocca (4+4), Torino (5), Padova (5, di cui un hub). Fa eccezione la sola Pisa, che peraltro si conferma sede accademica di eccellenza cumulando ai 4 “spoke” dell'Università di Pisa quelli del Sant'Anna (2) e della Normale (1). Guardando alle sedi con più università, spicca Milano (con un hub e 14 spoke). Guardando alle regioni, la Lombardia, con un hub e 20 spoke. Ponendo attenzione al fatto che nei progetti sono coinvolti numerosi attori privati il discorso potrebbe ulteriormente essere precisato, con esiti verosimilmente nella stessa direzione.

sempre maggiore a fondi europei, la qual cosa è peraltro anche stata favorita dall'apprezzamento riconosciuto alla partecipazione a questi progetti in sede di valutazione (della ricerca, e individuale anche nella Asn). La ricerca europea è però una ricerca "per temi" (largamente predefiniti, salvo limitate eccezioni come per gli Erc), legata alla costruzione di reti spesso non solo accademiche, che richiede solide competenze gestionali (che vanno al di là di quelle del singolo ricercatore), e prevede spesso la produzione di risultati dai tratti operativi. Detto in altri termini, i principali progetti europei hanno tratti di (più o meno marcata) strumentalità ed una struttura che sfida le competenze progettuali e di gestione non meno di quelle strettamente scientifiche.

Tacendo di altri aspetti non irrilevanti (come la diversa costruzione per settori tematici più che per linee disciplinari degli ambiti di ricerca, i c.d. settori Erc), è chiaro che all'aumentare dell'incidenza dei fondi europei o esterni sul totale aumenta il tasso di strumentalità, e questo si riflette evidentemente sulle linee di ricerca dei singoli, sui loro temi, sui loro approcci disciplinari. E si proietta seguendo le fonti di finanziamento sugli assegni di ricerca e sui dottorati.

In questo scenario, sinteticamente tratteggiato, l'impatto del Pnrr è evidente, e particolarmente consistente. Si pensi in questo senso alle linee espressamente orientate al trasferimento tecnologico, come i centri di competenza³¹.

Le linee di ricerca, sia che si sviluppino nel quadro dei centri di eccellenza (direttamente o con bandi a cascata), sia che si collochino dentro i "partenariati innovativi" o le altre strategie di finanziamento, hanno tutte un focus tematico, un orientamento allo sviluppo economico e al trasferimento scientifico e tecnologico. La dimensione degli interventi determina una robusta torsione del sistema della ricerca, che è nel senso della strumentalità (da un lato), ma anche dell'orientamento privilegiato verso specifiche aree disciplinari.

La qual cosa può cogliersi bene tanto guardando al Prin collegato al Pnrr, che si distingue per le specificità tematiche oltre che per la precisa proiezione territoriale di una parte dei fondi a vantaggio delle regioni del sud, quanto guardando ai dottorati Pnrr. Qui la torsione di strumentalità, in quanto richiesta a giovani in formazione e in un passaggio tradizionalmente orientato alla massima libertà nella definizione dei progetti di tesi da parte del dottorando e del collegio di dottorato, è tanto evidente quanto critica.

Il proliferare di risorse determina una situazione di abbondanza nel quale le opportunità di accesso a finanziamenti divengono sempre maggiori (ma ancora per un triennio), in un processo che però tende a rafforzare l'importanza di spe-

³¹ I centri di competenza, previsti dal Pnrr, sono partenariati pubblico-privati il cui compito è quello di svolgere attività di orientamento e formazione alle imprese su tematiche Industria 4.0 nonché di supporto nell'attuazione di progetti di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale finalizzati alla realizzazione, da parte delle imprese fruitrici, in particolare delle Pmi, di nuovi prodotti, processi o servizi (o al loro miglioramento) tramite tecnologie avanzate in ambito Industria 4.0.

cifiche linee di ricerca (per temi e per spendibilità) e l'integrazione con il tessuto produttivo (con finanziamenti sempre più spesso riconosciuti in quanto suscettibili di produrre effetti apprezzabili in termini "industriali", o in quanto supportati da un cofinanziamento).

C'è un combinarsi di effetti, che è orizzontale e verticale: tra ambiti scientifici e tra aree geografiche ed atenei. L'orientamento di fondi rilevanti a vantaggio di una ricerca orientata (per temi e quindi anche per approcci scientifici) ricalca in ultima istanza un modello che è quello europeo nel quale si finanzia spesso una ricerca che non è rivolta tanto ad avanzare "lo stato dell'arte", quanto a raggiungere obiettivi (variamente apprezzabili, anche in termini di *policy*) partendo da questo. D'altra parte, da un piano orientato alla ripresa e alla resilienza è lecito attendersi proprio questo effetto di spinta sul versante economico sociale, con effetti apprezzabili già nel breve-medio termine, è quindi non il Pnrr in sé ad essere criticabile quanto piuttosto il carattere di fatto sostitutivo che ha rispetto ad un serio investimento di politica della ricerca. Un effetto sostitutivo, nel breve, che prefigura però effetti di medio e lungo termine nella riconfigurazione dei caratteri (quanto a temi, metodi, priorità, centralità di aree tematiche e disciplinari, relazioni con il tessuto economico) del sistema universitario nel suo complesso.

5. Il Pnrr, tra realizzazione e trasformazione di modello

Da questa rapida, e sommaria, rassegna, alcune osservazioni di sintesi.

La prima è che le trasformazioni in atto sono in larga parte in coerenza con l'impianto della legge n. 240, dove a volte però sono rimaste per lungo tempo latenti: questo perché non ben esplicitate nel testo della legge, ma soprattutto perché troppo poco alimentate in una stagione (che ha accompagnato e ancor più seguito l'approvazione della legge) di contrazione della spesa pubblica e in particolare di limitato finanziamento del sistema universitario.

Il Pnrr non è dunque tanto il primo motore delle trasformazioni che pure ne derivano e sono destinate a incidere profondamente sul sistema universitario, ma è piuttosto la benzina che alimenta un motore già costruito per produrre differenziazione ma sin qui non in grado di farlo per carenza di risorse.

Ne risultano in ogni caso esaltati i paradigmi di fondo, di competizione, differenziazione, strumentalità, tra loro coerenti e strettamente intrecciati.

Particolarmente evidente è però l'effetto di differenziazione, o divaricazione, che pare risaltarne. I bandi Pnrr sembrano in sostanza destinati a produrre un sistema che assume tratti più organici e di rete, specie attraverso il reticolo Hub&Spoke dei centri nazionali, con dinamiche a cascata in grado di sostenere nel breve l'intero sistema universitario ma destinati progressivamente a portarlo così a riorganizzarsi per livelli diversi, intorno a questi *hub* e a questi *spoke*. Non

meno evidente la torsione verso una maggiore strumentalità delle linee di ricerca, che porta con sé anche una divaricazione di opportunità (e in prospettiva di equilibri, specie quando si costruiranno percorsi per favorire l'assorbimento dei ricercatori Pnrr) a vantaggio dei settori più chiaramente funzionali a queste traiettorie di investimento e più "utili" allo sviluppo di eccellenze che operano in campi specifici e nello snodo tra pubblico e privato.

Quale, in sostanza, il sistema della ricerca che pare destinato ad emergere con e a valle del Pnrr, in coerenza però con il sottotesto implicito delle riforme del decennio precedente? Quello che si prefigura pare un sistema a diversa velocità, in una competizione che però proprio il Pnrr sembra destinato a sviluppare e al contempo a stabilizzare. L'assenza di meccanismi di riequilibrio perequativo e la tendenza del sistema a rinforzare sempre più i poli più forti produce una tendenza alla divaricazione, e la stagione del Pnrr è quella che pare destinata a segnare irreversibilmente questo modello di università a più velocità.

Non meno evidenti le altre tendenze, e non ultima quella all'accresciuto dosaggio di strumentalità in un sistema della ricerca, e dell'università, che sempre meno corrisponde all'ideale del tradizionale diritto della scienza, che vede in questa la "ricerca disinteressata e seria della verità" come suo specifico. Riprendendo ad anni di distanza le pagine di Orsi Battaglini³², non può non ravvisarsi la criticità di una "crescente funzionalizzazione della scienza alla produzione", che giunta a questi estremi pone in evidente tensione i valori tradizionali, e costituzionali, affidati al sistema della ricerca scientifica ed in particolare alle università. D'altra parte, già lo studioso fiorentino riconosceva che l'ideal-tipo di scienziato sotteso al modello tradizionale mal si attagliasse ad un contesto nel quale sempre più la scoperta scientifica dipende in primo luogo dalla quantità di risorse a disposizione e dal lavoro in team di ricercatori che "somigliano sempre più a dei lavoratori dipendenti". Tendenze rispetto alle quali il tentativo, risalente, di una pragmatica messa in equilibrio con i valori fondanti il tradizionale *wissenschaftsrecht* appare però oggi messa in crisi proprio dall'accelerazione indotta dal Pnrr, che nel proporre un cambiamento quantitativo del rapporto tra libertà e strumentalità della scienza ne prefigura anche un mutamento qualitativo.

³² A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà, legalità, mercato, Profili comparatistici del diritto della scienza*, in *Scritti per Mario Nigro*, I, Giuffrè, Milano, 1991, 441 ss., v. ora in ID., *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2007, spec. 1449-1451. Cfr. più recentemente es. F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 3S, 161 ss.

COME CAMBIANO LE FUNZIONI: LA DIDATTICA UNIVERSITARIA PRIMA E OLTRE LA PANDEMIA

Fulvio Cortese

SOMMARIO: 1. Come cambia la didattica? – 2. *Grandi riforme* e attività didattica. – 3. Attività didattica e pandemia. – 4. Didattica e approccio *sindemico*.

1. *Come cambia la didattica?*

C'è un'*immagine* del professore universitario, alla quale l'accademia italiana è ancora, e fundamentalmente, legata.

Per molti aspetti, il ritratto coincide con quello che Giorgio Berti ha consegnato a una delle ultime pubblicazioni, edita *post mortem*¹, rammentando il profilo del suo professore di diritto amministrativo, e primo maestro, Leopoldo Tumiatei, preside per più di vent'anni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara.

Berti lo ricorda così: “Il professore osservava con scrupolo il calendario e l'orario delle lezioni, eppure, a quanto si diceva, esercitava anche l'avvocatura. Era persona elegante nel tratto e nel vestire, e il suo volto era austero e dolce allo stesso tempo. Vestiva di solito abiti di vigogna grigia e portava un fazzoletto di seta nel taschino della giacca: durante il suo dire faceva uscire talvolta il fazzoletto dal taschino con gesto rapido, e lo passava leggermente tra il naso e la bocca, e lo riponeva. Pareva una voluta di fumo. Parlava con regolarità, ma senza monotonia, e non usciva mai, nel suo discorrere, dai binari della materia e dell'argomento che trattava nella singola lezione. Faceva esempi a chiarimento dell'esposizione sistematica, ma sembravano, anche quelli, tratti dai libri e non dalla sua esperienza professionale. Nominava qualche autore al quale attribuiva evidentemente molta importanza [...]. Di solito legava il nome dell'autore a quella che, secondo il suo modo di vedere, era una svolta nel processo di formazione della dottrina o nell'interpretazione dei giudici. Il quadro complessivo era dunque quello di una regolarità nella vita dello stato, della quale emergevano

¹G. BERTI, *Diritto amministrativo. Memorie e argomenti*, Cedam, Padova, 2008.

tappe e punti salienti. Il professore ne sembrava l'immagine!"².

Il quadro è tratto da un'esperienza relativa agli studi giuridici, ma lo si può tranquillamente considerare paradigmatico. Il professore lo si vede, innanzitutto, come depositario di una *cultura*. Non è estraneo ad altre attività, o ad altri ruoli, anche pubblici o professionali, anzi. Ma l'aula è lo spazio privilegiato in cui egli *si rappresenta*, e ciò facendo rappresenta anche tono e contenuti di una disciplina e di un *contesto* sociale e istituzionale³. La didattica, come si vede, è animata da questa rappresentazione, che in tanto è scientifica in quanto è formalmente asettica. Il custode di questa apparente neutralità è il professore; è il suo *soggetto* ad essere al centro della didattica.

Questa immagine è, per l'appunto, ancora diffusa nelle memorie condivise delle comunità accademiche, e forse lo è – paradossalmente, visto che quel *tipo* di professore aveva una formazione pre-costituzionale e, probabilmente, di stampo ancora ottocentesco – anche in chi si è formato fino alla fine degli anni Novanta del secolo scorso. Non c'è da stupirsi. Pochi ambienti riescono a conservare i simulacri di una tradizione come l'università.

Ad ogni modo, ciò che è certo è che l'immagine attualmente *vivente* del professore – e facilmente riscontrabile sulla base della quotidianità di ciascuno – è molto diversa.

Il soggetto non è più al centro dell'attenzione. Il protagonista è l'*oggetto*, o meglio il *servizio*: la didattica intesa come attività di prestazione in cui l'insegnamento si traduce nella trasmissione di conoscenze, ma anche di competenze e abilità pratiche da stimolare, preferibilmente, con frequenti e puntuali rimandi all'esperienza concreta, non solo della disciplina, ma della realtà nel suo complesso. Il professore, d'altra parte, non espone *ex cathedra* il distillato di un sapere che la sua persona riassume quale forma di una cultura in senso ampio. I suoi strumenti espositivi devono preferibilmente essere conformi a un linguaggio facilmente accessibile, schematizzabile e riproducibile, magari con l'ausilio di rappresentazioni grafiche, materiali reperibili *online*, sintesi o brevi esercizi. Il destinatario della lezione, nel servizio, diventa un interlocutore molto più attivo, che dev'essere reso cosciente del percorso didattico e dei presupposti culturali, anche al di là di quanto si può desumere dalla sintesi di un programma o

² *Ibidem*, 3.

³ "Le lezioni ispiravano la quiete di una continuità borghese ed era questo che probabilmente ci prendeva. Non poteva esserci stabilità, a cui anche i giovani di quel tempo aspiravano, senza che questa si sorreggesse sulla continuità del pensiero e anche del ceto di coloro che questo pensiero custodivano. L'amministrazione dello stato veniva così a presentarsi in un tutt'uno con la continuità culturale della società e dello stato. Nelle parole del professore non vi era emozione, e però non vi era neppure freddezza, né distacco. [...] La serenità di una persona dal carattere forte e composto faceva passare nella mia mente l'idea di uno stato che si doveva preservare con consapevolezza e forse anche con dedizione e amore. [...] Tutto si teneva in un ordine sul quale le passioni politiche e i conflitti scorrevano lasciando solo qualche insulto, ma non una traccia profonda. Questo era lo stato di diritto della borghesia": *ivi*, 3-4.

dall'indicazione di singoli testi da studiare, e che è indispensabile parte diligente di un processo più ampio di valutazione del servizio medesimo. Anche il *syllabus* costituisce l'emersione documentale di questo rapporto, nel quale l'insegnamento disvela e assicura obiettivi precisi, misurabili in modo oggettivo. Quanto alle attività strettamente extradidattiche del professore, l'esperienza effettiva, professionale o di ricerca, deve far parte del *quid pluris* del servizio come esperienza immersiva, coinvolgente, tangibile. In via preferenziale, del resto, il sapere deve passare per mezzo del *saper fare*.

Se si dovesse, dunque, delineare per ampi tratti come è cambiata la didattica universitaria, si potrebbe tranquillamente utilizzare il raffronto tra le due raffigurazioni ora brevemente sintetizzate. Che non sono, si badi, raffigurazioni estreme, ma registrano una trasformazione che, per lungo tempo, e nonostante riforme molto note e rilevanti (specie tra gli anni Ottanta e Novanta), è stata particolarmente lenta e recalcitrante (di qui la persistente sopravvivenza, nella memoria, o anche nel *mito*, di una certa immagine di professore...), salvo imporsi e svilupparsi a sua volta, con determinazione, a decorrere dalla graduale attuazione della c.d. legge Gelmini (n. 240/2010). Una ulteriore riforma, quest'ultima, che, anche in ragione di torsioni di sistema e di contesto socio-economico sempre più pronunciate, ha imposto il cambiamento in maniera più *effettiva*, segnando, però, una *curvatura* aggiuntiva.

È proprio su tale curvatura che il presente contributo intende soffermarsi: *in primo luogo* segnalandone i punti di partenza e di progressiva emersione istituzionale; *in secondo luogo*, rilevando la valenza acceleratrice che su di essa ha svolto la crisi pandemica da Sars-CoV-2; *in terzo luogo*, e facendo tesoro della lezione metodologica che da quella pandemia si può trarre, evidenziando l'importanza, nelle indagini sull'attività didattica, di un approccio propriamente sindemico, che tenga conto, cioè, non tanto (o non solo) di singole, specifiche mutazioni, ma dell'interazione che al riguardo vi può essere tra l'insorgere di questioni diverse, eppure convergenti e sinergiche nel risultato finale.

2. Grandi riforme e attività didattica

Come si è anticipato, tra il professore descritto da Berti e l'attuale figura di docente universitario c'è uno iato assai significativo. Tra il *mondo di ieri*, che la prima incarna, e il *mondo di oggi*, in cui si colloca la seconda, vi è un articolato e frastagliato *mondo di mezzo*, con una storia assai rilevante, e influente, di mutazioni, normative e non, che tanto impatto hanno avuto sulla concezione stessa dell'università⁴.

⁴Un ironico spaccato (critico) di queste trasformazioni, e specialmente del modo con cui esse hanno influito sulla percezione stessa dell'essere professore universitario come esperienza

Tuttavia, la sensazione è che, sul piano più strettamente giuridico, il punto di svolta più radicale nel passaggio tra l'una e l'altra fisionomia sia avvenuto in tempi tutto sommato recenti, e che si possa anche azzardare la tesi che l'entrata in vigore della Costituzione (nel 1948, lo stesso anno in cui Berti fissa il ricordo del suo professore), con l'affermazione espressa dell'autonomia (*ex art. 33, comma 6, Cost.*), sia valsa, in qualche modo, a cristallizzare per molti anni *una certa dimensione* dell'università, e a “scavalcare”, per così dire, anche le “rivoluzioni” (culturali e sociali, produttive e tecnologiche) degli anni Sessanta e Settanta. Queste, del resto, vengono a “maturazione”, sul piano formale, solo a partire dagli anni Ottanta, in un percorso in cui l'università pare quasi inseguire i processi di *democratizzazione* e *modernizzazione* che nella scuola si affacciano quasi dieci anni prima.

Non c'è dubbio, infatti, che l'avvento dell'istruzione di massa, delle sue molteplici istanze e dei connessi processi di adattamento abbia trasformato l'aula universitaria, la sua composizione e il modo con cui il docente vi si pone. Si pensi, in questa prospettiva, alla valenza *sistemica* della c.d. legge Codignola (n. 1859/1962), che ha “liberalizzato” gli accessi alle università: “La liberalizzazione allora attuata produsse un profondo cambiamento del profilo temporale degli studenti in quanto aumentarono considerevolmente gli studenti lavoratori e quelli ‘parcheeggiati’ nelle università in attesa di un lavoro; venne accolta anche l'esigenza di ulteriori adeguamenti, non sempre precedentemente previsti, nella organizzazione del tempo dell'università: si iniziarono a diffondere gradualmente modalità didattiche non in presenza; si ampliarono le possibilità di contatti tra docenti e studenti mediante l'inserimento di figure intermedie come quella del tutor; fu aumentato, sotto la spinta dell'accresciuto numero di immatricolazioni, il numero dei docenti e delle sedi universitarie, che diventavano ora geograficamente più vicine a molti studenti. Parallelamente si ridusse gradualmente la rilevanza delle c.d. ‘scuole’ accademiche che, essendo basate sul riconoscimento di figure particolarmente autorevoli di docenti, avevano senso soprattutto in comunità scientifiche più ristrette”⁵.

È proprio in questi frangenti che si forma l'idea del servizio dell'istruzione universitaria – nel senso sopra anticipato – ed è sempre nella medesima ottica – strettamente coerente con quella del servizio – che si enfatizza sempre di più l'importanza della qualificazione della relazione tra docente e studente come rapporto non più strettamente unidirezionale o autoreferenziale, e ciò perché corrispondente ad un momento essenziale di soddisfazione di un *diritto sociale*.

individuale e sociale al contempo, è offerto, da ultimo, in occasione della celebrazione del decennale di una rivista e a mo' di bilancio sull'esperienza scientifica propria di uno specifico settore, da A. VIGNUPELLI, *Diario di bordo. Scarrocciando alla cieca nei turbini del post diritto*, in *Lo Stato*, 2023, 1 ss.

⁵ Così A. FEBBRAJO, *Università e tempo. Una lettura sociologico-giuridica*, in ID. (a cura di), *Università e società. Mezzo secolo di Università in Italia*, Giappichelli, Torino, 2022, 16-17.

Come è stato opportunamente rilevato “in presa diretta” (e precisamente in occasione dell’entrata in vigore delle – allora – “nuove norme” sulla docenza universitaria: d.P.R. n. 382/1980), il superamento di uno specifico e risalente modello di docente si apprezza, in quel momento storico, anche sul piano della formale rilevanza “pubblica” che assume l’attività di ricerca, che non è più concepita come “fatto privato”, ma prevede il coinvolgimento delle strutture in cui il docente opera⁶.

Allo stesso tempo, tuttavia, occorre prendere atto che, se si guarda al tema didattico in senso stretto, in prima istanza sono i *fatti* ad avere una prevalenza sul *diritto*, con tutta la forza d’inerzia di un corpo accademico forgiatosi su modelli ben più risalenti. In altre parole, se è vero che sin dagli anni Ottanta comincia a prefigurarsi l’impostazione per cui quella del docente è una funzione complessa e relazionale, le cui attività non sono garantite esclusivamente dalla scelta del relativo personale mediante specifici criteri di competenza, è altrettanto vero che questa stessa impostazione è stata interpretata in modo assai flessibile, elastico, adattandosi, per così dire, al “vestito” precedente. Per dirla con una metafora, si può constatare che la “taglia” del “corpo accademico” ha continuato, cioè, a rimanere improntata alle “misure” di un insegnamento che, salve le rotture, anche fortissime, degli anni della contestazione, tendeva a riallinearsi costantemente al suo precedente “peso forma”. E ciò perché anche il riferimento all’autonomia costituzionale dell’università – a lungo privo di specificazioni contenutistiche capaci di caratterizzarne materialmente le direzioni – fungeva da scudo all’introduzione di specifiche “diete” formative.

D’altra parte, è solo tra il 1989 (con la legge n. 168, c.d. legge Ruberti) e il 1990 (con la legge n. 341) che si comincia a regolamentare *ex novo* l’autonomia didattica degli atenei, in espressa attuazione del regime costituzionale. Nel 1997 (con la legge n. 127) quell’autonomia si declina in senso funzionale. Ed è nel 1999, con l’avvio del celebre “Processo di Bologna”, che si pongono le basi per una *conformazione in positivo* (la “dieta”) su che cosa debba essere la didattica (prefigurandosi, cioè, l’esistenza di una cornice di *qualità*, strumentale alla diffusione di un modello formativo finalizzato alla massima circolazione ed *employability* degli studenti⁷) e che si dettano nuove disposizioni sugli ordinamenti

⁶ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnare all’Università: un mestiere diverso*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, Giuffrè, Milano, 1982, 495 ss., nonché in ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova, 1999, 835 ss.

⁷ Come è noto, il “Processo” in questione – annunciato nella Dichiarazione di Bologna del 19 giugno 1999 – mirava espressamente all’affermazione di uno Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore, caratterizzato dai seguenti obiettivi: adozione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità, al fine di favorire l’*employability* dei cittadini europei e la competitività internazionale del sistema europeo dell’istruzione superiore; adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e di secondo livello; consolidamento di un sistema di crediti didattici, acquisibili anche in contesti diversi, compresi quelli di formazione con-

universitari e sui titoli di studio⁸ (sulla base della revisione dei cicli degli studi universitari, cui seguiranno anche la rideterminazione delle classi di laurea e la definizione delle linee guida funzionali all'istituzione e all'attivazione dei corsi di studio), poi modificate e perfezionate più volte.

La legge Gelmini si innesta esplicitamente in questo percorso, *strutturando* le fondamenta del nuovo modello, che, da un lato, riafferma la dimensione universitaria come “sede primaria di libera ricerca e di libera formazione”⁹, dall'altro, però, quanto alla definizione dei criteri essenziali cui ogni ateneo deve ispirarsi, affianca al principio di autonomia quello di “responsabilità”¹⁰, affermandone da subito una specifica proiezione istituzionale, quella finalizzata alla creazione di un vero e proprio sistema di valutazione¹¹, interna ed esterna, del quale diventa protagonista Anvur (ossia l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca¹²). Nasce così una “nuova attività-funzione [...] capace di produrre effetti diretti costitutivi, modificativi o estintivi della stessa possibilità degli Atenei di operare come sedi di ‘libera formazione’, quasi ad assolvere, anche nel suo essere sovraordinata all'attività di valutazione interna, una finalità tutoria”¹³.

Questo modello ha avuto moltissime declinazioni, specie sul piano delle dinamiche di autovalutazione, valutazione e accreditamento iniziale e periodico di sedi e corsi di studio (il c.d. sistema Ava)¹⁴, con pari produzione di una vera e propria, e innovativa, *burocrazia della qualità*, che si avvale del ruolo sempre più

tinua e permanente, purché riconosciuti dalle università di accoglienza, quale strumento atto ad assicurare la più ampia e diffusa mobilità degli studenti; promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione; promozione della cooperazione europea nella *valutazione della qualità* al fine di definire criteri e metodologie comparabili; promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei curricula, alla cooperazione fra istituzioni, agli schemi di mobilità e ai programmi integrati di studio, formazione e ricerca. V., quindi, la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sul “proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'Istruzione superiore”, del 15 febbraio 2006, che a sua volta accoglie il documento *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, definito da Enqa (European Network for Quality Assurance in Higher Education) nel 2005 (e più volte aggiornato).

⁸ Cfr. il d.m. n. 509/1999, modificato poi dal d.m. n. 270/2004.

⁹ Art. 1, comma 1, legge n. 240/2020, cit.

¹⁰ Art. 1, comma 2, legge n. 240/2010, cit.

¹¹ Art. 1, comma 4, legge n. 240/2010, cit., ma soprattutto d.lgs. n. 19/2012.

¹² Già istituita dalla legge n. 286/1996.

¹³ In questi esatti termini C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019, 64. Ma v. anche A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, I *Tematici*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2022, 1252.

¹⁴ V. il d.m. n. 1154/2021.

intenso dei nuclei di valutazione interni agli Atenei¹⁵, e che tanto ha fatto, e fa tuttora, riflettere sulla proporzionalità di tali adempimenti rispetto all'obiettivo di lasciare l'università capace di meglio adeguarsi, rapidamente e sostanzialmente, alle sfide della realtà in costante trasformazione¹⁶.

È bene evidenziare che è proprio per questa via che, come in una sorta di catena di condizionamenti successivi, le modalità dello svolgimento della didattica universitaria sono diventate oggetto non solo di una regolazione assai dettagliata, ma anche di una costante attività di monitoraggio e, per l'appunto, di valutazione. Un'attività nella quale anche il peso della *voice student* – vale a dire di uno dei due soggetti del rapporto didattico che si genera nel servizio dell'istruzione universitaria – ha un valore tangibile, da misurarsi con riferimento a snodi o fattori standard e predefiniti delle molteplici prestazioni didattiche che si svolgono nelle aule universitarie¹⁷.

Il focus sulla qualità ha fatto emergere anche le politiche che gli Atenei hanno variamente perseguito in merito all'*innovazione* della didattica, con ampia diffusione – anche a tale riguardo – non solo di azioni volte a favorire l'implementazione dei curricula formativi tradizionali con la previsione di attività formative volte alla promozione di *soft skills*, o competenze trasversali, funzionali alla costruzione individuale, da parte degli studenti, del proprio percorso professionale, ma anche di moduli organizzativi specifici. Si sono, cioè, moltiplicati i “centri” di Ateneo espressamente dedicati alla *formazione continua dei docenti* quale tassello indispensabile sia dei processi di autovalutazione, sia di quelli di *Faculty Development*¹⁸: in una direzione, peraltro, che, a ben vedere, finisce anche per coprire un aspetto molto rilevante della figura del professore universitario, ossia quello concernente la sua specifica *professionalità* a tutto tondo, che allo stato dell'arte non forma oggetto di misurazione nel contesto delle procedure di reclutamento¹⁹.

¹⁵ Già introdotti dalla legge n. 537/1993, e poi rivisitati dalla legge n. 370/1999.

¹⁶ Cfr., *ex multis*, le osservazioni dubitative e critiche di C. BARBATI, *Il sistema*, cit., 69, nonché di A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, cit., 1251, laddove lamenta l'eccesso di regolazione “che irrigidisce e complica tanto l'organizzazione quanto lo sviluppo delle missioni dell'Università”.

¹⁷ Si allude, evidentemente, al valore dei test di valutazione della didattica da parte degli studenti frequentanti, introdotti nell'ordinamento italiano con la legge n. 370/1999 (art. 1, comma 2), i cui risultati, sotto la regia di Anvur, sono formalmente divenuti parte integrante dei processi di autovalutazione e misurazione della qualità.

¹⁸ In argomento v. il ricco volume collettaneo di A. LOTTI, F. BRACCO, M.M. CARNASCIALI, G. CREA-S. GARBARINO-M. ROSSI-M. RUI-E. SCCELLATO (a cura di), *Faculty Development. La via italiana*, Genova, Genova University Press, 2023, che registra le molte prassi già seguite da tempo in diversi Atenei.

¹⁹ È un elemento che non va sottovalutato, visto che, in base al complesso delle discipline oggi vigenti circa l'accesso ai ruoli universitari, a tempo determinato come a tempo indeterminato, la

Sono queste evoluzioni che conferiscono ai cambiamenti precedenti una curvatura peculiare e decisiva, quella per cui il profilo della didattica come proiezione oggettiva di una prestazione di servizio supera, o addirittura assorbe, il profilo della didattica come espressione soggettiva di una testimonianza culturale e sociale.

3. Attività didattica e pandemia

La pandemia da Sars-CoV-2 è “calata” su questo processo evolutivo, con l’effetto di accelerarne visibilmente la traiettoria.

Con ciò non si allude soltanto al modo con cui hanno disciplinato le attività didattiche universitarie i diversi interventi normativi volti a regolarne il proseguimento *online* nel primo periodo di *lockdown*, con chiaro e cogente indirizzo a “virare” verso forme di didattica che prima di quel momento non erano mai state sperimentate in forma generalizzata²⁰.

Sono molto più interessanti, sul punto, le acquisizioni delle prime, e sia pur parziali, indagini di rilevazione statistica volte a considerare quale sia stato l’effetto del ricorso massivo alla didattica a distanza (DaD) nell’immediatezza della situazione pandemica e dell’*input* normativo a mantenere attivo il servizio di istruzione proprio mediante questa modalità.

Se si analizzano, ad esempio, i dati forniti dall’Università di Torino – che ha organizzato una rilevazione su quanto accaduto nel sistema universitario italiano durante i primi mesi della pandemia (dalla primavera all’estate del 2020), raggiungendo un campione di 3.398 professori²¹ – si possono constatare alcune tendenze:

– per un verso, si è registrata una reazione complessivamente positiva ed efficace del sistema universitario, specie nel senso della *prontezza*, e, quindi, sul piano della continuità dell’attività didattica²²;

capacità didattica non costituisce parametro di alcuna prova specifica (né rileva ai fini del conseguimento dell’abilitazione scientifica nazionale).

²⁰ Cfr. il d.p.c.m. 25 febbraio 2020, adottato sulla base di quanto previsto dal d.l. n. 6/2020 (conv. in legge n. 13/2020).

²¹ Ci si riferisce, precisamente, all’inchiesta promossa dall’Università di Torino in collaborazione col Centro Luigi Bobbio e l’Unires, a cura di F. RAMELLA e M. ROSTAN. I risultati dell’inchiesta sono stati resi disponibili in un apposito *working paper* intitolato *Universt-DaD. Gli accademici italiani e la didattica a distanza durante l'emergenza Covid-19*, disponibile *online* al seguente indirizzo: https://www.dcps.unito.it/do/documenti.pl/Show?_id=gfk5.

²² La ricerca, nello specifico, consente di affermare che: i ritardi nell’avvio delle lezioni sono stati contenuti (il 72% dei docenti ha attivato la didattica a distanza entro il 13 marzo 2020); le ore di lezione non si sono discostate molto da quelle previste (negli insegnamenti dei corsi di studio triennali, l’86% dei docenti ha tenuto lo stesso numero di ore e il 7% le ha addirittura aumen-

– per altro verso, si sono anche sottolineati alcuni *aspetti negativi*, quali i frequenti problemi di connessione²³ e di organizzazione logistica²⁴, la delicata gestione della privacy²⁵ e, soprattutto, la difficoltà ad adattare concretamente il metodo di insegnamento alle caratteristiche delle differenti piattaforme per la Dad²⁶, con considerevole aumento del tempo necessario a preparare una lezione²⁷ come a condurre gli esami²⁸.

A quest'ultimo riguardo, un ampio numero dei docenti "intervistati" ha espresso il timore che un sistematico ricorso alla Dad possa accrescere lo stress lavorativo (57%), disincentivare l'appetibilità della docenza universitaria come sbocco professionale (40%) e rafforzare l'influenza sempre maggiore dei supporti tecnologici predisposti sul mercato privato (58%); circa il ritorno alle attività didattiche in presenza, una metà dei docenti lo ha auspicato con forza (è un dato che si accompagna a quello concernente la percezione sulle mancanze di un'attività didattica che non può sostituire integralmente l'interazione educativa nelle aule), mentre l'altra metà si sarebbe resa disponibile a continuare forme di sperimentazione, purché adeguatamente supportata (*i.e.* in "un ambiente formativo integrato in cui la didattica in presenza venga arricchita da strumenti e attività formative online"²⁹).

A fronte di questi dati, gli Autori dell'indagine hanno concluso, in modo significativo (almeno per ciò che interessa in questa sede), che l'esperienza pandemica, se da un lato conferma strutturali deficienze del sistema italiano, che è giunto impreparato alla sfida tecnologica dell'emergenza, dall'altro dovrebbe indurre quel sistema a rafforzarsi proprio sulla strada dell'innovazione, atteso che il 75% dei docenti si dichiara soddisfatto della propria esperienza di didattica a distanza e che il 57% dei docenti ritiene di aver accresciuto le proprie competenze professionali: "La società e l'economia italiana rischiano di rimanere confinati nel mondo dell'analogico, mentre gli altri partner europei stanno rapidamente sfruttando le opportunità offerte dal digitale. Il sistema educativo

tate; nei corsi di studio magistrali, l'89% ha tenuto tutte le ore previste; nei corsi di master e di dottorato si giunge quasi alla totalità); la stragrande maggioranza dei docenti (l'80%) è riuscita a svolgere tutto il programma di insegnamento; la maggioranza dei docenti (il 67%) ha adattato le proprie strategie didattiche all'insegnamento a distanza; le lezioni sono state prevalentemente tenute in diretta streaming (per il 66% dei docenti); gli esami si sono svolti regolarmente (al momento dell'intervista, il 92% dei docenti aveva già organizzato e tenuto almeno un appello).

²³ Per il 14% dei docenti intervistati.

²⁴ Per il 31% dei docenti intervistati.

²⁵ Per il 31% dei docenti intervistati.

²⁶ Per il 70% dei docenti intervistati.

²⁷ Per il 70% dei docenti intervistati.

²⁸ Per il 73% dei docenti intervistati.

²⁹ Così F. RAMELLA-M. ROSTAN, *Universi-DaD*, cit., 15.

può dare un contributo essenziale a colmare questo gap. L'Università non deve sottrarsi a questa sfida" ³⁰.

Analoghe conclusioni si trovano anche in altre indagini, come, sempre in via esemplificativa, quella svolta dall'Università Roma Tre ³¹, che, pur poggiando su di un campione molto più ridotto di "intervistati" rispetto a quella torinese, ha avuto ad oggetto un periodo di tempo sostanzialmente comparabile e, soprattutto, ha incrociato l'opinione degli studenti.

È interessante annotare, al riguardo, che, tra gli studenti, soltanto una piccola parte ha evidenziato, tra i "punti forti" della Dad, la continuità nell'attività formativa, risultando, invece, molto più enfatizzato l'accento sulle facilitazioni economiche, organizzative e logistiche che essa consente sul piano familiare e personale, pur a fronte di una valutazione comunque negativa sulle ridondanze che questa modalità di interazione ha in merito alla contrazione della dimensione socializzante dell'università, alla disponibilità di risorse tecnologiche adeguate o alla ricerca della giusta concentrazione ³².

Ma ciò che è ancor più interessante segnalare è il fatto che anche nell'indagine in questione le criticità complessive sono per lo più imputate all'assenza di una formazione pregressa nel personale docente: un dato valutato come decisivo a fronte della circostanza che "le opzioni tecnologiche che saranno rese disponibili nel futuro prossimo avranno un impatto crescente sia sull'insegnamento e la progettazione dei corsi, sia sui processi di apprendimento degli studenti" ³³.

In definitiva, chi si propone di effettuare un bilancio sulle attitudini trasformative dell'esperienza pandemica tende a rimarcare non solo l'importanza delle azioni di arricchimento degli strumenti tecnologici e logistici a disposizione dei docenti, ma anche di quelle azioni volte a contemplare e valorizzare la Dad e, più in generale, i processi innovativi della didattica quali fattori determinanti per la progettazione e l'attivazione di corsi di studio e, specialmente, per l'accrescimento della competitività del sistema universitario nazionale.

Da quest'ultimo punto di vista, va ricordato che la pandemia ha registrato, per l'a.a. 2020/2021, quello immediatamente successivo alla diffusione del Co-

³⁰ *Ivi*, 16.

³¹ Cfr. il paper prodotto da V. BIASI-C. DE VINCENZO-S. NIRCHI-N. PATRIZI, *La didattica universitaria online ai tempi del COVID-19: rilevazione di aspettative, punti di forza e criticità*, disponibile online al seguente indirizzo: <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2021/08/2.-La-didattica-universitaria-online-ai-tempi-del-COVID-19.pdf>.

³² *Ivi*, in particolare Tabelle 3 e 4, dalle quali si desume, per l'appunto, che solo l'1,8% degli studenti intervistati valorizza l'apporto della Dad in termini di assicurazione della continuità didattica, mentre corrispondono a più di un terzo del totale coloro che sottolineano la funzionalità della Dad nel contesto delle possibilità di organizzazione personale del tempo disponibile.

³³ *Ivi*, 162, laddove si mette in luce che "il 66% dei docenti intervistati non ha mai praticato la didattica a distanza in precedenza e il 67% non ha preso parte in passato a corsi di formazione sulla DaD" (corsivi originali nel testo).

vid-19, una sorprendente inversione di tendenza: in quel preciso momento, sono le università tradizionali, non le telematiche, ad aver aumentato il numero di immatricolati, sia pur in un percorso decennale (2010-2020) nel quale le seconde hanno visto incrementare gli iscritti nella percentuale del 240,86%, mentre le prime li hanno “persi” nella percentuale dell’8,14%³⁴. Ciò significa che è proprio la pandemia, con la “conversione”, sia pur momentanea, della didattica in forme di interazione a distanza o quanto meno miste, ad aver mostrato al sistema quanto possano essere significative le scelte sull’erogazione del servizio.

Non va dimenticato neppure che uno dei lasciti più rilevanti, e più delicati, del post-pandemia consiste nelle difficoltà degli studenti ad accedere a possibilità residenziali o *lato sensu* abitative, strumentali alla frequenza³⁵. Sicché, anche in questa prospettiva, l’aggiornamento sulla tipologia delle forme della didattica può rendersi viepiù pertinente: “La messa in atto di misure specifiche, così come il potenziamento dei servizi già esistenti, appare quindi necessaria per garantire un diritto allo studio che faccia fronte alle difficoltà socio-economiche di studenti e studentesse e delle loro famiglie, accentuate dal periodo di emergenza sanitaria”³⁶.

4. Didattica e approccio sindemico

Nel corso dell’emergenza sanitaria, si è preso atto della circostanza che la pandemia ha “disvelato”, per così dire, l’importanza di un approccio di tipo *sindemico*, vale a dire di una direzione di indagine volta a misurare le conseguenze sulla salute delle interazioni tra le patologie e i fattori sociali, ambientali o economici che promuovono tale interazione e peggiorano la malattia³⁷. In altri termini: una pandemia non opera da sola, ma si combina ad altri elementi, agevolando l’aggravarsi di altre patologie o mettendo in crisi le debolezze latenti del

³⁴ Cfr. i dati Ustat-Mur, come riepilogati da M. STAZIO, *Partire dai numeri e (ri)cominciare a contare. Dal divario Nord-Sud sulle iscrizioni alle scelte sulla DAD*, pubblicato sul portale ROARS (23 dicembre 2021) e disponibile online al seguente indirizzo: <https://www.roars.it/partire-dai-numeri-e-ricominciare-a-contare-dal-divario-nord-sud-sulle-iscrizioni-alle-scelte-sulla-dad/>.

³⁵ Per un’analisi della situazione con riguardo a ciò che è accaduto in un grande Ateneo v. M. MAGGIO, *Il welfare abitativo locale di fronte alla crisi pandemica: alcuni dispositivi di supporto*, in M. CASTRIGNANÒ-T. RIMONDI, *Bologna dopo la pandemia. Impatto territoriale e scenari futuri*, Franco Angeli, Milano, 2023, 118 ss.

³⁶ A. BOZZETTI-N. DE LUIGI, *L’esperienza universitaria ai tempi del Covid-19. Un’indagine sugli studenti dell’Università di Bologna*, in *Regional Studies and Local Development*, apr. 2022, in part. 83.

³⁷ M. SINGER-N. BULLED-B. OSTRACH-E. MENDENHALL, *Syndemics and the biosocial conception of health*, in *The Lancet*, March 04, 2017, reperibile online al seguente indirizzo: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)30003-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)30003-X/fulltext).

contesto sociale, e portando così a maturazione processi di più ampia dimensione o di più lungo periodo.

Un analogo approccio pare utile per valutare appieno le combinazioni tra le trasformazioni della didattica indotte dalla pandemia e quelle sintomatiche dei caratteri già di per sé trasformativi delle mutazioni precedenti e dei loro sviluppi.

Il nesso è assai evidente, tanto più se si considera quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), specie con riferimento agli investimenti e alle riforme riconducibili espressamente alla Componente n. 1, Missione n. 4, del Piano stesso, dedicata al potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione.

In quel contesto si dispongono sia finanziamenti rivolti a qualificare e innovare i percorsi universitari mediante tre obiettivi strategici (digitalizzazione, "cultura dell'innovazione" e internazionalizzazione)³⁸, sia riforme che hanno come scopo quello di portare a termine un processo, già attivo³⁹, di flessibilizzazione dei percorsi formativi universitari nel senso di una maggiore interdisciplinarietà (con riforma delle classi di laurea, delle regole per la programmazione ed elaborazione dei corsi di studio e della c.d. "classificazione dei saperi"⁴⁰, ma anche di alcune lauree abilitanti in senso stretto⁴¹).

Il "combinato disposto" di tutte queste misure è evidentemente orientato a potenziare il profilo della "responsabilità" degli Atenei nella definizione dei percorsi didattici (già affermato, come si è ricordato, nella legge Gelmini) e, nello specifico, a imprimere a tale profilo una direzione essenzialmente vocata alla soddisfazione di una domanda che è in primo luogo *esterna* ai profili soggettivi della comunità docente. Quest'ultima non è più il motore prioritario della formazione o, meglio, lo è nel senso molto definito dell'*iniziativa* che essa deve avere nella lettura di determinati bisogni e nella corretta predisposizione (secondo criteri di *qualità*) di *corrispondenti e motivate* azioni didattiche.

³⁸ Investimento 3.4.

³⁹ V., in particolare, il d.m. n. 6/2019 (che ha consentito di attivare in via sperimentale un limitato numero di nuovi corsi di studio in cui fino alla metà delle attività indispensabili possono essere svolte con insegnamenti non previsti dalle relative classi), il d.m. n. 133/2021 (che ha già dato possibilità ad ogni ateneo di prevedere nei nuovi corsi di studio tutte le attività formative che si ritengono opportune, con l'unico vincolo di una generale coerenza con gli obbiettivi del percorso formativo) e i dd.mm. nn. 930 e 933/2022 (che hanno previsto la possibilità di una doppia iscrizione a corsi di istruzione superiore, come stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge n. 33/2022).

⁴⁰ Riforma 1.5. V., in particolare, per la riforma delle regole relative alla programmazione ed elaborazione dei corsi di studio (e dunque per la modifica del d.m. n. 270/2004 cit., avvenuta poi con d.m. 6 giugno 2023, n. 96), i pareri del CUN del 24 marzo 2022 e del 21 settembre 2022, e per la riforma della c.d. "classificazione dei saperi" (come introdotta dal d.l. n. 36/2022, conv. in legge n. 79/2022), il parere del CUN del 23 marzo 2023.

⁴¹ Riforma 1.6. V. la legge n. 163/2021 e i successivi decreti attuativi.

A risulturne rafforzata è la traiettoria che – non diversamente da quanto accaduto per la scuola⁴² – vede il servizio dell’istruzione universitaria e la sua dedicazione alle istanze dello studente e del suo inserimento professionale, quale collocato in un dato contesto socio-economico, come assi portanti della *nuova* funzione didattica. È un orizzonte in cui il ricorso a modelli didattici innovativi, anche con il supporto delle nuove tecnologie, rappresenta ormai uno scenario irrinunciabile e rientra in una trama di azioni e accorgimenti che possono/devono conformare lo svolgimento effettivo della funzione didattica in quanto oggetto di un processo di monitoraggio, valutazione e adattamento costanti.

Non è un caso, in conclusione, che le linee guida dettate da Anvur per l’elaborazione dei nuovi corsi di studio precisino con estrema chiarezza – e in un quadro più ampio di definizione di che cosa sia la *qualità*⁴³ – proprio questo orientamento: le strutture accademiche devono “[a]ccertare che il CdS [Corso di Studi, n.d.r.] promuova una didattica *centrata sullo studente*, incoraggi l’utilizzo di *metodologie aggiornate e flessibili* e accerti correttamente le *competenze acquisite*”⁴⁴.

La fisionomia odierna del professore universitario si iscrive in questo scenario e in esso trova spiegazione. La distanza rispetto all’immagine descritta da Giorgio Berti al principio di questo contributo non può essere maggiore, perché grande, se non grandissima, è la distanza tra i relativi presupposti socio-culturali e istituzionali. Alla comunità accademica, dunque, spetta domandarsi non tanto se questa “figura” sia o meno realmente confacente alla sua attuale *consistenza*, ma quanto essa possa *coesistere* con le sue più naturali e storiche aspirazioni.

⁴² Su cui v. F. CORTESE, *L’istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Munus*, 3, 2015, 505 ss.

⁴³ V. l’allegato C (*Valutazione della qualità delle sedi e dei corsi di studio*) del d.m. n. 1154/2021 cit., nonché le *Linee guida per il sistema di assicurazione della qualità negli atenei*, approvate da Anvur il 12 ottobre 2022 e reperibili online al seguente indirizzo: https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/10/AVA3-LG-Atenei_2022-10-12_sito_.pdf.

⁴⁴ V. le c.d. *Linee guida per la progettazione in qualità dei corsi di studio di nuova istituzione per l’a.a. 2023/2024* (in part., p. 12), reperibili online al seguente indirizzo: https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/11/Linee-Guida-Nuova-istituzione_2022.11.03.pdf.

LA RIFORMA DEI SETTORI SCIENTIFICO DISCIPLINARI E DELLE CLASSI DI LAUREA. UN'AGENDA PER IL FUTURO

Francesco Vella

SOMMARIO: 1. Un'invenzione tutta italiana. – 2. I settori scientifico disciplinari: una riforma con il freno a mano. – 3. Le classi di laurea: una riforma rischiosa. – 4. Una possibile agenda: la forza delle idee. – 5. Valutare l'Università, lavorare nell'Università. – 6. Alla ricerca del nostro angelo.

1. *Un'invenzione tutta italiana*

Nell'ormai lontano 2009 Adriano De Maio e Lodovico Festa, un docente universitario e un giornalista, pubblicavano un volume a forma di intervista dove si affermava: “se c'è una tragedia centralistica incombente sull'università italiana è quella dei cosiddetti settori scientifico disciplinari”¹. Dodici anni dopo, nel marzo 2021, un altro volume dove Ferruccio De Bortoli intervista il rettore del Politecnico Ferruccio Resta, sostanzialmente ribadiva il concetto ritenendo la rigidità dei settori un ostacolo sulla strada di ricerca e formazione adeguate ai bisogni sociali². Prendo come riferimento questi due interventi perché testimoniano a distanza di un decennio la evidente consapevolezza, ribadita ormai da vastissima letteratura³ che “una ferrea osservazione degli approcci disciplinari consolidati finisce per ostacolare l'innovazione e quindi in definitiva, il progresso”⁴. In effetti quella dei settori è la “storia di un'invenzione tutta italiana” che non si può certo dire abbia contribuito alle magnifiche sorti progressive della nostra Università: “questo sistema di classificazione ha accentuato le divisioni e

¹ A. DE MAIO, L. FESTA, *Sotto le ceneri dell'università*, BE Editore, Milano, 2009, 101.

² F. RESTA, *Ripartire dalla conoscenza*, Bollati Boringhieri, Torino, 2021, 130.

³ Sulla quale mi permetto di rinviare a F. VELLA, *Il pericolo di un'unica storia: il diritto (commerciale) e le nuove frontiere dell'interdisciplinarietà*, in *Orizzonti del dir. comm.*, 2021, 723 ss.

⁴ G. PASCUZZI, *Una storia italiana: i settori scientifico-disciplinari*, in *Materiali per una storia della cultura giur.*, 2012, 121.

la conflittualità e ha alimentato atteggiamenti di chiusura, conformismo e difesa corporativa”.

Probabilmente, l'incontenibile desiderio di conformismo e le tradizionali italiane barricate di difesa corporativa sono alla base della straordinaria asimmetria che questa storia ci racconta. Non mi è mai capitato, infatti, di rintracciare interventi, nel dibattito scientifico, accademico ma anche giornalistico, in difesa di questo sistema, pubblicamente criticato se non proprio a volte disprezzato, nel contesto però di un assordante silenzio quando bisognava rispondere alla tradizionale domanda “*so what?*”, e cioè muoversi sul terreno concreto delle misure per superarlo e riformarlo. Una situazione ben fotografata da una frase dell'antropologa Margaret Mead citata in un'altra intervista: “Il profeta che ammonisce senza presentare alternative accettabili, contribuisce ai mali che enuncia”⁵. Con un'unica significativa eccezione che però finisce con il confermare una simile asimmetria.

Come è noto, il Cun nel maggio del 2018 ha pubblicato un parere “Modello di aggiornamento e razionalizzazione della classificazione dei saperi accademici e del sistema delle classi di studio, anche in funzione della flessibilità e della internazionalizzazione dell'offerta formativa”⁶, che aveva proprio lo scopo, su specifico mandato dell'allora Ministro per l'università, di recepire le “istanze, manifestate in più occasioni da vari attori del sistema universitario, circa l'indifferibilità sia di una manutenzione organica dell'impianto delle classi dei corsi di studio, sia di un intervento che ponga rimedio alle disfunzioni e alle anomalie indotte dall'attuale schema di classificazione dei saperi, così da adeguarli all'evoluzione delle esigenze culturali, professionali, sociali”.

Dopo una ricostruzione del non certo encomiabile iter normativo che ha caratterizzato la storia dei settori scientifico disciplinari, non encomiabile perché frutto di una sovrapposizione di misure e provvedimenti con finalità tra loro diverse, quel parere proponeva un modello in grado di rivedere definitivamente una articolazione che, sono sempre parole del Cun, “possa superare le complessità e le principali criticità insite nell'attuale assetto, al cui interno i rapporti fra le discipline hanno talvolta superato il criterio dell'affinità culturale per rispecchiare ragioni principalmente quantitative, limitando altresì le aporie conseguenti alle diverse valenze che regole successive hanno conferito ad aggregati immaginati e configurati per scopi differenti”. Il modello proposto si basava sulla differenziazione tra raggruppamenti disciplinari e domini di ricerca con “una chiara distinzione dei loro usi e funzioni e senza relazioni gerarchiche fra le due articolazioni”.

Il raggruppamento, con funzione di unità elementare per definire gli ambiti

⁵Cfr. G. CAROFIGLIO-J. ROSATELLI, *Con i piedi nel fango*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018, 15.

⁶Cun, Parere generale n. 22 del 7 maggio 2018.

disciplinari, veniva descritto da una declaratoria caratterizzata dagli aspetti qualificanti di didattica e ricerca. I raggruppamenti a loro volta potevano essere articolati in profili non inclusi nei parametri di inquadramento disciplinare e attinenti agli indirizzi scelti da ciascun docente, con la possibilità, così, di riferirsi alle proprie specifiche vocazioni di ricerca e soprattutto con la possibilità per le singole università di utilizzarli per le procedure locali di reclutamento. I domini, infine, si qualificavano per la loro trasversalità tra le aree disciplinari e per la caratterizzazione attraverso parole chiave codificate (dal Cun e “da altri soggetti istituzionali dei sistemi universitario e della ricerca”), ma ancora una volta con la libertà per ciascun docente di poter scegliere e proporre anche parole chiave individuate al di fuori della codificazione.

Era evidente l'intento di configurare un sistema in grado di coniugare le esigenze di classificazione con una architettura dei saperi di più ampio respiro che da un lato potesse consentire una maggiore elasticità nei perimetri della ricerca e dell'offerta didattica, dall'altro aprisse la strada a sperimentazioni interdisciplinari anche in coerenza con le più diffuse pratiche internazionali. Una nuova cornice, al cui interno si proponeva opportunamente anche un aggiornamento del sistema delle classi di laurea⁷, che però presupponeva, come sollecitato dallo stesso Cun, l'apertura di un approfondito dibattito, non solo per valutarne e discuterne potenzialità e limiti, ma anche per dargli attuazione individuando tassonomie e criteri in grado di declinare concretamente raggruppamenti, domini e profili. Si gettavano, cioè, le fondamenta, ma per la costruzione dell'edificio era ovviamente necessario un grande sforzo di elaborazione e proposizione delle singole comunità scientifiche. Anche perché, è bene sottolinearlo in quanto anticipa un aspetto fondamentale di questo disegno di riforma sul quale tornerò, il Cun era assolutamente consapevole della impossibilità di isolare i settori disciplinari e la loro revisione da tutto il resto. Intervenire sui primi comportava, infatti, aprire altri fronti, relativi non solo, come accennato, alle procedure di reclutamento e selezione del personale docente, ma anche ai parametri e ai criteri di valutazione della produzione scientifica, che, secondo l'Organo Universitario dovevano essere profondamente ripensati.

Vi era, in sostanza, la naturale consapevolezza della valenza sistemica della riforma proposta, con un impatto ben al di là del suo specifico ambito di applicazione: un “tutto si tiene” o, usando una metafora, una locomotiva che quan-

⁷ Il Cun metteva in evidenza le direttrici che giustificavano quella che definiva una necessaria opera di manutenzione: lo sviluppo di nuove aree del sapere e di nuove professioni che richiedono conoscenze e competenze difficilmente inseribili tra quelle che le classi di corso di studio esistenti consentono di acquisire; l'esistenza di classi di laurea magistrale prive del tutto o quasi di corsi attivati; l'eccessiva rigidità nella strutturazione di alcune classi; la riforma del percorso di formazione insegnanti; il crescere dell'importanza dell'internazionalizzazione dei corsi di studio; l'introduzione dei corsi di laurea a orientamento professionale. Sono queste tematiche che di fatto anticipavano le istanze di riforma poi maturate alla luce del Pnrr (v. *infra*).

do parte finisce con il generare un effetto a catena che investe le assi portanti della ricerca e della didattica universitaria. Forse proprio questa più generale portata che, giustamente, presupponeva un approfondito e meditato confronto a campo aperto in grado di toccare nodi nevralgici (e interessi consolidati) all'interno del sistema universitario, è all'origine della immeritata caduta nell'oblio⁸ di questo unico e organico tentativo di revisione delle articolazioni settoriali, una caduta favorita anche dal venir meno del referente politico, con i cambi di governo in rapida successione e l'avvicinarsi di diversi ministri dell'università.

2. I settori scientifico disciplinari: una riforma con il freno a mano

Uno *status quo* destinato probabilmente a durare ancora a lungo se non ci fosse stato il brusco risveglio della crisi. Gli studiosi delle crisi finanziarie sono soliti qualificarle come grandi opportunità offerte a legislatori sonnolenti che non erano stati in grado di percepirne la pericolosità, e anche per quella vissuta negli ultimi anni, che con la finanza non c'entra niente, vale per certi versi la stessa dinamica. Ci si è accorti che per uscirne occorre una forte valorizzazione di quei beni collettivi dei quali proprio la crisi aveva denunciato la mancanza, ora messi al centro delle politiche pubbliche e delle strategie non solo per tornare sulla strada della crescita, ma per riqualificare le economie e le società. Era inevitabile, quindi che l'istruzione e l'università assumessero grande rilevanza nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, collocati nella missione n. 4 con quasi il 16 % (30,88 miliardi) delle risorse del Piano dedicate a questa voce⁹. Un intervento a largo spettro con misure di sostegno finanziario, dalla ricerca al diritto allo studio alla edilizia universitaria, ma che ha colto l'occasione anche per riaprire le ipotesi di riforma sul terreno della organizzazione istituzionale dei saperi e delle classi di laurea, nella consapevolezza che la loro rigidità fosse di ostacolo ad uno sviluppo della ricerca e dell'offerta formativa pienamente corrispondente a quelle finalità di riqualificazione prima richiamate.

⁸ Per alcuni interventi immediatamente a valle del parere, si vedano i documenti del Comitato Cun Area 18, *In tema di riordino e classificazione dei Saperi*, 28 aprile, 2018; della Associazione Italiana di Psicologia e della Conferenza della Psicologia Accademica, *Documento Congiunto AIP-CPA sulla ipotesi di revisione del sistema dei settori disciplinari*, 29 marzo 2018 e quello dell'Accademia Italiana di economia aziendale e altre associazioni, *Revisione classi di laurea e settori scientifico-disciplinari: alcune riflessioni*, 28 aprile 2018.

⁹ M. RAMAJOLI, *Istruzione universitaria, Ricerca e missione del Terzo Settore*, in *Atti del Convegno AIPDA. Next Generation UE. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, <http://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/07/Atti-del-Convegno-AIPDA-Next-Generation.pdf>, pag. 22-26; cfr. anche A. IANNUZZI, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 308 ss.

Una linea di riforma chiaramente ispirata a esigenze di apertura, flessibilità e interdisciplinarietà, accompagnata da espliciti richiami delle Autorità Politiche (il Ministro in carica) alla ricostruzione della società post pandemica fondata sulla unicità del sapere. “A tal fine, sarebbe opportuno integrare l’attuale concetto di Stem (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) con la A di Arts per trasformarlo in Steam, che nella cultura significa recuperare e valorizzare quella sintesi creativa di competenze e saperi molteplici che ebbero nella stagione rinascimentale una delle espressioni più alte e significative”¹⁰. Principi meritevoli di grande apprezzamento anche se sprovvisti di “concrete traduzioni operative”¹¹ necessarie per uscire da una certa retorica circondata da una narrazione dell’interdisciplinarietà che si ferma sulla soglia di generici richiami senza affrontarne, anche su basi scientifiche, le concrete declinazioni¹².

Emblematico esempio di un simile approccio è il decreto del Miur del 29 luglio 2022, che in attuazione della legge 12 aprile 2022, n. 33, consente la contemporanea iscrizione a due corsi di formazione superiore, prima vietata in base ad una vecchia norma risalente al 1933, con lo scopo di incentivare la maturazione di saperi rispondenti alla complessità degli sbocchi professionali e lavorativi. A prescindere dalla concreta fattibilità per gli studenti di un simile percorso, si è giustamente messo in evidenza come seguire più corsi con tutti i relativi e onerosi carichi di studio, non garantisce affatto una formazione interdisciplinare che si fonda, al contrario, su una reale integrazione, e non una mera moltiplicazione, di conoscenze¹³. Si configura in sostanza una accezione della interdisciplinarietà “cumulativa”, come se la semplice sommatoria di competenze assicurasse un risultato che invece presuppone specifici approcci metodologici e particolari abilità, non per mettere insieme più saperi, ma per costruire nuovi e sicuramente più difficili paradigmi sul piano della ricerca e della formazione. Nella presentazione delle misure attuative del Pnrr da parte del Miur si rintraccia una simile ambiguità, perché si mette in evidenza come alla base della riforma per incidere sui vincoli del sistema formativo fondato sui settori disciplinari e su una eccessiva rigidità dei corsi di laurea, vi siano le “richieste provenienti dal mondo del lavoro e la complessità crescente che caratterizza

¹⁰Intervento della Ministra dell’università e della Ricerca Maria Cristina Messa alla Inaugurazione dell’anno accademico 2020-2021 dell’Università di Brescia, 18 maggio 2021, sul sito www.unibs.it/comunicazione. Il tema delle Steam è da lungo tempo indagato, nelle sue impostazioni teoriche e nelle dinamiche applicative dalla letteratura; per una recente ricostruzione cfr. D. WHITE-S. DELANEY, *Full STEAM ahead, but who has the map? – A Prisma systematic review on the incorporation of interdisciplinary learning into schools*, in *LUMAT Special Issue*, vol. 9, n. 2, 2021, 10 ss.

¹¹R. MOSCATI, *L’Università nel PNRR*, in *il Mulino*, 2021, 185.

¹²Anche in questo caso devo necessariamente rinviare a F. VELLA, *op. cit.*, 723 ss.

¹³G. PASCUZZI, *È davvero una buona idea consentire l’iscrizione contemporanea a più corsi universitari?*, sul sito www.roars.it, 27 febbraio 2019.

le nuove sfide poste dalla contemporaneità” le quali richiedono, “oltre alla specializzazione, conoscenze sempre più ampie e una maggiore multidisciplinarietà”, salvo poi affermare che si intendono promuovere percorsi di laurea interdisciplinare.

Manca, in altri termini, la consapevolezza che i prefissi (*multi* e *inter*) contano e che i due concetti rappresentano realtà non sovrapponibili. Si può, ovviamente, discutere, come molte esperienze sul campo testimoniano, sulla costruzione di passaggi gradualmente attraverso i quali strutturare il dialogo tra più saperi e apprendere le modalità di interlocuzione con le diverse competenze, perché raramente l'interdisciplinarietà è servita bella e pronta su un piatto, ma presuppone faticosi e non sempre facili territori di sperimentazioni, ma è innegabile che anche per il lessico istituzionale vale la significativa definizione dell'interdisciplinarietà come “più sfuggente di un'anguilla. Sei sicuro di averla afferrata ed è già scappata via”¹⁴.

Lo sguardo rivolto alla recente e travagliata storia delle modalità applicative delle riforme volute dal Pnrr conferma questa conclusione. Con la ormai classica tecnica di aggiunte e modifiche a testi previgenti, che anche recentemente¹⁵ ha indotto il Consiglio di Stato a richiamare l'imprescindibile esigenza di dare finalmente attuazione “al più volte annunciato, ma mai realizzato, riordino della normativa di settore” secondo i principi di razionalizzazione e semplificazione (che, detto per inciso, aiuterebbero anche l'interprete al quale capita di avventurarsi in questa autentica “selva oscura” con il costante rischio di perdersi qualcosa), ci si è mossi sulle già citate direttrici della revisione dei settori scientifico disciplinari e delle classi di laurea.

Nella prima direzione, però, l'intervento riformatore sta avendo (almeno al momento in cui scrivo) lo stesso esito di quello prima descritto, e cioè una rapida caduta nell'oblio anche se per ragioni molto diverse. Per conseguire l'obiettivo indicato dal legislatore nel rispetto dei già citati principi di flessibilità e interdisciplinarietà (come si può vedere divenuti ormai autentici mantra) caratterizzanti i nuovi corsi di laurea, una bozza di decreto del Ministero prevedeva di accorpare Settori Concorsuali e Settori Disciplinari.

Una sorta di forzata semplificazione che non poteva non sollevare le criticità messe in risalto dal parere negativo del Cun del 24 marzo 2022. Sono evidenti infatti le diverse funzioni dei due aggregati: i settori concorsuali non necessariamente corrispondono alle aree di insegnamento, con la conseguenza che “la sostituzione meccanicistica dei SSD con i SC renderebbe estremamente difficile la definizione di un percorso formativo utile a raggiungere gli obiettivi culturali della classe, introducendo incertezza, se non anche indeterminatezza, sia nella declaratoria e nelle tabelle della classe, sia negli ordinamenti didattici dei corsi

¹⁴P. GRECO, *La crescita dell'interdisciplinarietà*, sul sito www.roars.it, 27 gennaio 2017.

¹⁵Cfr. Consiglio di Stato, Parere n. 01611/2022 sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

di studio”¹⁶. Per comprendere gli effetti di una simile semplificazione si è preso ad esempio uno dei settori dove il rapporto tra articolazione concorsuale e disciplinare è particolarmente elevato come l'area 10 (Scienze dell'antichità, filologico letterarie e storico-artistiche) con 20 settori concorsuali e 77 disciplinari: il pericolo è che “un turcologo possa valutare o formare un armenista: è come se un ortopedico potesse valutare o formare un cardiologo o dentista”¹⁷. Il Cun esprimeva, così, un non frequente parere sfavorevole, sottolineando il rischio di un confuso annacquamento dei corsi di studio con una mancanza di chiarezza circa la loro funzionalità agli sbocchi professionali (si faceva anche l'esempio dei requisiti di accesso alle classi di concorso per l'insegnamento nella scuola che sono espressi in termini di specifici Ssd).

Lo sbocco finale poteva essere una frammentazione tale da “determinare il venir meno dell'equivalenza dei titoli rilasciati dalle singole Università”¹⁸; pensare, o meglio ripensare, l'architettura dei settori disciplinari e l'organizzazione delle classi di laurea, significa, quindi, introdurre nel sistema universitario alcuni elementi chiave in grado di trasformarne radicalmente la natura; si tratta di ipotesi di riforma con un effetto non certo limitato al loro ristretto ambito di applicazione e che, proprio per questa caratteristica, meriterebbero “una più ampia ridefinizione delle discipline con un progetto coerente, organico e conciliabile con gli obiettivi e le necessità dell'offerta formativa”¹⁹, ridefinizione che, almeno finora, è mancata.

La netta presa di posizione del Cun ha letteralmente inserito il freno a mano nel percorso di riforma dei settori scientifico disciplinari, e uso non a caso questa espressione perché il progetto governativo sembra completamente arenato anche se l'art. 14 del d.l. 30 aprile 2022, n. 236, configura i nuovi gruppi scientifico disciplinari sostitutivi dei settori concorsuali, lasciando la loro definizione ad un decreto “di natura non regolamentare” su proposta (e non semplice parere) del Cun, decreto che rappresenterà l'effettiva entrata in vigore della nuova disciplina²⁰. Al momento, però, non è emersa alcuna proposta alternativa, nemmeno prendendo spunto dall'organico e ambizioso tentativo del stesso Cun del 2018, e questo la dice lunga su quelle resistenze e barricate corporative alle quali facevo riferimento.

¹⁶ Cfr. Cun, parere del 22 marzo 2022 “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Missione 4, Componente 1, riforma 1.5 – “Riforma delle classi di laurea”.

¹⁷ P. LIVERANI, *Le modifiche delle classi di laurea: quali conseguenze per le aree umanistiche?*, su *www.roars.it*, 23 maggio 2022.

¹⁸ G. GRASSO-G. MARGARIA, *Pnrr e libertà costituzionali nell'Università: considerazioni d'insieme alla luce della riforma delle classi di laurea*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 54.

¹⁹ Cfr. Cun, Parere del 22 marzo 2022 “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Missione 4, Componente 1, riforma 1.5 – “Riforma delle classi di laurea”.

²⁰ Cfr. L. BELVISO, *La nuova disciplina sui ricercatori universitari e i raggruppamenti scientifico disciplinari*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 48.

3. Le classi di laurea: una riforma rischiosa

Sull'altra direttrice, quella delle classi di laurea, la marcia è invece innestata ma, proprio perché, appunto, "tutto si tiene", non è detto che risulti priva di conseguenze sull'immobilismo della prima.

Il Pnrr coniugava la razionalizzazione e l'aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari con un intervento per rendere possibile una maggiore flessibilità e interdisciplinarietà in tutti i corsi di studio. Nel d.l. 152 del 6 novembre 2021 si stabiliva che "al fine di promuovere l'interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi, una parte dei crediti formativi complessivi può essere riservata ad attività affini o integrative, comunque relative a settori scientifico-disciplinari o ad ambiti disciplinari non previsti per le attività di base o per le attività caratterizzanti del corso di studio. Tali attività possono essere organizzate sotto forma di corsi di insegnamento, laboratori, esercitazioni, seminari o altre attività purché finalizzate all'acquisizione di conoscenze e abilità funzionalmente correlate al profilo culturale e professionale identificato dal corso di studio". Nella normativa di attuazione²¹ questi criteri vengono attuati prevedendo "nel rispetto degli obiettivi formativi della relativa classe", la possibilità di inserire ulteriori insegnamenti e attività formative garantendo che i crediti formativi necessari per conseguire il titolo di studio contemplati dalle tabelle ministeriali siano almeno il 40 per cento dei crediti per i corsi di laurea e il 30 per cento per i corsi di laurea magistrale.

È bene sottolineare che queste disposizioni si applicano a tutti i corsi di laurea, compresi quelli che garantiscono l'accesso alle professioni e si coniugano con la possibilità, peraltro già contemplata, di piani di studio individuali con attività formative diverse da quelle dei regolamenti didattici. Un combinato disposto ispirato più che al criterio di flessibilità ad un evidente superamento del perimetro delle classi di laurea, con importanti riflessi su tutta l'impalcatura dell'Università, come puntualmente segnalato dal Consiglio di Stato che, nel dare parere favorevole al provvedimento, non ha potuto non interrogarsi "sulla perdurante significatività delle classi di laurea, specie magistrali, a fronte di una riduzione al 30 per cento dei crediti da riservare agli ambiti disciplinari previsti dalle relative tabelle"²². Ed è evidente che un simile allargamento necessariamente richiede (anzi per certi versi impone) di disinserire il freno a mano sulla strada della revisione dei settori scientifico disciplinari. Ancora una volta è il

²¹In questa sede ci si riferisce allo schema di decreto sottoposto al parere (favorevole) del Consiglio di Stato. Cfr. Consiglio di Stato. Sezione Consultiva per Atti Normativi, 8 novembre 2022. Numero affare 01611/2022. Successivamente lo schema di decreto è stato trasmesso il 17 aprile 2003 per il parere parlamentare (Cfr. Senato della Repubblica, Atto del governo sottoposto a parere Parlamentare, n. 40).

²²Cons. Stato, *op. cit.*, 11.

Consiglio di Stato a scolpire con chiarezza questo passaggio: “molto del rendimento della riforma cui si dà in tal modo avvio e, dunque, la stessa capacità del sistema universitario di promuovere e favorire le interazioni fra i saperi rese sempre più necessarie dall'evoluzione delle conoscenze e di accrescere le capacità di dialogo con gli altri sistemi formativi oltre che con i contesti sociali, culturali ed economici, dipenderanno anche dalla reale innovazione che si saprà e si vorrà assicurare alla configurazione dei saperi accademici, nelle nuove sistemazioni “attese” dei gruppi scientifico-disciplinari e dei settori scientifico-disciplinari”²³. La conferma, quindi, che le due riforme vanno comunque a braccetto perché si completano a vicenda.

Una cornice regolamentare ancora in fase di costruzione che poi spetterà all'autonomia universitaria concretamente declinare; questa assume, infatti, un ruolo da assoluta protagonista per il conseguimento delle finalità della riforma²⁴, che però con tutta evidenza già un obiettivo lo realizza nell'immediato, ampliando notevolmente il terreno sul quale l'autonomia stessa si potrà esercitare, e ponendo qualche interrogativo sulla conservazione della unitarietà e della uniformità del sistema universitario.

Qui in realtà si apre un fronte che richiederebbe approfondimenti non possibili in questa sede, ma è innegabile che queste misure si inscrivono in quella lunga storia dell'autonomia universitaria fatta di “ambiguità e contraddizioni” recentemente ricostruita dalla dottrina²⁵. Si potrà infatti avere una lettura dei nuovi provvedimenti a geometria variabile, tra atenei che ad esempio privilegiano lo *status quo* e altri che invece approfittano nella misura più ampia possibile delle nuove soglie di elasticità, e quell'equilibrio tra indirizzo generale garantito dalla legge per assicurare la coerenza dell'ordinamento universitario e il riconoscimento di così estesi spazi nel modulare le attività formative, diventa oggettivamente più instabile²⁶. In questo contesto il pericolo, già richiamato, di una incontrollata proliferazione di corsi più consona “ad un sistema fondato sulla competizione concorrenziale tra le diverse istituzioni ove il valore del titolo di studio sia affidato al mercato, piuttosto che a un assetto che

²³ Cons. Stato, *op. cit.*, 11.

²⁴ Lo mette chiaramente in evidenza anche la relazione tecnica di accompagnamento al decreto governativo (cit. n. 21) laddove sottolinea come le modifiche normative siano finalizzate “all'accrescimento dell'autonomia delle Università nella determinazione dell'offerta formativa”.

²⁵ Cfr. A. MARRA, *Università*, in *Enc. dir., I tematici*, III, *Funzioni amministrative*, a cura di Bernardo Giorgio Mattarella e Margherita Ramajoli, Milano, 2022, 1245. Una recente e ricostruzione, limitata ad un determinato periodo ma con una interessante chiave di lettura storica, in L. LEGROTTAGLIE, *L'autonomia universitaria e i suoi critici in Parlamento e nelle piazze (1989-1990)*, in *Diacronie*, 1, 2019, 1 ss.

²⁶ Alcune prese di posizione sindacale cfr. FLC-CGIL, *Verso la radicalizzazione dell'autonomia universitaria?*, sul sito www.flscgil.it, 14 marzo 2022 hanno esplicitamente denunciato un simile rischio.

riconosce per tradizione e per espresso disposto costituzionale– valore legale al titolo di laurea”²⁷, assume una nuova e più concreta dimensione. In altri termini si finisce con il consegnare alle sedi locali scelte importanti e inevitabilmente esposte “ai mutevoli equilibri accademici che in esse possono determinarsi, anche in maniera del tutto casuale e contingente, in relazione per esempio alla presenza di docenti in servizio afferenti ad un Ssd piuttosto che ad un altro, in un contesto in cui il titolo di studio ha un medesimo valore legale sull’intero territorio nazionale ed altresì su base nazionale sono organizzate le prove di accesso alle principali professioni costituenti tradizionalmente lo sbocco primario, o comunque uno sbocco importante, dei laureati magistrali in giurisprudenza”²⁸ (ma lo stesso vale naturalmente anche per gli altri sbocchi professionali).

4. Una possibile agenda: la forza delle idee

Quello appena descritto, lo si ribadisce, è uno scenario ancora in evoluzione – alcune misure attuative non hanno ancora visto la luce – ricco di incognite e del quale è difficile allo stato individuare gli esiti; questi, come ben sottolineava il citato Parere del Consiglio di Stato, dipenderanno in gran parte dalle capacità del sistema universitario, e dell’autonomia a questo riconosciuta, di avviare nuovi percorsi che diano sostanza agli obiettivi generali richiamati dal legislatore. È allora opportuno, in necessaria sintesi e senza ovviamente nessuna pretesa di completezza, individuare qualche possibile traccia per l’avvio di una fase non solo di approfondimento e discussione, ma di elaborazione e proposta su alcune dorsali che potrebbero caratterizzare questi percorsi.

La prima la potremmo riassumere con due espressioni: “mettere a terra” e “mettere ordine” per individuare soluzioni condivise che evitino i pericoli appena richiamati. Occorre, cioè, prevenire una discussione relegata ai singoli Atenei, portandola invece su un piano “più trasversale, che coinvolga la comunità accademica nel suo complesso, per giungere eventualmente a una revisione di ogni tabella di definizione delle classi di laurea. In questo modo si assicurerebbe anche la perfetta omogeneità dei titoli rilasciati dai vari Atenei, che corre davvero il pericolo, altrimenti, di differenziarsi irreversibilmente”²⁹. E qui ci vorrebbe, per riprendere le belle parole lasciate da Beniamino Caravita in uno dei suoi ultimi scritti, quella “centralità della forza delle idee e del loro confronto aperto

²⁷ E. CASTORINA, *Lo status dei docenti universitari*, in *Osservatorio costituzionale*, 6, 2021 102.

²⁸ Cfr. G. SCOGNAMIGLIO, *Intervento nel Dibattito sul ruolo del Diritto commerciale nell’Università ospitato da Giur. comm.*, 2022, I, 162, n. 5.

²⁹ G. GRASSO-G. MARGARIA, *op. cit.*, 67.

e organizzato, con le armi della capacità di dialogo che solo una cultura dialettica sa offrire”³⁰ e che invece nella comunità scientifica ha, su questi terreni, latitato.

Recuperare la “centralità della forza delle idee” significa innanzitutto avviare un meditato e approfondito confronto, supportato da robuste indagini empiriche, su quali possano essere percorsi comuni tra più settori affinché interagiscano tra di loro, sia sul piano delle metodologie di ricerca che delle soluzioni idonee ad una nuova offerta didattica. In sostanza, non basta richiedere qualche lettura in più o inserire nelle griglie delle classi di laurea corsi facoltativi di altre materie magari con nomi altisonanti per vantare i canoni interdisciplinari voluti dalla riforma. Per prevenire approcci di facciata con esclusive finalità competitive, occorre una seria verifica sui contenuti che devono caratterizzare i percorsi di apprendimento per gli studenti e le relative nuove professionalità richieste a chi insegna. Moltissime le aree sulle quali intervenire, si pensi soltanto all'importanza che assumono tutte la *character skills*, che riflettono “un'idea di conoscenza non come semplice accumulazione quantitativa, ma come processo qualitativo che forma la mente e la porta a padroneggiare i contenuti del sapere e a saper giudicare”³¹, *skills* imprescindibili per sviluppare e omogeneizzare strutture di interazione tra ambiti disciplinari ormai cementificati su linguaggi e approcci molto diversi tra loro³².

Un compito non affatto facile e che pure rappresenta il vero fronte sul quale si giocano le possibilità di successo di questi nuovi paradigmi. Forse un rapido esempio può essere utile per meglio comprendere le ricadute pratiche di questa impostazione: un position paper della Associazione delle società per azioni, Assonime, sulla riforma della giustizia civile, richiamando le ormai irrinunciabili istanze di specializzazione dei giudici, sottolineava l'esigenza di percorsi formativi in grado di allargare l'orizzonte a “profili di ragionamento economico all'interno dello schema di valutazione giuridico”³³. Il messaggio è chiaro: le abilità

³⁰ B CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2021, 39.

³¹ G. CHIOSSO-O. GRASSI, *Oltre l'egemonia del cognitivo*, in G. CHIOSSO, A.M. POGGI, G. VITTADINI (a cura di), *Viaggio nelle character skills*, il Mulino, Bologna, 2021, 30.

³² Per una rilevazione dell'importanza delle *soft skills* (capacità comunicativa, di lavorare in gruppo, flessibilità, *problem solving*, ecc.) nei criteri di selezione per gli sbocchi lavorativi nelle imprese cfr. UNIONCAMERE, *La domanda di professioni e di formazione delle imprese italiane nel 2022*, Roma, 2022, 52. Cfr. anche l'approfondita ricerca EY, MANPOWERGROUP, PEARSON, *Il futuro delle competenze in Italia*, febbraio 2021, sul sito <https://it.pearson.com/orientamento-softskills/professioni2030.html>.

³³ ASSONIME, *Misure per migliorare il funzionamento della Giustizia Civile*, Note e Studi n. 7/2021, 20. D'altronde, come sottolinea P. MARCHETTI nel *Dibattito* sul ruolo del Diritto commerciale nell'Università ospitato da *Giur. comm.*, 2022, I, 151 “Pare davvero singolare sostenere che una giustizia efficiente e rapida costituisca un elemento essenziale per la crescita economica e per l'attrazione di investimenti, e così in definitiva per uno dei presupposti fondamentali del be-

funzionali all'acquisizione di queste competenze non si realizzano, come qualcuno spesso pensa, semplicemente ampliando l'offerta didattica con qualche corso di economia o di analisi di bilancio (cosa peraltro già possibile nell'ambito della autonomia dei piani di studio). Occorre un progetto di educazione all'utilizzo di strumenti per identificare, analizzare, decifrare un problema attraverso diverse prospettive, costruendo una tassonomia comune³⁴ affinché, senza ovviamente abbandonare "l'uso corretto dei canoni propri dell'interpretazione giuridica"³⁵, si comprenda come le chiavi di lettura provenienti da altri saperi (in questo caso economico, ma lo stesso vale per le scienze, sociali e cognitive) affrontano quel problema. E, naturalmente vale anche il reciproco. Una recente e interessante ricerca sullo stato di salute delle *Humanities* nelle università inglesi mette in evidenza il calo degli iscritti nelle relative facoltà, a fronte di un aumento delle "esportazioni" verso le facoltà scientifiche dove ormai il 25% degli studenti frequenta moduli tenuti da docenti di storia, letteratura, arte e scienze sociali³⁶. E questo non è solo o tanto riconducibile ad un apprezzabile ampliamento di interessi culturali, ma a precise dinamiche degli sbocchi occupazionali che privilegiano sempre di più studenti di ingegneria, informatica o chimica che abbiano anche queste competenze.

La strada appena delineata presuppone ovviamente un confronto non solo interno alla comunità scientifica, ma anche con gli *stakeholder* che di questa rappresentano il naturale punto di riferimento, e anche in questo caso si tratta di un passaggio reso dalla riforma delle classi di laurea particolarmente importante se non decisivo, sotto un duplice versante. In primo luogo, è evidente che la possibile poliedricità del nuovo quadro delle classi di laurea pone un problema di attenta definizione dei curricula professionalizzanti. Come già si accennava, alla luce di quell'implicito appannamento del valore legale del titolo di studio derivante dai nuovi e ampi spazi di flessibilità riconosciuti alle singole università, occorrerà chiedersi se in futuro sarà sufficiente, sempre per esemplifica-

nessere sociale, per poi trovarsi in presenza di operatori di giustizia che ignorano magari gli strumenti di base per leggere un bilancio d'impresa o per afferrare un meccanismo di calcolo di corrispettivi o di operazioni finanziarie semplici".

³⁴ Cfr. G. PASCUZZI, *Quale formazione per la ricerca interdisciplinare?* in *Bio Law Journal*, 2021, 337 ss.

³⁵ R. COSTI, *Diritto commerciale. Una conversazione*, con L. Enriques e F. Vella, il Mulino, Bologna, 2019, 23.

³⁶ Cfr. HEPI, Higher Education Policy Institute, *The Humanities in the UK Today: What's Going On?*, Report, 159, 2023, 3 ss. Cfr. anche N.M. GREENFIELD, *The crisis in arts and humanities: Rhetoric or reality?*, in *University World News*, 1 aprile 2023. Va detto che questo fenomeno, pur con diversa intensità, si sta diffondendo anche nelle università italiane attraverso il sistema dei Minor, corsi che integrano con competenze interdisciplinari i tradizionali corsi di laurea, con l'obiettivo di ampliare l'offerta formativa e rendere più agevole l'accesso al mondo del lavoro. Cfr. E. ROSSI DI SCHIO, *Percorsi universitari multidisciplinari: Racconto di storie di successo*, Presentazione del XXIII Rapporto AlmaLaurea, 18 giugno 2021, sul sito www.almalaurea.it.

re, avere una laurea in legge o in economia per accedere alla avvocatura, alla magistratura o alla qualifica di dottore commercialista³⁷.

Per trovare un equilibrio tra gli indirizzi della riforma e le ovvie esigenze di conservare serietà e qualità nei percorsi di accesso alle professioni è necessario un dialogo tra queste e le comunità scientifiche. L'obiettivo dovrebbe essere quello di definire un *framework* che certifichi con precisione le conoscenze e i relativi fabbisogni formativi necessari per i profili professionali del futuro, temperando le necessarie e imprescindibili specializzazioni (seguendo l'esempio prima richiamato se un ortopedico non può fare il dentista, un avvocato o un giudice non possono certo fare a meno delle competenze di base che la soglia minima del 30% prevista dalla riforma potrebbe non garantire), con le modalità per arricchire i curricula con quelle competenze trasversali prima richiamate³⁸. E in chiave prospettica, guardando agli indirizzi del Pnrr che vuole ridisegnare le strutture formative attraverso un più stretto rapporto con il modo economico e una crescente rilevanza attribuita alle attività di Terza Missione³⁹, un simile dialogo dovrà riguardare anche altre categorie di stakeholder. Senza voler qui riprendere la discussione sul perimetro e le ricadute pratiche di questa funzione⁴⁰, è innegabile che nel nuovo scenario post-pandemia emerge con forza non solo l'ulteriore e forte valorizzazione del trasferimento di conoscenze come motore dello sviluppo tecnologico fondato su una stretta integrazione con attori produttivi e istituzionali⁴¹, ma anche una diversa curvatura attenta alle dimensioni sociali, culturali ed educative, per la promozione del benessere collettivo, utile a tutta la società⁴². Una Terza Missione con una particolare attenzione all'impatto su tutte quelle attività in grado di contribuire alla (e accrescere la) giustizia sociale e che quindi deve essere sottratta a "metodi di valutazione che scorraggino l'eterodossia e la curiosità e che non si adattano alla complessità"⁴³.

³⁷Una domanda più che mai opportuna alla luce delle prospettive di semplificazione dell'accesso alle professioni già indicate, per alcune lauree magistrali dalla legge n. 163/2021. Cfr. G. VESPERINI, *Università e PNRR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 137.

³⁸Anche perché come sottolinea la relazione di accompagnamento allo schema di decreto governativo (cit. n. 21) non si può escludere che nei corsi professionalizzanti "possano esserci spazi magari futuri- di innovazione in termini di flessibilità e interdisciplinarietà".

³⁹R. MOSCATI, *Parliamo di Università*, in *Scuola Democratica*, 2022, 564; A. CAPRARA, *Università (pubblica) e sviluppo sostenibile: prime riflessioni*, in *Contratto e impresa*, 2023, 150.

⁴⁰Cfr. A. PERULLI-F. RAMELLA-M. ROSTAN-R. SEMENZA, *La terza missione degli accademici italiani*, il Mulino, Bologna, 2018.

⁴¹Elemento peraltro già messo in evidenza come caratteristica qualificante la Terza Missione Cfr. F. ORAZI, *Terza missione universitaria e Industria 4.0: una nuova governance per lo sviluppo locale*, in *Quad. di ricerca sull'artigianato*, 2019, 312 ss.

⁴²S. ARNALDI, *Le politiche della ricerca e la Terza missione nelle Università: legami e trasformazioni*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2020, 42.

⁴³Cfr. FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *Promuovere la giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane*, sul sito www.forumdisuguglianzediversità.org.

Una simile, più ampia, articolazione richiede un ripensamento del rapporto ricerca/educazione e società con tutti i soggetti interessati: dal momento che i primi poli di questo rapporto vanno incontro alle profonde modifiche delle quali ho parlato, non potranno non esserci nuove configurazioni nella loro proiezione sulla Terza Missione, componente ormai strettamente integrata con le altre che tradizionalmente qualificano la collocazione dell'Università nei contesti sociali. Dopo la pandemia, “sarebbe davvero una iattura se si perdesse quella che pur nella tragedia, si presenta come un'occasione importante per ripensare altrimenti il ruolo e le funzioni delle università e il loro modo di stare nella società e contribuire allo sviluppo dei territori e delle comunità in cui sono inserite”⁴⁴. Di qui l'esigenza di analizzare e percepire bisogni e istanze provenienti dagli attori sociali e comprendere se e come l'impianto interdisciplinare che la riforma vorrebbe costruire sia realmente e concretamente in grado di “gettare ponti” e avviare costruzioni comuni.

Se la “messa a terra” significa far sì che la forza (e il confronto) delle idee possa portare alla definizione di un organico e completo quadro concettuale e metodologico di ricerca e formazione, all'incrocio con le nuove domande provenienti dalle comunità di riferimento, la “messa in ordine”, senza la quale la “messa a terra” si risolverebbe in un semplice esercizio intellettuale, comporta la sistematizzazione e la concreta applicazione dei suoi risultati. Risultati che, ma anche qui mi limito a semplici suggestioni, ben potrebbero sfociare in linee guida in grado di uniformare la progettazione dei corsi di laurea che aspirano a sfruttare i criteri di flessibilità e interdisciplinarietà introdotti dalla riforma, per garantirne, analogamente a quanto avviene con quelle dell'Anvur per i corsi di nuova istituzione⁴⁵, qualità e uniformità, e soprattutto per prevenire quei rischi di proliferazione incontrollata con fini unicamente concorrenziali (una concorrenza al ribasso) prima richiamati⁴⁶. Nello stesso solco potrebbe muoversi, alla luce degli esiti del dialogo con il mondo delle professioni, quel necessario riposizionamento dei curricula per garantire il rispetto di analoghi criteri per l'accesso alle stesse.

⁴⁴ C. FACCHINI, A. VARGIU, *Le Università come servizio di utilità collettiva*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2020, 14.

⁴⁵ Cfr. ANVUR, *Linee guida per la progettazione in qualità dei corsi di studio di nuova istituzione per l'A.A 2023-2024*.

⁴⁶ Ed infatti la stessa Anvur nel Parere fornito al Ministero sulla riforma, sottolinea l'esigenza di mantenere all'interno delle classi di laurea “un nucleo imprescindibile di saperi di base e caratterizzanti”, per coniugare le esigenze di interdisciplinarietà con la conservazione di “livelli elevati di qualità del sistema universitario italiano e la loro piena conformità con gli standard e le linee guida europei”.

5. Valutare l'Università, lavorare nell'Università

Come ho già accennato sin dal parere del Cun del 2018 vi è e sempre stata la consapevolezza che ridefinire i modelli di classificazione dei saperi e delle classi di laurea, tralasciando altri nodi essenziali della filiera Universitaria, significherebbe indebolire se non annullare qualsiasi velleità di riforma. Il riferimento è soprattutto al sistema di valutazione della ricerca (ma anche della didattica) e alla struttura che governa gli accessi alle carriere accademiche. È fin troppo scontato (ed anzi è sorprendente che questi capitoli non siano ancora aperti) che un ordinamento tutto orientato alla flessibilità in ottica di un proclamato obiettivo di interdisciplinarietà, non può convivere con parametri di valutazione dei prodotti scientifici e della qualità dei ricercatori ancora fortemente squilibrati verso assi rigidamente disciplinari⁴⁷, che rendono impossibile il perseguimento di quell'obiettivo. Anche in questo caso e per guardare subito agli effetti pratici e concreti, possiamo riferirci ad una recente e organica indagine sulla Vqr 2015-2019 che riporta gli indicatori individuati dal Gev di area 12 per declinare i criteri generali di valutazione sulla qualità della ricerca definiti dall'Anvur⁴⁸. Quando si guarda alla originalità, si richiamano le nuove acquisizioni sul terreno delle fonti normative dottrinali o giurisprudenziali, o a temi prima sconosciuti o meno approfonditi della ricerca giuridica “*anche interdisciplinare*”. Quando si valuta il potenziale impatto nella comunità scientifica, il criterio è quello della diffusione e rilevanza delle questioni trattate nelle loro implicazioni teoriche e/o metodologiche, anche con riferimento alla “*eventuale interdisciplinarietà*”. In sostanza, l'interdisciplinarietà emerge come una sorta di subordinata che, qui il lessico è importante, potrà, appunto, *eventualmente* essere oggetto di considerazione, a testimonianza di una metodologia di verifica ancora molto protettiva dei confini disciplinari e che sicuramente, soprattutto per i giovani ricercatori, rende più difficile aprirsi ad una produzione intrecciata a (e integrata con i) nuovi saperi. Sarebbe, al contrario, auspicabile una *positive discrimination*⁴⁹ con effetti premiali e incentivanti per chi si muove su questo terreno, in una prospettiva non di rottura,

⁴⁷ Con la conseguenza che in molti settori, come sottolinea a R. CALVANO, *Per una critica della valutazione (di riviste giuridiche, acronimi e altre cose tristi)*, in *Politica del diritto*, 2023, 16 si diffonde anche il fenomeno della iperspecializzazione, con ambiti di ricerca molto ristretti e con la conseguente perdita di visione dell'intera disciplina.

⁴⁸ E. ROSSI, *Prime considerazioni sulla procedura VQR 2015/2019 (con specifica attenzione ai settori IUS/08, Diritto Costituzionale e IUS /09, Istituzioni di diritto pubblico)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2022, 6 ss.

⁴⁹ Cfr. R. FINI-J. JOURDAN-M. PERKMANN-L. TOSCHI, *A new take on the categorical imperative: Gatekeeping, boundary maintenance, and evaluation penalties in science*, sul sito www.ssrn.com. Il paper è stato riassunto anche in un articolo comparso su *Il Sole 24 ore* del 5 febbraio 2023.

ma di radicale evoluzione rispetto ai parametri tipici delle tradizioni disciplinari⁵⁰.

Il rapporto tra valutazione e autonomia universitaria presenta molteplici sfaccettature, ma la prima è sicuramente garanzia della qualità della seconda, ed anzi se dovesse mancare inevitabilmente ne comprometterebbe l'estensione⁵¹. Si apre qui un fronte che richiederebbe approfondimenti su tutte le diverse e complesse e ancora dibattute declinazioni del sistema di valutazione⁵², approfondimenti non possibili, ovviamente, nello spazio di poche pagine. È però innegabile che la particolare curvatura che nello spirito della riforma dovrà assumere l'autonomia universitaria richiede un ripensamento dei parametri e degli indirizzi ai quali la valutazione dovrà in futuro ispirarsi. D'altronde, evidenti segnali di quella che potremmo definire una "valutazione in movimento" già si possono cogliere in alcuni ambiti, basti pensare, a titolo di mero esempio, ai criteri utilizzati per la Terza Missione oppure all'introduzione della peer review informata⁵³, o ancora al chiaro proposito, enunciato nelle linee programmatiche dell'Anvur, di adeguare il filtro di accreditamento dei nuovi corsi di studio all'"evoluzione della normativa" anche "per favorire l'innalzamento del livello di qualità dell'offerta formativa degli Atenei"⁵⁴. Un cantiere ancora aperto e in fermento al cui interno assume prioritaria importanza, ma questa volta le indicazioni provengono dagli indirizzi strategici del Miur⁵⁵, una ormai irrinunciabile revisione delle modalità (anche qui siamo pur sempre sul terreno della valutazione) che presiedono al reclutamento dei docenti. Irrinunciabile perché, da un lato sono note le critiche⁵⁶ all'attuale meccanismo del sorteggio per filtrare l'accesso alla carriera universitaria, meccanismo che, come tutte le procedure ispirate alla "Democrazia del sorteggio"⁵⁷, non è sempre in grado di garantire competenza, equilibrata capacità di giudizio, qualità ed eccellenza e soprattutto adeguata trasparenza e accountability verso la comunità di riferimento. Dall'altro, le coordinate di una ricerca e una didattica che sicuramente si sposteranno su un piano diverso di intensa valorizzazione dell'autonomia universitaria, e di responsabilizzazione di questa nella scelta di corsi di studio con, sempre secon-

⁵⁰ Anche in questo caso per specifici riferimenti, come ad esempio la valutazione tra i giuristi dei prodotti a doppia o tripla firma, rinvio a F. VELLA, *op. cit.*, 786.

⁵¹ A.F. URICCHIO, *Autonomia universitaria e valutazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2022, 131.

⁵² Sul quale più di recente cfr. R. CALVANO, *op. cit.* (n. 47), 3 ss.

⁵³ Cfr. A. URICCHIO-A. CERRETELLI, *Valutare la valutazione*, sul sito www.roars.it, 5 aprile 2023.

⁵⁴ Cfr. ANVUR, *Programma delle attività ANVUR 2023-2025*, sul sito www.anvur.it, 10.

⁵⁵ Cfr. MIUR, *Atto di indirizzo per l'anno 2023*, sul sito www.miur.it, 6.

⁵⁶ Cfr. R. COSTI, *op. cit.*, 46.

⁵⁷ Cfr. N. URBINATI-L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2020, 164.

do le intenzioni della riforma, forti iniezioni di flessibilità e interdisciplinarietà, richiederanno un approccio completamente diverso nella selezione di risorse in grado di rispondere ai bisogni di apprendimento e di sviluppo della conoscenza scientifica che quei corsi presuppongono.

Gli Atenei dovranno in sostanza assumersi la responsabilità di un direttore di orchestra “che annuncia la ricerca di un contrabbasso e lo fa specificando bene quali sono i repertori tradizionali della sua orchestra”⁵⁸; richiamando ancora le parole di Beniamino Caravita, “va rivendicata la possibilità di programmare, di scegliere quale figura inserire (profili, criteri) nelle proprie strutture di ricerca e di insegnamento”⁵⁹. Uno scenario nel quale le linee già emerse della creazione di un sistema di certificazione quantitativa (e quindi la abolizione delle commissioni nazionali) con lo spostamento sul piano locale di selezioni assistite da opportuni meccanismi che ne garantiscano serietà e correttezza (un membro interno e quattro esterni sorteggiati da un albo qualificato di commissari) con la indicazione fino a tre idonei e scelta attribuita ai dipartimenti⁶⁰ tracciano una strada, peraltro in parte già percorsa, a ordinamento vigente, da alcuni Atenei⁶¹. È una strada non certo esente da criticità (occorrerà ad esempio valutare con attenzione i criteri attraverso i quali la certificazione viene prodotta), ma che sicuramente si pone su un piano di coerenza con l'impianto della riforma, contribuendo a quella “interazione tra saperi” alla quale il citato parere del Consiglio di Stato faceva riferimento. I dipartimenti saranno liberi di profilare le competenze necessarie, che non necessariamente dovranno identificarsi con un solo raggruppamento disciplinare, identificando parametri di didattica e ricerca che

⁵⁸6 Cfr. D. BRAGA, *È ora di cambiare le regole che governano i concorsi universitari*, in *Sole* 24 ore, 13 ottobre 2021.

⁵⁹Cfr. B. CARAVITA, *op. cit.*, 27.

⁶⁰Cfr. le indicazioni dell'allora Ministra dell'Università Messa, riportate in *Riforma ASN: basta commissari umani, a giudicare sarà l'intelligenza artificiale*, sul sito *www.roars.it*, 30 giugno 2022. Anche il Cun (*Proposta su Abilitazione Scientifica Nazionale*. Adunanza del 20 aprile 2023) ha preso posizione in materia, sottolineando, tra l'altro, come l'attuale sistema abbia provocato “fratture artificiali” con la distinzione fra settori con criteri bibliometrici e non bibliometrici. Inoltre, “l'introduzione di rigidi indicatori numerici, con le soglie calcolate su un limitato arco temporale e caratterizzate da una marcata volatilità, ha poi di fatto concentrato l'attenzione sulla quantità e velocità più che sulla qualità della produzione scientifica”. Peraltro, sempre secondo l'Organo, qualora “si volesse andare nella direzione di interventi legislativi di portata più ampia, sarebbe preferibile considerare un modello semplificato, in linea con l'auspicato obiettivo del ringiovanimento del corpo docente e con la nuova figura di ricercatore introdotta dalla legge 79/2022. In questa direzione, il CUN ritiene opportuno evitare in ogni caso una visione fondata su meri meccanismi automatici, con indicatori numerico-quantitativi, per consentire invece alle commissioni di valutare la congruità con la declaratoria dei GSD della produzione scientifica dei candidati nell'ambito del loro profilo complessivo”.

⁶¹Molti Atenei hanno varato meccanismi concorsuali che prevedono la selezione di idonei all'interno della quale il Dipartimento si assume la responsabilità della scelta.

rispondano ai bisogni programmati⁶². Ed è una strada, bisogna sottolinearlo, che, se percorsa fino in fondo, è destinata ad aprire inedite prospettive anche relativamente all'inquadramento dei docenti. Da un lato non è ovviamente immaginabile un mutamento dello stato giuridico presidiato da norme legislative e regolamentari immutate e soprattutto vincolate alla riserva di legge statale contenuta nell'art. 33 della Costituzione⁶³, dall'altro però, pur evitando derive di privatizzazione o "aziendalizzazione"⁶⁴, meccanismi premiali che incentivino specifiche attività sul terreno della ricerca o della didattica potranno introdurre percorsi differenziati nei singoli atenei. Una prospettiva da maneggiare con molta cura per il rischio di una sperequazione tra realtà più o meno ricche, e quindi di ulteriore frammentazione del sistema universitario, ma della quale, proprio in base a quel principio "del tutto si tiene" al quale ho fatto prima riferimento, bisognerà necessariamente tener conto⁶⁵.

6. *Alla ricerca del nostro angelo*

Ho iniziato richiamando il lontano 2009 e torno a quel periodo quando Lucio Russo, un matematico e storico della scienza, pubblicava un libretto, forse uno dei meno noti della sua grande produzione, intitolato *La cultura componibile*; in una collana editoriale denominata *Per passione*. Ed infatti in poco più 80,

⁶²In un recente saggio F. D'ALESSANDRO, *Rumore (ovvero come la pseudo scienza stia soffocando la scienza vera)*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, 97 ss. dopo una approfondita e ricca di riferimenti analisi critica della ricerca universitaria (il riferimento è soprattutto ai giuristi, ma le suggestioni vanno decisamente oltre questo ambito), conclude con una proposta ironica e provocatoria (p. 115): "stabilire che gli aspiranti alla carriera accademica possano sottoporre al giudizio delle commissioni di concorso non più di una singola opera". Si potrebbe rispondere: perché no? Nuove modalità di accesso che lasciano l'autonomia ai dipartimenti di profilare le risorse richieste, possono anche essere utili a liberare e liberarci dalla dittatura dei molteplici indicatori che spesso costringono ad una produzione "quantitativa", mentre magari una sola opera potrebbe dare sostanza a quelle specifiche competenze che in quel particolare contesto di ricerca e didattica vengono richieste.

⁶³Cfr. A. SAPORITO, *Inquadramento delle università nell'ordinamento giuridico italiano, tra università statali, non statali e telematiche*, in *Ambiente diritto*, 4, 2022, 19 ove "La Costituzione, pertanto, preclude ai singoli Atenei di intervenire autonomamente in materia di status del personale docente, attesa la riserva di legge ivi contenuta".

⁶⁴Cfr. R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?* in *Riv. associazione italiana costituzionalisti*, 1, 2018, 2; della stessa autrice cfr. anche *Il reclutamento dei docenti*, in *Osservatorio costituzionale*, 6, 2021, 41 ss.

⁶⁵Devo ad uno scambio di idee con Marco Dugato l'informazione che durante la discussione che condusse alla approvazione della legge Gelmini emerse la proposta per introdurre una componente variabile nelle retribuzioni, legata a indicatori di ricerca non solo dei singoli docenti, ma del gruppo disciplinare presso la stessa facoltà della quale questi facevano parte, e ciò anche per incrementare il grado di responsabilizzazione nella selezione delle nuove risorse.

intense pagine, l'autore anche passando attraverso la sua storia personale si chiedeva se valesse la pena che “la passione di un docente universitario debba rimanere per tutta la vita interna al raggruppamento disciplinare della propria cattedra”⁶⁶. Il rischio era, di qui il titolo, l'affermarsi di una cultura componibile totalmente priva di sistematicità, costruita solo con una semplice opera di assemblaggio di elementi tra loro autonomi. La rincorsa esasperata verso lo specialismo si coniuga con “la sua inseparabile compagna, la distruzione della cultura condivisa”⁶⁷. Una parcellizzazione dei saperi che pregiudica una base unitaria del sapere e che paradossalmente produce un impoverimento generalizzato degli strumenti conoscitivi.

La storia che ho cercato di riassumere in queste pagine ci racconta di un ambiente regolamentare che in tutti questi anni non ha fatto molto per disincentivare questa tendenza, anzi per certi versi ne ha ancor più accentuato la diffusione. Negli ultimi tempi è però maturata la consapevolezza, e qui saltiamo negli anni e arriviamo ai giorni nostri con uno studio dal titolo altrettanto significativo *Frontiere aperte. Verso un'epistemologia transdisciplinare*, che “organicità e interazione sono le caratteristiche della conoscenza nella sua interezza e della cultura di cui è parte”⁶⁸. Nessuno può e deve negare i risultati raggiunti da competenze specifiche, ma se non esiste una infrastruttura di vasi comunicanti e “due specialisti della stessa disciplina faticano a comprendersi, poiché si occupano sì dello stesso oggetto, ma ne considerano aspetti diversi, approfondendoli al punto di avere davanti in realtà oggetti diversi”⁶⁹, è evidente che il contributo di quei risultati al progresso della scienza, ne risulta inevitabilmente indebolito. La sensazione è che finalmente si stiano cominciando a gettare le basi per costruire questa infrastruttura; si tratta, come abbiamo visto, di un processo lento, non certo privo di contraddizioni e criticità, ma i cui esiti non possono essere affidati al solo legislatore, il quale, anche questo lo abbiamo constatato, non sempre ha piena consapevolezza della (e coerenza nella) direzione da intraprendere. È necessaria una forte mobilitazione di idee e progetti della comunità scientifica, ed è necessario che tutti i suoi partecipanti, in primo luogo chi è impegnato nella ricerca e nella didattica, spendano le proprie energie per contribuire ad un ambizioso disegno di riforma ricco di potenzialità ma che, se non ben incanalato e concretamente attuato, rischia di risolversi nel nulla introducendo oltretutto pericolosi elementi di frammentazione nel sistema universitario. Ciascuno di noi è chiamato ad uno sforzo di apprendimento e soprattutto di apertura, con mode-

⁶⁶ L. RUSSO, *La cultura componibile, Dalla frammentazione alla disgregazione del sapere*, Liguori Editore, Napoli, 2008, 2.

⁶⁷ Cfr. L. RUSSO, *op. cit.*, 9.

⁶⁸ Cfr. R. CORVI, *Frontiere aperte. Verso un'epistemologia transdisciplinare*, Scholé, Brescia, 2023, 98.

⁶⁹ Cfr. R. CORVI, *op. cit.*, 193.

stia e curiosità, al confronto e alla interazione con linguaggi e provenienze diverse: uno sguardo orizzontale per dare un contenuto a quella infrastruttura della quale parlavo e al momento appena abbozzata.

L'ultimo saggio che mi sembra giusto richiamare è di un autore che si misura con il difficile compito di dare un significato, cogliendone tutte le molteplici sfaccettature, ad un termine che ho più volte utilizzato e cioè il *Sapere*, quello passato e futuro, quello che viene trasmesso e comunicato o al contrario rimane nascosto nelle tante incrostazioni che impediscono a molti di accedervi, ed anche quello, frequentemente riscontrabile, di "chi non sa di non sapere, e attraverso la vita a grandi passi e nessuno potrà distoglierlo dalla sua stupida felicità" ⁷⁰. È un saggio particolare, attraversato dal racconto della vita e delle esperienze dell'autore che ad un certo punto confessa: "ogni volta che ho cercato di muovermi lungo una gerarchia verticale, iniziando a salire i gradini di qualche Purgatorio, con la speranza di giungere al giardino dell'Eden, una singola disciplina da tenere ben salda nel suo paradigma concettuale, qualche angelo con gli occhiali e un registro in mano mi ha fatto cenno di no e mi ha mostrato una vasta balza dove ero libero di muovermi come volevo, a patto che il mio viaggio si mantenesse rigorosamente orizzontale" ⁷¹.

Ciascuno noi, quando si inerpica nei paradigmi disciplinari nella convinzione di raggiungere le vette del sapere, dovrebbe incontrare il proprio angelo che lo aiuti a riprendere (o a iniziare) il suo cammino orizzontale.

⁷⁰ A. CARRERA, *Sapere*, il Mulino, Bologna, 2022, 11.

⁷¹ A. CARRERA, *op. cit.* 43.

COME CAMBIANO LE FUNZIONI: LA TERZA MISSIONE

Roberto Moscati

SOMMARIO: 1. Il rapporto con il contesto. – 2. Apertura all'economia – apertura alla società. – 3. L'emergere della Terza Missione: formalizzazione e sviluppi. – 4. La Terza Missione in Italia. – 5. La diffusione della Terza Missione e del Public Engagement. – 6. La valutazione dell'Università. – 7. La valutazione della Terza Missione. – 8. La Terza Missione come segnale del cambiamento nei ruoli e nelle funzioni dell'università. – 9. Coda.

1. Il rapporto con il contesto

Le finalità e i ruoli dell'università (più precisamente dell'istruzione superiore) cambiano nel tempo e il cambiamento sembra aver acquisito un'accelerazione particolare. Negli ultimi decenni, infatti, l'università ha ricevuto nuove richieste sia dall'economia (nuove utilizzazioni dei prodotti della conoscenza), sia dalla società (spinta alla mobilità sociale, vera o apparente, attraverso l'accesso a professioni legate a titoli di studio superiori). In parallelo, la popolazione studentesca si è venuta diversificando, grazie all'accesso di nuove categorie sociali, le cui richieste e aspettative si sono moltiplicate.

A livello economico, è cresciuta la richiesta di competenze nella prospettiva di una diffusione di attività professionali altamente specializzate. In particolare, si sono registrate alcune trasformazioni cruciali con il passaggio dalla società industriale alla società post-industriale. La prima è stata considerata come la società delle professioni, nella quale, a differenza dell'epoca dell'illuminismo, il sapere non era più disinteressato e speculativo ma doveva essere utile. Compito dell'istruzione superiore era la formazione e l'accreditamento delle competenze (Collins, 1979). Per contro, nella società post-industriale, dove la maggioranza delle occupazioni si concentra nei servizi piuttosto che nell'industria, si sviluppa una “nuova classe” che ingloba tutte le professioni insieme alla generica categoria dei lavori intellettuali che producono conoscenza. Conoscenza che viene applicata alle tecnologie secondo la teoria della “società dell'informazione” (Castells, 1996). Si sviluppa così la “società della conoscenza” che tende ad assumere caratteri di globalità, non corrispondenti ai modelli tradizionali dello stato-nazione (Delanty, 2003).

Al riguardo, va ricordato che il ruolo e l'importanza della conoscenza per lo sviluppo delle economie e delle società erano emersi da tempo con il precisarsi delle caratteristiche della società post-industriale definita – secondo Daniel Bell – appunto come “società della conoscenza,” sia perché le fonti dell'innovazione derivavano sempre più dalla ricerca & sviluppo e sia perché la crescita della società (misurata in termini di aumento del prodotto interno lordo e della crescente percentuale di forza lavoro occupata) dipendeva dai settori legati alla conoscenza (Bell, 1973). La società della conoscenza e l'istruzione superiore sono dunque cresciute secondo una relazione causale. È sorta una “teoria sociale della conoscenza” che mira a spiegare il ruolo centrale della conoscenza nell'economia, nella cultura e nella politica delle società moderne. Una domanda centrale in questo ambito riguarda la possibilità che la natura della produzione di conoscenza modifichi le società, le culture e le economie. Mentre un secondo interrogativo riguarda l'influenza della “società della conoscenza” sulla ridefinizione della relazione tra istruzione superiore e società (Välimaa-Hoffman, 2007).

È dunque cambiato il ruolo sociale dell'istruzione superiore e più specificamente dell'università? Certamente sulla base della crescita della società della conoscenza si sono venuti proponendo mutamenti tendenzialmente omogenei secondo modelli di origine anglosassone, proposti in prevalenza da enti non legati a singoli paesi come l'Unione Europea, l'Oecd, il Gatt, la Banca Mondiale, l'Imf che rappresentano l'ideologia neoliberale¹. L'intento era quello di omogeneizzare i sistemi d'istruzione superiore e l'offerta formativa in una prospettiva sovra-nazionale in funzione di un'economia globale e di un mercato del lavoro che supera le specificità dei singoli stati (il “Processo di Bologna” e la “Strategia di Lisbona” possono essere visti in questa luce).

Questa applicazione della globalizzazione all'istruzione superiore ha incontrato peraltro notevoli ostacoli nella sua concreta realizzazione nei diversi sistemi d'istruzione superiore nazionali. L'incontro con le tradizioni – specie se consolidate come in Germania – ha prodotto sia adeguamenti prevalentemente solo formali, sia adattamenti progressivi che possono essere meglio interpretati grazie alla teoria della *path-dependence* (Krücken, 2003). Un aspetto di questa problematica diffusione del modello è attribuito alla sua origine di tipo aziendale-manageriale (*New Public Management*) che mal si adatta alle specificità delle università come organizzazioni (Musselin, 2006). Ne consegue l'utilità di analizzare caso per caso nei diversi Stati (se non anche nelle diverse università) l'intreccio che deriva dall'incontro del nuovo modello con i locali sistemi d'istruzione superiore, verificando la realizzazione di forme particolari

¹ Lo stesso progetto di accordo di scambio tra Stati Uniti ed Europa noto come “Transatlantic Trade and Investment Partnership” (Ttip) tende a scavalcare gli interessi dei singoli Stati in favore di quelli di numerose multinazionali.

che Massimiliano Vaira ha definito “*organizational allomorphism*”²(Vaira, 2004).

In questo generale processo di cambiamento (o, meglio, allargamento) delle finalità e del funzionamento delle università l’aspetto forse più significativo è fornito dall’apertura al mondo esterno. Le ragioni di questo processo sono note. Da un lato, l’utilizzo della conoscenza per lo sviluppo economico richiede la disponibilità delle università a cooperare direttamente all’applicazione delle proprie attività di ricerca, dall’altro, le università sono sottoposte a crescenti forme di controllo circa l’uso delle risorse che ricevono dallo Stato e, ad un tempo, sono spinte a ricercare altre fonti di finanziamento ad integrazione di quelle pubbliche (sempre più insufficienti a coprire i crescenti costi di gestione).

Si viene precisando, per questa via, il carattere pubblico della responsabilità delle università nei confronti della società (Neave, 2000). E si parla di un cambiamento del “contratto sociale” tra scienze e università da un lato e Stato dall’altro (Guston-Keniston, 1994). Di certo sono in via di evoluzione le relazioni tra le istituzioni universitarie e il loro contesto di riferimento. Si viene progressivamente sviluppando la figura degli *stakeholders* (portatori di interessi all’operato delle università), il principale dei quali è naturalmente lo Stato, ma ad esso si aggiungono le diverse categorie con le quali le università sono invitate ad interagire (o decidono, per loro scelta politica, di interagire)³.

2. Apertura all’economia – apertura alla società

In questo quadro, si è venuto comprensibilmente sviluppando un filone di studi che si interrogano sull’accelerato processo di mutamento delle richieste della società nei confronti dell’università e delle conseguenti funzioni attribuite alla (svolte dalla) stessa (Gumpport, 2000). Più precisamente, alcuni autori si pongono dal lato della domanda della società nei confronti dell’università chiedendosi quali nuove funzioni vengano richieste dalla società in aggiunta a quelle tradizionali: cosa, dunque, l’università debba rispondere alla domanda “*what are we good for*”, oltre alla “*what are we good at*”, rappresentante l’offerta consolidata (Goddard et al., 2016).

Va innanzitutto osservato come l’apertura del mondo universitario alla società si caratterizzi per una progressione costante che, peraltro, ha avuto ritmi di-

² Si veda l’applicazione che Vaira fa del modello alle università studiate da Burton Clark come esempio di *entrepreneurial universities* (VAIRA, *op. cit.*, 503; CLARK, 1998).

³ Il termine di *stakeholder* ha acquisito in Italia una connotazione negativa poiché è stato identificato con i portatori di interessi privati di natura economica, percepiti come destinati a condizionare l’autonomia delle attività accademiche. Nella letteratura internazionale, per contro, le connotazioni sono molteplici e legate ad ogni genere di rapporti tra università e territorio.

versi nei paesi anglosassoni rispetto a quelli dell'Europa continentale. Nei primi, infatti, l'apertura alla società era insita – sin dall'inizio – nello spirito delle istituzioni in Gran Bretagna, con un'accelerazione negli Stati Uniti grazie alle *Land-Grant Universities* nel secondo Ottocento; mentre in Europa il modello Humboldtiano ha resistito maggiormente a una tale apertura⁴. Negli anni, tuttavia, il processo si è venuto accelerando in entrambe le aree, soprattutto, come si è detto, in virtù della crescente richiesta di utilizzo della conoscenza da parte dell'economia. La “*knowledge economy*” caratterizza sempre più la transizione dall'università di élite all'università di massa e all'università universale (Trow, 1974).

A questa dimensione si è affiancata quella più specificatamente sociale, rappresentata dalla partecipazione diretta e formale dell'università alle politiche pubbliche, sia locali sia nazionali. La diffusione dei processi di globalizzazione hanno infatti reso comuni aspetti e problemi della vita collettiva ai quali la società è chiamata a fornire soluzioni. Progressivamente, l'università è stata coinvolta istituzionalmente sia nella dimensione economica (l'“università imprenditrice”), sia in quella sociale (l'“università civica”). Si sono sviluppate, in conseguenza, le forme di relazione tra università, governo (Stato) e mondo imprenditoriale (“Triplice Ellisse”) che hanno assunto caratteristiche funzionali alle regole del mercato nella versione neo-liberal (Etzkowitz-Leydesdorff, 1998). Ma a queste forme di collaborazione si è venuta aggiungendo la partecipazione della società civile (“Quadrupla Ellisse”) che ha prodotto la nascita della “*Civic University*” (Goddard et al., cit).

Il crescere dell'importanza dell'applicazione della conoscenza nella soluzione di problemi sociali ha messo l'università nella condizione di dover gestire la coesistenza di logiche differenti. Da un lato, l'impegno nella produzione di beni economici e l'accettazione conseguente delle logiche del mercato, della competizione e della spinta verso l'eccellenza, mal si combinano vuoi con l'impegno civico a favore del bene comune, vuoi con il coinvolgimento della società civile e con il ruolo diretto degli ambienti sociali e naturali come determinanti della produzione della conoscenza (“Quintupla Ellisse”) (Carayannis-Campbell, 2012; Carayannis et al., 2012). Dall'altro, aumentano sia l'incidenza degli stakeholder esterni, sia la necessità di rivedere i curricula (particolarmente in favore dell'interdisciplinarietà). Le università si trovano a dover fronteggiare la presenza vuoi della dimensione locale vuoi di quella globale, entrambe portatrici di interessi pubblici e privati.

⁴Per alcuni approfondimenti della tematica si veda (NEAVE, 2002a; MOSCATI, 2004).

3. L'emergere della Terza Missione: formalizzazione e sviluppi

È questo il quadro di tendenziale apertura dell'università al mondo esterno in cui si vanno a collocare quell'insieme di attività che sogliono definirsi di *Terza Missione*. In generale, si ha Terza Missione quando si svolgano attività universitarie in cui siano direttamente coinvolti anche attori esterni all'insieme dei corpi sociali che formano un'università (docenti, tecnici-amministrativi, studenti "tradizionali"). Va osservato che quella che in larga parte dell'Europa si chiama Terza Missione, nei paesi anglosassoni viene anche definita *Third Stream*, o a volte – con un significato che include anche attività di orientamento e promozione – *Outreach Activity*: in tutte queste definizioni si mette a fuoco l'offerta diretta di risorse dell'istituzione accademica a beneficio di parte o di tutta la comunità, oltre che dell'università stessa. Ci si riferisce dunque alla generazione, trasmissione, applicazione e salvaguardia della conoscenza per il beneficio *diretto* della società e dei soggetti esterni all'accademia. Come sottolinea un Rapporto dell'Hefce "Il termine '*Third Stream*' si riferisce all'interazione tra istituzioni universitarie ed istituzioni esterne nei settori privato, pubblico e del volontariato, oltre che con la società nel suo insieme. Esso assume che, attraverso questo scambio, si realizzi un qualche flusso di conoscenza o expertise tra istituzioni universitarie ed utilizzatori" (PACEC-CBR 2009, 33).

È chiaro che la gran parte delle attività di Terza Missione si può ricondurre a una qualche possibile declinazione di iniziative collegate a didattica o ricerca, ma ciò che fa la differenza rispetto alla tradizione humboldtiano-napoleonica (o Newmaniana) è dato appunto dal coinvolgimento diretto (sia pure sotto forme molteplici) di attori esterni e, al tempo stesso, dal loro essere parte, individualmente o collettivamente, anche della finalità dell'esercizio della Terza Missione: l'università risponde così a sollecitazioni che possono essere civili, sociali, economiche o una combinazione di queste.

Si è andato così affermando un processo accelerato di apertura dell'università alla società, amplificato anche dalla crisi fiscale dello Stato, che ha contribuito alla rottura di un'autoreferenzialità divenuta ormai inattuale e difficilmente praticabile. In un periodo iniziale questo processo si è connotato per il prevalere della dimensione economica (le diverse forme di Trasferimento Tecnologico) alla quale si è aggiunta la pressione ad allargare le tradizionali collaborazioni della ricerca accademica allo sviluppo della società. Va, al riguardo, segnalato come si stia progressivamente sviluppando, anche negli atenei italiani, una serie di attività rivolte a settori sociali, particolarmente del territorio circostante gli atenei, che rappresentano quello che è stato definito il settore del *Public (Social) Engagement*.

L'altro settore della Terza Missione: la formazione lungo tutto il corso della vita (*lifelong learning*), sebbene incentivato e promosso dalle politiche strutturali dell'U.E., resta una realtà molto diversificata nel contesto europeo e specie in

quello italiano, ove la differenziazione fra istituzioni universitarie e, al loro interno, tra diverse aree disciplinari, appare ancora assai considerevole⁵.

In sintesi, le iniziative d'impegno sociale riguardano il contributo dell'università al benessere della società, in forme diverse da quello offerto con le due tradizionali missioni humboldtiane. Si tratta di attività che spaziano da forme di promozione e diffusione dei valori democratici, ad attività di educazione di cittadini responsabili, dall'offerta di occasioni (e spazi) per l'arricchimento culturale di talune quote della popolazione, alla generazione di attività specifiche volte a contribuire a risolvere problematiche ed emergenze sociali e così via.

4. *La Terza Missione in Italia*

Il processo di apertura delle università al mondo esterno ha seguito anche in Italia un'evoluzione non lineare e disomogenea perché molto legata alle iniziative dei singoli atenei, sia pure all'interno di un quadro normativo peraltro inizialmente non ben definito e anch'esso in costante evoluzione⁶.

In una prima fase la nozione di Terza Missione si è meglio evidenziata sul terreno economico in virtù delle caratteristiche epistemologiche di alcune aree disciplinari (le scienze dure applicate) e delle favorevoli caratteristiche dei contesti economici di riferimento: in particolare, le regioni industrializzate del nord del paese. In realtà, l'identificazione di un settore specifico della Terza Missione ha consentito di riaggregare in essa soprattutto le preesistenti iniziative di singoli ricercatori/docenti collegati con il mondo economico attraverso la fornitura di consulenze (Boffo-Moscati, 2015).

Va osservato come la definizione di quest'area sia stata giustificata – tra le altre ragioni, in Italia come altrove – dalla crescente necessità degli atenei di far fronte a costi di gestione sempre più elevati, indotti anzitutto dall'aumentata domanda d'istruzione superiore, ai quali non risultavano sufficienti le tradizionali entrate di bilancio (per lo più di fonte pubblica). In parallelo, si è venuta sviluppando un'aumentata competizione nei diversi settori produttivi in virtù dei processi di globalizzazione, da cui il bisogno delle imprese di migliorare, rendendoli più competitivi, i propri processi produttivi. E dunque ricorrendo

⁵ Accanto ad una varietà di iniziative di formazione extracurricolare e, in certo modo, occasionale, che includono i master, la partecipazione agli Its regionali e ad altre attività di formazione di questo tipo (e che possono farsi risalire alle vecchie attività di 150 ore), molte facoltà e dipartimenti sembrano ancora mancare dell'attrezzatura, anzitutto culturale, per realizzare sistematicamente attività di *life-long learning*.

⁶ Negli ultimi anni anche in Italia sono apparse riflessioni sull'introduzione nelle università di attività legate al territorio e/o a relazioni con il mondo economico. Si vedano fra gli altri i contributi di ROSTAN-VAIRA (2008), BALLARINO e al. (2010), CROUCH e al. (2001), PICCHIERRI (2008), REGINI-TRIGILIA (2019), PERULLI e al. (2018).

all'utilizzo delle conoscenze scientifiche per far fronte alla concorrenza, con un'apertura più sistematica delle relazioni con le università (Rostan-Vaira, 2008; Scamuzzi-De Bortoli, 2013).

Questa prima fase – nella quale la Terza Missione è stata intesa quasi solo sotto il profilo della valorizzazione economica della ricerca universitaria attraverso i brevetti e la creazione di spin-off, ma in seguito anche con le attività di ricerca in collaborazione tra università e imprese o le commesse del cosiddetto “conto terzi” – si è venuta progressivamente modificando con lo sviluppo della dimensione sociale, sia attraverso collaborazioni delle università con le pubbliche amministrazioni per la soluzione di problemi sociali, sia attraverso iniziative per la crescita culturale della cittadinanza (diffusione della cultura civica e della conoscenza scientifica) (Ballarino e al., 2010; Regini-Trigilia, 2019).

Ora, con riferimento all'impegno sociale, non si può affermare che le università italiane siano oggi compiutamente consapevoli del loro possibile ruolo nei confronti delle comunità. Tuttavia, anche tra le università del nostro paese appare diffondersi una lettura della Terza Missione non solo come valorizzazione economica della conoscenza, ma anche come assunzione di un nuovo ruolo in campo culturale e sociale. Di fatto, negli ultimi anni si è assistito nei diversi atenei ad uno sviluppo delle attività riconducibili alla Terza Missione molto differenziato e dipendente dalle predominanti caratteristiche disciplinari, ovvero a peculiari indirizzi di *policy*, o anche alle caratteristiche dei diversi contesti economico-sociali di riferimento.

5. La diffusione della Terza Missione e del Public Engagement

Occorre considerare che negli ultimi anni le attività di Terza Missione e, in particolare, quelle che si possono comprendere nel settore del Public Engagement si sono venute moltiplicando nei diversi sistemi universitari, compreso quello italiano. Lo sviluppo del Public Engagement – che non era in origine considerato quello maggiormente rilevante della Terza Missione – rappresenta un aspetto molto significativo dell'apertura dell'università alla società. Ne deriva che in diversi contesti l'evoluzione della TM si identifica con quella del PE.

Nonostante si proceda verso un consolidamento di termini e concetti, va osservato che la nozione di PE in Italia resta però ancora in via di definizione.

Infatti, il PE è considerato un *termine ombrello* che richiama vari campi di pratica e, al loro interno, diverse attività.

In Italia, è possibile individuare quattro fasi di sviluppo della nozione di PE che vengono scandite da altrettante modalità di analisi e valutazione introdotte dall'Anvur⁷.

⁷ 1. una prima fase esplorativa e di ricognizione attuatasi con il censimento delle altre attività

La diffusione delle attività di PE ha fatto emergere alcune caratteristiche ricorrenti in diversi contesti.

(a) – A livello di sistema sembra che sia la Terza Missione che il Public Engagement stiano attraversando nel nostro paese una fase di istituzionalizzazione incrementale con effetti diversi a livello rispettivamente di ateneo o di dipartimento e anche a livello dei singoli docenti/ricercatori. Al riguardo, da una ricerca del Cirsis⁸ emergono alcune peculiarità che segnalano la fase di adattamento delle università alla crescita progressiva di una nuova dimensione delle proprie attività⁹.

Per quello che si riferisce ai docenti/ricercatori e al loro rapporto con la Terza Missione, molte sono le resistenze che devono essere vinte. Questo atteggiamento è ulteriormente rafforzato da almeno due fattori.

Il primo è legato ai processi di valutazione. L'Anvur ha sancito in maniera inequivocabile che le attività di TM sono una responsabilità istituzionale, esse tuttavia si realizzano grazie all'impegno dei docenti. Il tempo da loro dedicato alla realizzazione di attività di TM non è riconosciuto, allo stato dei fatti, nei processi di valutazione delle performance individuali. In altre parole, investire tempo lavoro in TM (e dunque nel PE) non è in nessun modo funzionale allo sviluppo della propria carriera individuale, né comporta un riconoscimento economico.

durante i lavori della Vqr 2004/2010 che ha inteso dare una prima configurazione al fenomeno e che ha portato nel 2015 alla formulazione della prima definizione del PE nel contesto italiano con il *Manuale per la valutazione delle attività di Terza Missione delle università e degli enti di ricerca* pubblicato da Anvur;

2. una *seconda fase di prima strutturazione e apprendimento* del PE attuata durante la realizzazione della Vqr 2011/2014 che ha avviato un processo di istituzionalizzazione del fenomeno all'interno della Terza Missione delle università e delle istituzioni scientifiche italiane;

3. una *terza fase di affinamento e ulteriore strutturazione* del PE sviluppatasi dagli esiti della Vqr 2011/2014 che ha portato a una versione aggiornata della definizione di PE, pubblicata da Anvur nelle *Linee guida per la compilazione della SUA-Terza Missione e Impatto Sociale 2015-2017*;

4. Una quarta fase culminata con la pubblicazione dei risultati della Vqr 2015-2019 comprendente alcune significative iniziative tra le quali l'attribuzione alle università la responsabilità di scelta dei progetti di Terza Missione da sottoporre alla valutazione (Anvur, 2022).

⁸ ANZIVINO-CERAVOLO-ROSTAN, 2021; CERAVOLO-ROSTAN, 2021; ANZIVINO, e al., 2019.

⁹ “Se focalizziamo la nostra attenzione sul livello macro-strutturale possiamo notare che le organizzazioni centrali (gli atenei) si stanno attrezzando in maniera più rapida per porre in essere vere e proprie politiche di strutturazione dei processi di PE, ma allo stesso tempo queste politiche non sembrano riverberarsi adeguatamente nelle articolazioni di secondo livello ossia nei dipartimenti. In altre parole, gli atenei stanno sostenendo processi di razionalizzazione delle proprie strutture per essere in grado: a) di codificare efficacemente dal punto di vista organizzativo tutte le attività in cui è impegnata la comunità accademica che possono essere ricondotte al PE, b) dall'altro di promuovere nuove possibili aree di sviluppo di tali attività. Questo sforzo di strutturazione organizzativa viene, tuttavia, scarsamente raccolto nei dipartimenti presso i quali si registra ancora una sostanziale assenza di indirizzi strategici e organizzativi” (ANZIVINO e al., cit., 81).

In ogni caso, resta che organizzare e coordinare le proprie attività di TM/PE con quelle degli altri colleghi richiede una loro valorizzazione specifica all'interno della valutazione del lavoro complessivo di ogni accademico che si traduca in misure di incentivazione individuale (Anzivino e al., cit., 90);

(b) – Un aspetto centrale della crescente diffusione del PE si riferisce al rapporto dell'università col territorio. Al riguardo – fatte salve, in questo caso più che mai, le differenze tra gli atenei – si osserva una crescente apertura dell'intera comunità accademica alla realtà sociale di riferimento che viene a coinvolgere non solo la Terza Missione ma anche la didattica e la ricerca in una direzione collettiva che tende a rappresentare una sorta di “*engaged university*”. (Cognetti e al., 2022).

Questa prospettiva può essere interpretata come il compimento di un'apertura istituzionale dell'università nei confronti del mondo esterno che modifica almeno in parte, le finalità dell'ateneo facendolo diventare una struttura che produce conoscenza anche tenendo conto delle necessità del territorio e mirando a provvedervi attraverso forme di collaborazione diretta con i referenti (gli *stakeholder*) esterni. Si attivano in tal modo forme di “un più esteso coinvolgimento del pubblico nei vari ambiti di sviluppo delle attività universitarie... in un'ottica di integrazione delle tre missioni universitarie (ricerca, didattica, Terza Missione), spesso con un'attenzione rivolta ad azioni di sviluppo condivise con le collettività locali” (Cognetti e al., 2022, p. 16).

Una politica di questo genere, largamente mutuata da esempi anglosassoni, mira ad arrivare, attraverso una sequenza per stadi, alla partecipazione dei cittadini alla produzione della conoscenza¹⁰. Ne deriva che anche la didattica dovrà sperimentare formule innovative e, più in generale, dovranno essere rivisti i ruoli e i compiti del personale docente e tecnico-amministrativo. In parallelo dovrà essere aiutata la cittadinanza ad assumere una nuova forma di disponibilità all'interazione attiva con l'università.

In queste forme di “semi-istituzionalizzazione” delle nuove attività accademiche in rapido divenire è evidente la necessità di una crescente attivazione delle comunità accademiche soprattutto sul fronte poco praticato della partecipazione ai processi di *governance* territoriale.

La percezione delle finalità delle proprie attività professionali è determinante, infatti, per la realizzazione di tali politiche universitarie, ma – ad un tempo – all'attivazione di tali processi di istituzionalizzazione negli atenei e nei dipartimenti deve comunque corrispondere una altrettanto marcata volontà di costruire ponti e relazioni con il mondo accademico da parte degli altri attori di governo del territorio.

¹⁰ Significativo al riguardo il progetto di progressiva apertura ai quartieri periferici da parte del Politecnico di Milano (cfr. COGNETTI e al., 2022).

In altre parole, va affrontato il tema della distanza fra mondo accademico e organizzazioni sociali ed economiche fuori dall'accademia. Da più parti – infatti – si lamenta una scarsa capacità degli accademici di parlare il linguaggio delle imprese o delle organizzazioni che operano nella società. I docenti-ricercatori sono ritenuti poco capaci di uscire dalla propria comunità scientifica di riferimento e di trasmettere il proprio sapere. D'altro canto, sovente la domanda di conoscenza di cui sono portatori gli attori esterni all'università richiede una risposta basata sulla combinazione di più discipline e più linguaggi che non sempre gli accademici sono in grado di offrire.

Peraltro, è vero che anche da parte del mondo esterno (aziendale, soprattutto) esiste una difficoltà a comprendere le dinamiche delle attività accademiche, legate a procedure amministrative e gestionali non sempre fluide e dove i ricercatori sono sovente impegnati contemporaneamente in diverse attività.

In concreto, coltivare la capacità di costruire relazioni proficue per valorizzare la conoscenza fuori dall'accademia richiede anche un reciproco apprendimento organizzativo e linguistico e, quindi, un investimento di risorse individuali e istituzionali, sia da parte del mondo accademico, sia da quello economico e sociale di riferimento.

Se questa è una tendenza che in prospettiva sembra si venga configurando con chiarezza per ora solo in alcune istituzioni, è tuttavia indiscutibile che forme di apertura nei confronti del territorio si vengano manifestando pressoché in tutti gli atenei.

Si apre qui il tema della coesistenza delle due dimensioni – locale e globale – nelle quali gli atenei sono sempre più spinti a svolgere iniziative rivolte al mondo esterno. Un esempio di rapporto globale dell'università con il territorio è stato fornito dal progetto "Health & Wealth" elaborato nel 2013 dall'Università di Brescia. Il suo "Piano Strategico e Culturale" definisce l'ateneo come una 'università tematica' che aggrega i diversi settori disciplinari sul tema "salute e benessere delle persone e dell'ambiente". Tema da perseguire attraverso un processo di collaborazione sistemica che prevede "l'integrazione delle aree culturali e scientifiche proprie e la collaborazione con partner nazionali e internazionali operanti negli ambiti sanitari, economico-industriali e socio-istituzionali al fine di produrre conoscenza per formare le nuove generazioni e per partecipare attivamente al progresso di Brescia, dell'Italia e, in generale, del mondo"¹¹. Appare da questa dichiarazione sia l'allargamento a cerchi concentrici delle aree di riferimento del Progetto, sia l'apertura alla partecipazione di altri soggetti interessati. In realtà si tratta di un laboratorio per la sperimentazione di un nuovo modello di sviluppo dell'istituzione universitaria che comprende – tra l'altro – un'innovazione profonda nell'offerta didattica, con nuovi corsi di laurea e di dottorato di ricerca.

¹¹ Università di Brescia, 2014, 3-25.

In questa prospettiva è possibile ritenere che il progetto dell'Università di Brescia rappresenti un'anticipazione di un'evoluzione in atto in diversi sistemi d'istruzione superiore circa le modalità di relazione delle università con il territorio.

Si osserva – infatti – un moltiplicarsi di pratiche attraverso le quali sia la conoscenza prodotta dalle università viene ad essere condivisa dalla società, sia si manifestano occasioni di co-produzione della conoscenza stessa tra università e società. È il caso dell'Università di Oxford che nel documento “*Public Engagement with Research*” identifica tre livelli di coinvolgimento dei cittadini comprendenti (a) la collaborazione tra ricercatori e pubblico nell'ambito di specifici progetti o per l'individuazione di future direzioni di ricerca e sviluppo; (b) la consultazione e ascolto del pubblico, al fine di conoscere opinioni, aspettative e timori, ma anche raccogliere idee e buone intuizioni; (c) l'informazione e ispirazione del pubblico a partire dall'esposizione di temi o esperienze di ricerca¹². E del resto, l'approccio sopra-citato del Politecnico di Milano si ispira dichiaratamente a quel modello.

Andrà verificato il grado di diffusione e di consolidamento di queste aperture che rappresentano una sostanziale innovazione rispetto ai modelli più tradizionali dell'università.

6. La valutazione dell'Università

Un salto di qualità si è avuto con l'intervento dello Stato nei processi di valutazione dei sistemi universitari che si è diffuso nei principali sistemi d'istruzione superiore a partire dai paesi anglo-sassoni e in relazione allo svilupparsi della collaborazione tra gli atenei e le diverse istituzioni esterne. La forma di controllo della *accountability* delle università maggiormente utilizzata è stata quella detta “a distanza”, dunque in forma indiretta attraverso l'utilizzo di un'apposita agenzia. Nel caso italiano è sorta l'Anvur dedicata alla valutazione delle attività delle università e degli istituti di ricerca. L'attivazione da parte dell'agenzia di periodici Rapporti di valutazione della ricerca (Vqr), nei quali è stata inserita una sezione dedicata alle attività di Terza Missione, ha fornito alcuni parametri che – via via affinandosi – hanno costituito un quadro di riferimento in varia misura utile per gli atenei (Blasi, 2023)¹³.

¹² COGNETTI e al. (2022), 14.

¹³ In particolare, la legge n. 240/2010 ha introdotto in Italia un *sistema di accreditamento ministeriale degli Atenei*, che ha comportato la creazione nelle università italiane di sistemi strutturati funzionali all'*Assicurazione della Qualità* (AQ) delle attività di formazione, ricerca, servizio agli studenti e trasferimento dei risultati della ricerca alla società civile. Oggi, quindi, lo Stato richiede a ogni università che il complesso di attività che ne rappresenta la missione sia condotto coerentemente ad un sistema che ne assicuri la qualità.

L'Anvur definisce le modalità con cui gli atenei devono ottemperare al dettato legislativo e, dunque, strutturare i propri sistemi di Assicurazione della Qualità, e sovrintende all'esercizio attuativo della norma. In tale spirito, l'Anvur ha promulgato, già nel 2014, le prime *Linee Guida per la Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento del Sistema Universitario Italiano*, AVA, secondo cui l'esercizio dell'AQ in seno all'organismo universitario si dichiara basato su principi volti a garantire agli studenti una formazione adeguata all'acquisizione delle competenze auspiccate, e ai docenti la possibilità di esprimere le proprie potenzialità nelle attività di formazione e ricerca, a favore di un ottimale servizio da parte degli atenei verso la società civile.

Conseguentemente, le *Linee Guida AVA* hanno introdotto dei *Requisiti* cui tutte le sedi universitarie devono uniformarsi nell'esercizio delle proprie attività, con modalità che, secondo le *Linee Guida*, hanno la possibilità essere liberamente interpretate da ogni ateneo, commisurandole alle proprie.

7. La valutazione della Terza Missione

Per quel che riguarda la Terza Missione, tra i compiti dell'agenzia rientra la valutazione de "la qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca, ivi compreso il trasferimento tecnologico", come specificato all'art. 3 comma 1 del Regolamento istitutivo dell'Anvur D.P.R. n. 76/2010. In questa logica, l'esercizio di valutazione della qualità della ricerca ha rappresentato un primo tentativo di definizione e misurazione.

Inoltre, con l'introduzione del sistema di Autovalutazione, Valutazione Periodica e Accreditamento (AVA), la Terza Missione è stata riconosciuta a tutti gli effetti come una missione *istituzionale* delle università, accanto all'insegnamento e alla ricerca.

Con la pubblicazione del Manuale Anvur per la valutazione della Terza Missione nel 2015, l'agenzia si è posta l'obiettivo di guidare la valutazione soprattutto dal punto di vista dei criteri e delle domande valutative. In particolare, nel Manuale, si segnala che costituiranno oggetto di valutazione tutti gli elementi in riferimento all'attività di valorizzazione della ricerca (brevetti, spin-off, contratti, conto terzi e convenzioni) e all'attività di produzione beni pubblici, sociali e culturali (*public engagement*, produzione e gestione dei beni cul-

Di questi compiti è incaricata L'Agenzia per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur), creata nel 2006, sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle Università e degli Enti di ricerca. Essa cura la valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli Enti di Ricerca destinatari di finanziamenti pubblici e indirizza le attività dei Nuclei di valutazione, interni agli atenei. Infine, valuta l'efficacia e l'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione.

turali, come musei, scavi archeologici e edifici storici, formazione continua, sperimentazione clinica).

Si sottolinea altresì che la Terza Missione, a differenza delle attività di ricerca e didattica che sono dovere istituzionale di ogni singolo docente e ricercatore, è una responsabilità *istituzionale* a cui ogni ateneo risponde in modo differenziato, in funzione delle proprie specificità e delle proprie aree disciplinari.

Inoltre, l'Agenzia prende consapevolezza progressivamente della ineliminabile dimensione territoriale e segnala come la Terza Missione, in quanto attività in interazione diretta con la società, risente della qualità complessiva della società con cui interagisce e dunque la valutazione dovrà "approntare soluzioni adeguate alla contestualizzazione" (Anvur, 2015, p. 6).

8. *La Terza Missione come segnale del cambiamento nei ruoli e nelle funzioni dell'università*

Il processo di cambiamento che caratterizza da tempo i sistemi d'istruzione superiore si è dunque venuto sempre più concentrando sulle relazioni tra università e mondo esterno. Il tema si è manifestato inizialmente nei paesi maggiormente sviluppati e in particolare in quelli anglosassoni¹⁴. Le risposte delle università alle realtà esterne e il coinvolgimento di queste nei contesti accademici comportano una trasformazione nei funzionamenti interni degli atenei in termini di riorganizzazione dei processi decisionali e di priorità nelle scelte dei temi di ricerca, come nei modelli e scopi delle attività formative, con conseguenti effetti sulle stesse figure degli accademici.

In un simile scenario in evoluzione emerge sempre più chiaramente la mancanza di un quadro teorico che interpreti i fenomeni in atto. Tuttavia, un interessante tentativo al riguardo (ad opera di Goddard e colleghi) presenta tre approcci interpretativi del processo di apertura dell'università alla società:

- a) *L'approccio della giustizia sociale*, legato al modello dell'Università impegnata nella comunità;
- b) *L'approccio dello sviluppo economico*, rappresentato dall'Università Imprenditrice;
- c) *L'approccio del bene pubblico*, proprio all'Università Civica.

¹⁴Le università in quei paesi sono sorte per iniziative locali avendo tra gli scopi quello di essere di aiuto allo sviluppo delle realtà di riferimento. Il lavoro di Derek Bok, al tempo presidente della Harvard University è del 1982 e indicava chiaramente nel titolo e soprattutto nel sottotitolo il tema generale che si poneva come serio problema al mondo accademico: "*Beyond the Ivory Tower. Social responsibilities of the modern university*".

a) *L'università impegnata nella comunità* rappresenta l'antitesi del modello humboldtiano del perseguimento della conoscenza per la conoscenza. Per contro, il compito centrale dell'università nella società attuale deve consistere nel miglioramento della vita della comunità e nell'educare gli studenti alla responsabilità civica e sociale, anche introducendo nuove modalità di ricerca e di insegnamento. Accanto a una forte rilevanza della ricerca e soprattutto della didattica, acquista spessore l'impegno nei confronti della comunità come terzo pilastro di una "*engaged scholarship*".

b) Il rilievo della *conoscenza per lo sviluppo economico* rende centrale l'università, sia a livello locale sia a livello globale, attraverso lo sviluppo delle relazioni tra settore pubblico e settore privato, come dei rapporti tra scienza e tecnologia, tra università e industria. In particolare, l'enfasi si è venuta concentrando sulle capacità imprenditoriali e l'incentivazione dell'innovazione tra studenti e docenti/ricercatori (creazione di spin off, start up), tuttavia con possibili rischi per l'università di restare eccessivamente dipendente dalle logiche economiche del mercato¹⁵.

c) *Il modello di Università Civica* richiama il tema del significato di "bene pubblico" e la possibilità di considerare come tale l'istruzione. Questo perché il sapere, nella sua forma aperta e gratuita, viene considerato molto prossimo al puro bene pubblico, dal momento che i suoi benefici sono indivisibili e possono essere fruiti da un illimitato numero di persone senza che si esaurisca¹⁶.

In questo quadro il modello dell'Università Civica concepisce il sostegno pubblico all'istruzione superiore nella prospettiva di formare i cittadini in quanto tali e di condividere il sapere nel modo più articolato possibile. Per l'università questo significa un coinvolgimento diretto nella società democratica per il perseguimento del bene comune. Da qui la definizione di "quadrupla ellisse"

¹⁵ Già durante il dibattito sollevato dal Movimento degli studenti nel 1968, Jürgen Habermas riteneva che l'insegnamento universitario dovesse avere diverse funzioni oltre a quella "della semplice produzione e mediazione di un sapere applicabile alla produzione tecnica...di un rapporto esclusivamente con la tecnica, cioè con i sistemi che reggono l'operare in vista di scopi razionali", e tra gli altri compiti ci dovesse essere quello di fornire ai propri laureati "un minimo di qualificazione in forma di capacità diciamo così extra-funzionali", sviluppando in tal modo "la forma democratica del processo di formazione della volontà politica congiuntamente con quel tipo di discussione al quale anche le scienze debbono il proprio progresso" (HABERMAS 1968, 114-121).

¹⁶ In questa ottica la ricerca, rendendo sempre più fruibili universalmente i suoi risultati, si avvicina ad essere considerata bene pubblico, sebbene il sapere sia soggetto a norme sempre più restrittive sulla proprietà intellettuale, che limitano l'accesso alle risorse *on-line* (cfr. HESS-OSTROM, 2009; VITALE, 2010).

Per l'insegnamento la situazione è più complessa dal momento che in linea di principio è da considerare un bene pubblico, ma può diventare bene privato nella misura in cui le credenziali acquisite da particolari istituzioni di prestigio accentuano i benefici del capitale sociale. Da cui l'applicazione di tasse universitarie intese come contributo degli studenti ai benefici che ne derivano e che farebbero considerare l'istruzione come bene privato.

che coinvolge la società civile nella co-produzione del sapere, e di “quintupla ellisse” che dà risalto ai contesti naturali e sociali come strumenti di produzione della conoscenza¹⁷ (Carayannis-Campbell, 2012).

In concreto, nell’esperienza dei paesi dove tale riflessione è più avanzata si viene precisando un’alternativa tra due modelli di ateneo apparentemente anti-tetici.

Da un lato, l’apertura dell’università alle richieste dell’economia comportano alcune conseguenze, che si potrebbero anche considerare almeno in parte inattese (“unintended consequences”¹⁸ o “effets pervers”) ¹⁹, relativamente all’organizzazione interna degli atenei, alle scelte didattiche orientate alla formazione di competenze (richieste dal mercato delle professioni), e alle ricerche funzionali alle richieste dell’economia. In sintesi, le università sono spinte ad accettare alcune regole di mercato fornendo risposte alle necessità del mondo economico e ottenendo in cambio risorse aggiuntive che permettano loro di migliorare le proprie performance all’interno della competizione con le altre università per l’acquisizione di ulteriori risorse. Questo processo circolare spinge progressivamente verso un’organizzazione interna degli atenei funzionale al raggiungimento dei risultati in un mercato competitivo: nasce l’“università imprenditrice” (*entrepreneurial university*)²⁰.

Dall’altro lato, il diffondersi di questo modello ha sollevato una serie di preoccupazioni, inizialmente proprio nel mondo anglosassone²¹. In particolare, emerge il rischio che la pressione creata dalla logica del mercato faccia trascurare alle università l’impegno sociale, la ricerca del sapere come fine in se stesso (*research curiosity driven*) e – a un tempo – faccia restringere l’accesso alla conoscenza per segmenti di popolazione. In sostanza non permetta di considerare l’istruzione superiore come un bene pubblico, ma come un’industria dove prevale il consumismo e la ricerca del prodotto economicamente utile nell’immediato, a danno delle finalità a lungo termine proprie alla cultura del sapere.

¹⁷ Quali esempi realizzati di questo approccio il volume di Goddard e al. cita il sistema dei campus della State University of New York (Suny), l’Arizona State University, come anche il Center for Community Partnerships dell’University of Pennsylvania e, con particolari approfondimenti, la Newcastle University.

¹⁸ R. MERTON, 1936.

¹⁹ R. BOUDON, 1981 [1977]. Tra le conseguenze non previste relativamente alle organizzazioni interne delle università si può ricordare l’introduzione di modelli organizzativi centralistici mutuati dalle strutture aziendali che non hanno ridotto le procedure di condivisione delle decisioni politiche, mentre per quanto riguarda la diffusione delle attività di Terza Missione si registra sempre più l’“effetto perverso” della loro difficile combinazione con quelle tradizionali di ricerca e didattica a livello dei singoli accademici (si veda: G. CAPANO-M. REGINI-M. TURRI, 2016).

²⁰ B.R. CLARK, 1998.

²¹ D. BOK, 1982; P.J. GUMPORT, 2000; S. SLAUGHTER-L.L. LESLIE 1997; S. SLAUGHTER-G. RHOADES, 2004.

Da qui il sorgere di modelli alternativi di università, come la “Civic University”²², che non si limita a perseguire la giustizia sociale e il miglioramento della vita della comunità ma mira a coinvolgere direttamente la società nella produzione e nella distribuzione del sapere.

Ora, risulta evidente la tensione tra i due modelli che appaiono antitetici e non compatibili. Il problema può essere declinato anche come la difficile necessità di tener conto sia delle esperienze accumulate nel passato e sia – ad un tempo – delle prospettive del futuro. Si tratta di quella tensione creata dal fronteggiarsi di passato e futuro che ha spinto Clark Kerr a definire il periodo attuale come “*the greatest critical age*” per l’istruzione superiore nei paesi industrializzati²³.

Si potrebbe qui proporre il paradossale dilemma di Patricia Gumpert che si domanda, nel caso le università si dedicassero prevalentemente a rispondere ai bisogni dell’economia, se la cultura generale ovvero le funzioni di socializzazione e di formazione del cittadino partecipe del cambiamento dovrebbero essere ridistribuite ad altre istituzioni sociali come la famiglia, la religione o i media (che del resto si dedicano già, almeno in parte, a tali compiti) e si chiede – di conseguenza – chi valuterà i risultati di tali attività ormai privatizzate²⁴?

Occorre peraltro osservare come lo svilupparsi delle attività universitarie nel settore detto del “public engagement” non sia dipeso solamente dalla preoccupazione per la (e da una reazione alla) diffusione dei coinvolgimenti delle università con i settori economici e con il mondo delle imprese. I crescenti bisogni di far fronte alle trasformazioni della vita cittadina hanno – infatti – stimolato le richieste d’intervento alle università da parte delle istituzioni pubbliche (Goddard-Vallance, 2013).

Esiste dunque per le università il problema di contemperare le due funzioni di risposta alle richieste dell’economia e della società. Come detto, l’impegno nella produzione dei beni economici e la conseguente accettazione delle logiche del mercato (come la spinta alla competizione attraverso la ricerca dell’eccellenza) mal si combina con l’impegno a favore del bene comune che prevede il coinvolgimento della società civile. Peraltro, la prima dimensione comprende, altresì, confronti con realtà nazionali e internazionali, mentre nella seconda (la *civic university*) prevalgono i coinvolgimenti e le collaborazioni con la realtà sociale e il territorio circostante.

È vero, comunque, che le richieste di nuovi coinvolgimenti delle università in tematiche diverse non sostituiscono ma si sommano ai compiti tradizionali. E dunque appare sempre più evidente che le università sono spinte/costrette a scegliere il carattere prevalente del loro modo di produrre conoscenza e altresì

²²J. GODDARD e al. (eds) (2016).

²³C. KERR, 1987.

²⁴P.J. GUMPERT, 2000, 88.

la finalità principale di riferimento²⁵. Un esempio in questa direzione è rappresentato – come si è visto – dal progetto olistico dell'Università di Brescia²⁶, ma altri sono stati suggeriti in relazione alle più generali tematiche emergenti a livello globale. Il modello più avanzato in questa direzione al momento appare quello proposto da Ronald Barnett.

Con la “*ecological university*”. Una università che – dato il tema generale – dovrà essere pensata e operare per gli altri, a livello mondiale²⁷.

All'interno di una simile evoluzione il processo di apertura dell'università al mondo esterno si manifesta attraverso la progressiva definizione delle attività che vanno sotto l'etichetta di Terza Missione. Le principali tendenze caratterizzanti il rapporto dell'università contemporanea con la società sono rappresentate sia dalle diverse forme di Trasferimento Tecnologico (dunque dal rapporto con l'economia, il mercato), sia dalle relazioni con il territorio e i bisogni della società: dunque il Public Engagement.

Questa apertura richiede dunque l'acquisizione della consapevolezza dei processi, assieme alla ricerca di una definizione teorica delle tendenze in atto. Sul piano operativo comporta diverse conseguenze organizzative come, in primis, le attività di formazione del personale accademico e tecnico-amministrativo, chiamati, sia l'uno che l'altro, a rapportarsi con entità diverse e con dinamiche relazionali non tradizionalmente proprie al mondo universitario. Sebbene l'impegno – a livello di singola istituzione – sembri particolarmente gravoso, esistono i primi casi, anche nel nostro sistema, di positiva evoluzione.

I modelli che – sull'esempio di realtà maggiormente strutturate – sembrano prospettare comprendono (a) una specializzazione disciplinare delle università (sino al modello olistico proposto dall'Università di Brescia), unitamente alla creazione di reti di collaborazione tra atenei a livello regionale, ovvero (b) articolazioni interne tra dipartimenti/istituti dedicati a rapporti esterni di tipo commerciale (*business oriented*) e dipartimenti/istituti dedicati alla ricerca pura e alle iniziative di sostegno a problematiche sociali (Università di Cambridge).

In ogni caso, un problema comune che si viene evidenziando nitidamente riguarda la creazione di un nuovo equilibrio tra attività didattiche, di ricerca e di

²⁵ Ronald Barnett ha studiato diversi modelli di società sino all'“Università Ecologica” (BARNETT, 2011; BARNETT, 2018).

²⁶ Nel progetto dell'Università di Brescia emerge una sovrapposizione tra le richieste provenienti dai contesti locali e la crescente partecipazione delle università a competizioni nazionali e internazionali, legate all'eccellenza delle prestazioni.

E dunque, il modificarsi del ruolo dell'istruzione superiore costringe a un profondo ripensamento dei contemporanei compiti e responsabilità delle università nei confronti dei contesti – locali, regionali, nazionali – di riferimento.

²⁷ “The research university was a university *in-itself*; the entrepreneurial university was a university *for-itself*; but the ecological university is a university *for-the-Other*” (BARNETT, 2011, 145).

Terza Missione, con conseguente ridefinizione della distribuzione delle risorse interne – strutturali, economiche, di personale.

A livello di sistema nazionale d'istruzione superiore è immaginabile che – in conseguenza di tali evoluzioni – le diversificazioni tra atenei aumenteranno, anche in relazione alle caratteristiche delle rispettive realtà economiche e sociali di riferimento. Ne deriverà un accentuarsi del ruolo dello Stato come elemento di riduzione delle differenze tra la qualità dell'offerta formativa nelle diverse aree socio-economiche e nel mantenimento dell'equilibrio tra ricerca e didattica all'interno dei singoli atenei. Ancora una volta, ma con connotazioni diverse, si ripropone il tema dell'equilibrio tra autonomia degli atenei e politiche pubbliche dell'istruzione superiore.

9. Coda

I rapporti con il mondo esterno, riassunti sotto la definizione di Terza Missione, sembrano dunque destinati a rappresentare una trasformazione epocale dell'istituzione universitaria e delle sue funzioni. Ancora una volta le più chiare evidenze di questo processo emergono nei sistemi d'istruzione superiore anglosassoni. Il riferimento principale appare essere collegato con la crescente centralità di tematiche di rilevanza globale quali i cambiamenti climatici, la giustizia sociale, l'uguaglianza razziale e la violenza di genere, all'interno di un processo di estensione dell'apertura dell'università nei confronti delle esigenze del territorio²⁸.

L'università viene infatti con frequenza identificata come l'istituzione in grado di proporre (e sempre più anche di affrontare) le soluzioni a problematiche generali che la società non riesce a risolvere. Così si parla di quarta, di quinta missione o quanto meno di “estensione della Terza Missione”, attraverso approcci che sembrano trascurare le relazioni con i settori dell'insegnamento e della ricerca (almeno nell'accezione tradizionale), come le ricadute nell'organizzazione interna degli atenei e della professione accademica. Per nulla dire della trasposizione di simili tendenze nei sistemi d'istruzione superiore non-anglosassoni.

Resta comunque indispensabile osservare l'evoluzione di una tendenza di crescente rilievo che comprende problematiche globali e che – in buona sostanza – sembra confermare la visione di una università in continua evoluzione, che riorganizza se stessa ed espande i suoi orizzonti, così come – in opposizione alle

²⁸JAKOVLEVA et al. (eds), 2022: “However, the burning question for the 21st century is – does the University, as an ‘ethical’ institution, also have a responsibility to become an institutional player in the advocacy for social justice?” (The activist university: third, fourth or fifth Mission?, in *Times Higher Education*, 20th September 2022).

tradizioni autopoietiche – sostiene da tempo la tesi dell’“università ecologica” di Ronald Barnett²⁹.

Riferimenti

- ANVUR (2015), *La valutazione della Terza Missione nelle università italiane – Manuale per la Valutazione*, Roma.
- ANVUR (2022), *Valutazione della Qualità della Ricerca 2015-2019 (Vqr 2015-2019). Rapporto finale Anvur – Statistiche e risultati di compendio*, Roma.
- ANZIVINO M.-CERAVOLO F.A.-ROSTAN M. (2021), *The two dimensions of Italian academics' public engagement*, in *Higher Education*, 82, 107-125.
- ANZIVINO M.-BALDUZZI G.-CATANEO A.-CERAVOLO F.A.-MOSCATI R.-ROSTAN M.-VAIRA M. (2019), *Il Public Engagement delle Università Italiane. Sviluppo, attività e conseguenze* (Rapporto non pubblicato per conto di UNIRES), Università di Pavia.
- BALLARINO G.-COLOMBO S.-PEROTTI L.-REGINI M.-SEMENZA R. (2010), *Il mutamento dei rapporti fra università e sistema economico*, in R. MOSCATI-M. REGINI-M. ROSTAN, (a cura di), *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*, il Mulino, Bologna, 31-130.
- BARNETT R. (2011), *Being a University*, Routledge, London.
- BARNETT R. (2018), *The Ecological University. A Feasible Utopia*, Routledge, London.
- BELL D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York.
- BLASI B. (2023), *Società e Università. Valutazione e Impatto sociale*, Franco Angeli, Milano.
- BOFFO S.-GAGLIARDI F. (2008), *Università e sviluppo locale*, in R. MOSCATI, M. VAIRA (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento*, il Mulino, Bologna.
- BOFFO S.-MOSCATI R. (2015), *La Terza Missione dell'università. Origini, problemi, indicatori*, in *Scuola democratica*, 2, maggio-agosto, 251-271.
- BOK D. (1982), *Beyond the Ivory Tower. Social Responsibility of a Modern University*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- BOUDON R. (1977), *Effets pervers et ordre social*, PUF, Paris, [ed. it. *Effetti perversi dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano, 1981].
- CAPANO G.-REGINI M.-TURRI M. (2016), *Changing Governance in Universities. Italian higher education in comparative perspective*, Palgrave, London.
- CARAYANNIS E.G.-CAMPBELL D.F.J. (2012), *Mode 3 knowledge production in quadruple helix innovation systems: Twenty-first-century democracy, innovation, and entrepreneurship for development*, in *Springer Briefs in Business*, 7 (64), 1-63.
- CARAYANNIS E.G.-BARTH T.D.-CAMPBELL D.F.J. (2012), *The Quintuple Helix Innovation Model: global warming as a challenge and driver for innovation*, in *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1/2, 1-15.

²⁹ BARNETT, *The Ecological University. A feasible utopia*, cit.

- CASTELLS M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford, [trad. it. *La nascita della società in rete*, Egea, Milano, 2002].
- CERAVOLO F.A.-ROSTAN M. (2021), *Le basi valoriali e organizzative dell'impegno pubblico e sociale degli accademici italiani*, in *Sociologia del lavoro*, 160 (2), 110-133. DOI:10.3280/SL2021-160006.
- CLARK B.R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, IAU Press by Pergamon, Oxford.
- COGNETTI F.-BROZ M.-CASTELNUOVO I. (a cura di) (2022), *Terza Missione e Public Engagement. Inquadramento e prospettive di sviluppo al Politecnico di Milano*, Politecnico Milano.
- COLLINS R. (1979), *The Credential Society. An historical sociology of education and stratification*, Academic Press, New York.
- CROUCH C.-LE GALÈS P.-TRIGILIA C.-VOELZKOW H. (2001), *I sistemi di produzione locale in Europa*, il Mulino, Bologna.
- DELANTY G. (2003), *Ideologies of the Knowledge Society and the Cultural Contradictions of Higher Education*, in *Policy Futures in Education*, 1 (1), 71-82.
- ETZKOWITZ H.-LEYDESDORFF L. (1998), *The Endless Transition: A "Triple Helix" of University-Industry-Government Relations*, in *Minerva*, xxxvi (3), 203-208.
- GODDARD J.-VALLANCE P. (2013), *The University and the City*, Routledge, London.
- GODDARD J.-HAZELKORN E.-KEMPTON L.-VALLANCE P. (eds) (2016), *The Civic University. The Policy and Leadership Challenges*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- GUMPORT P.J. (2000), *Academic Restructuring: Organizational Change and Institutional Imperatives*, in *Higher Education*, 39, 67-91.
- GUSTON D.H.-KENNISTON K. (1994), *Introduction: The Social Contract for Science*, in ID. (eds) *The Fragile Contract: University Science and the Federal Government*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- HABERMAS J. (1968), *L'università nella democrazia*, De Donato editore, Bari.
- HESS C.-OSTROM E. (eds) (2009), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Bruno Mondadori, Milano.
- JAKOVLEVA T.-THOMAS E.-NORDSTRAND BERG L.-PINHEIRO R.-BENNEWORTH P. (eds) (2022), *Universities and Regional Engagement. From Exceptional to the Everyday*, Routledge, London.
- KERR C. (1987), *A critical age in the university world: Accumulated heritage versus modern imperatives*, in *European Journal of Education*, 22 (2), 183-193.
- KRÜCKEN G. (2003), *Learning the 'New, New Thing': On the Role of Path Dependency in University Structures*, in *Higher Education*, 46 (3), 315-319.
- KRÜCKEN G. (2014), *Higher education reforms and unintended consequences: a research agenda*, in *Studies in Higher Education*, 38 (8), 1439-1450.
- MERTON R. (1936), *The Unanticipated consequences of purposive social action*, in *American Sociological Review*, 1 (6), 894-904.
- MOSCATI R. (2004), *Università*, in *Enciclopedia del Novecento*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Roma, 558-571
- MUSSELIN C. (2006), *Are Universities Specific Organizations?* in G. KRÜCKEN-A. KORMÜTZKY-M. TORCA (eds), *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions*, Bielefeld, Transcript Verlag, 63-84.

- NEAVE G. (2002a), *On Stakeholders, Cheshire Cats and Seers: Changing Visions of the University*, in CHEPS, Inaugural Lectures, Enschede, University of Twente.
- NEAVE (2002b), *The stakeholders perspective historically explored*, in J. ENDERS-O. FULTON (ed.), *Higher education in a globalizing world*, Dordrech, Springer, 17-37.
- PACEC-CBR (2009), *Evaluation of the Effectiveness and Role of HEFCE/OSI Third Stream Funding*, HEFCE Issues paper, April 2009/15.
- PERULLI A.-RAMELLA F.-ROSTAN M.-SEMENZA R. (2018), *La terza missione degli accademici italiani*, il Mulino, Bologna.
- PICCHIERRI A. (2008), *Sistema universitario e "governance" locale*, in *il Mulino*, 4, 649-657.
- REGINI M.-TRIGILIA C. (2019), *Università e Innovazione. Il contributo degli atenei italiani allo sviluppo regionale*, il Mulino, Bologna.
- ROSTAN M.-VAIRA M. (2008), *La collaborazione università/industria tra vincoli e opportunità*, in R. MOSCATI-M. VAIRA (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento*, il Mulino, Bologna, 187-214.
- SCAMUZZI, S.-DE BORTOLI, A. (2012), *Come cambia la comunicazione della scienza. Nuovi media e terza missione dell'università*, il Mulino, Bologna.
- SLAUGHTER S.-LESLIE L.L. (1997), *Academic Capitalism, Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- SLAUGHTER S.-RHOADES G. (2004), *Academic Capitalism and the New Economy. Market, State, and Higher Education*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- TROW M. (1974), *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, Oecd, Paris.
- UNIVERSITÀ DI BRESCIA, (2014), *Health & Wealth – Piano Strategico e Culturale* (non pubblicato).
- VAIRA M. (2004), *Globalization and Higher Education Organizational Change. A Framework of Analysis*, in *Higher Education*, 48 (4), 483-510.
- VÄLIMAJ HOFFMAN, D. (2008), *Knowledge Society Discourse and Higher Education*, in *Higher Education*, 56 (3), 265-286.
- VITALE T. (2010), *Società locali e governo dei beni comuni*, in *Aggiornamenti sociali*, 91-101.

COME CAMBIA IL DOTTORATO DI RICERCA

Alfredo Marra

SOMMARIO: 1. La riforma del dottorato di ricerca. – 2. Finalità del dottorato di ricerca e valore legale del titolo. – 3. Profili di organizzazione dei dottorati: programmazione, tipologie, finanziamento. – 4. Qualche conclusione.

1. La riforma del dottorato di ricerca

L'analisi della disciplina del dottorato di ricerca costituisce un punto di osservazione privilegiato per comprendere i cambiamenti che attraversano attualmente l'università italiana. Non a caso studiosi di discipline non giuridiche da tempo ne hanno fatto oggetto di studio e hanno avanzato specifiche proposte di policy volte a innescare, proprio a partire da una riforma dei dottorati, una trasformazione dell'intero sistema di istruzione superiore¹. In effetti il dottorato di ricerca si trova a cavallo tra le due missioni fondamentali dell'università, la didattica e la ricerca, rappresentando per un verso il livello più alto della formazione e, per altro verso, la prima, seria, esperienza di ricerca nonché, per quanti la intraprendono, anche il primo momento della carriera accademica. Di conseguenza, interventi di riforma del dottorato finiscono per determinare trasformazioni di più ampia portata e tali potenzialmente da investire e modificare nientemeno che l'assetto complessivo dell'Università.

La riforma dei dottorati di ricerca, d'altra parte, costituisce anche un obiettivo specifico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nell'ambito della più generale missione volta al potenziamento dei servizi di istruzione. A partire dalla constatazione di un tasso particolarmente basso di dottori di ricerca in Italia nel confronto con altri Paesi europei, il Pnrr si propone in particolare di rafforzare la costruzione di percorsi dottorali non finalizzati alla carriera accademica e di intensificare la collaborazione tra università e imprese². A tal fine il Piano ha

¹ Cfr. G. CAPANO-M. REGINI-M. TURRI, *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, il Mulino, Bologna, 2017, soprattutto 135 ss.

² "Il numero di dottorati di ricerca conseguiti in Italia è attualmente tra i più bassi nella UE, con una costante riduzione negli ultimi anni (circa 40 per cento in dieci anni tra il 2008 e il 2019). Se-

previsto sia una riforma della disciplina dei dottorati – effettivamente introdotta con il d.m. 14 dicembre 2021, n. 226, di cui si dirà più oltre – sia una serie di (cospicui) investimenti volti a finanziare l'aumento del numero delle borse di dottorato.

Quanto agli investimenti, pari a circa un miliardo di euro, la missione 4 del Pnrr prevede l'erogazione in tre anni di 22.700 nuove borse di studio, cui sono da aggiungere le borse che sono state (o saranno) attivate a valere sui diversi progetti, ancora finanziati dal Pnrr, relativi ai c.d. Partenariati estesi, ai Centri nazionali e agli Ecosistemi dell'innovazione³. Per farsi un'idea della portata di tale investimento basti dire che nel solo 2022 sono state stanziare risorse per bandire 7.500 nuove borse di studio. Si tratta di numeri enormi, se soltanto si considera che nel XXXVII ciclo gli accessi totali al dottorato erano stati circa 15.000 e questo dato era già significativamente più alto rispetto agli anni precedenti⁴.

La convinzione che è alla base della riforma è che il percorso dottorale debba essere riorganizzato in funzione di sbocchi professionali diversi da quello tradizionale accademico, analogamente a quanto avviene in altri Paesi, europei e non solo, nei quali il dottorato è diventato – o sta diventando – “il livello in cui si formano anche le figure professionali a più elevata specializzazione per il sistema economico e per la P.A.”⁵. Più in generale la riforma intenderebbe accelerare il passaggio da un modello “tradizionale” (o “europeo”) di formazione dottorale a un modello “moderno” (o “americano”)⁶. Nel primo, la formazione alla

condo le statistiche armonizzate di Eurostat, in Italia solo 1 persona su 1.000 nella fascia di età da 25 a 34 anni completa ogni anno un corso di dottorato, rispetto a una media UE di 1,5 (2,1 in Germania). L'Istat rileva, inoltre, che quasi il 20 per cento delle persone che completano ogni anno un dottorato di ricerca si trasferisce all'estero, mentre chi rimane in Italia soffre di un profondo disallineamento tra l'alto livello di competenze avanzate che possiede e il basso contenuto professionale che trova sul lavoro. Di conseguenza, la misura è finalizzata a ridurre i divari numerici e anagrafici con i principali partner europei e a contrastare il fenomeno del brain drain”. Così il Pnrr, 191.

³ Nel dettaglio, sono state previste 500 nuove borse di dottorato in programmi dedicati alle transizioni digitali e ambientali (M4C1 inv. 3.4); 3600 per dottorati rientranti negli ambiti di interesse del Pnrr, 3000 per la PA e 600 per il patrimonio culturale (M4C1 inv. 4.1); 15.000 borse (co-finanziate da privati) per l'introduzione di dottorati innovativi che rispondano al fabbisogno di innovazione delle imprese (M4.C2 inv. 3.3). Per quanto riguarda Partenariati estesi, Centri nazionali ed Ecosistemi dell'Innovazione cfr. Linee guida MUR per le iniziative di sistema della Missione 4 Componente 2.

⁴ Nuove borse di dottorato, infatti, erano state attivate sul XXXVII ciclo a valere sui fondi Pon ex d.m. 6 agosto 2021, n. 1061.

⁵ M. REGINI, *Come riorganizzare il dottorato di ricerca in Italia?*, in G. BALLARINO-G.F. DE TONI-M. REGINI, *La riorganizzazione del dottorato di ricerca fra accademia e mercato*, Discussion paper, 2021 reperibile alla pagina <https://libri.unimi.it/index.php/unimi2040/catalog/view/37/23/153-1>.

⁶ Si tratta, ovviamente, di modelli idealtipici le cui caratteristiche sono meglio descritte da G. BALLARINO, *Come cambia il dottorato di ricerca. Organizzazione e sbocchi occupazionali*, in G. BALLARINO, G.F. DE TONI-M. REGINI, *La riorganizzazione del dottorato di ricerca fra accademia e mercato*, cit., 10 ss.

ricerca avviene mediante la collaborazione diretta e personale dell'allievo con il maestro, secondo modalità scarsamente standardizzate e largamente informali che costituiscono una versione aggiornata della formazione degli apprendisti nelle botteghe artigiane. Nel secondo modello, la formazione dottorale è decisamente più formalizzata, sia per quanto riguarda l'accesso, il percorso formativo e le relative verifiche, sia per ciò che concerne, più in generale, l'organizzazione del corso che è spesso affidata ad una struttura *ad hoc* (Graduate School) ed è assoggettata all'osservanza di regole generali che vincolano tanto i docenti quanto i dottorandi.

Come meglio si vedrà, l'evoluzione più recente della disciplina del dottorato di ricerca in Italia è effettivamente segnata dal progressivo spostamento dal primo al secondo modello, ancorché tale percorso non sia affatto lineare e gli esiti della trasformazione, tutt'ora in corso, appaiono piuttosto incerti e non privi di insidie.

Tale evoluzione è scandita dai principali atti normativi che hanno via via regolato il dottorato di ricerca: il d.P.R. n. 382/1980, la legge n. 210/1998, la legge n. 240/2010, il d.m. n. 45/2013, il d.m. n. 226/2021. Al fine di cogliere lo sviluppo delle trasformazioni in atto – e senza dover ripercorrere pedissequamente i contenuti di queste normative – è utile concentrare l'analisi su due questioni fondamentali che sono alla base della più recente disciplina normativa, ossia le finalità del dottorato e la sua organizzazione.

2. Finalità del dottorato di ricerca e valore legale del titolo

Com'è noto, il dottorato di ricerca viene istituito in Italia dal d.P.R. n. 382/1980 quale "titolo accademico valutabile unicamente nell'ambito della ricerca scientifica"⁷. Il dato letterale della disposizione certamente non escludeva che il titolo di studio potesse essere spendibile in settori diversi da quello universitario, sia nell'ambito della ricerca scientifica pubblica sia privata (ancorché in questo settore non si ponga, ovviamente, un problema di valore legale del titolo). E in effetti già in uno dei primi commenti al d.P.R. n. 382/1980 veniva sottolineato come la previsione (*ex art. 70*) dell'intervento del Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica in sede di programmazione del numero di posti messi a bando fosse precisamente preordinato a garantire una corretta valutazione del fabbisogno di operatori scientifici qualificati sia nel settore pubblico sia nel settore privato⁸.

⁷ Così prevedeva l'art. 8 della legge delega 21 febbraio 1980, n. 28 e, per l'effetto, l'art. 68 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382.

⁸ A. MASIA, *artt. 68-80*, in L. CAPOGROSSI COLOGNESI-V. CERULLI IRELLI, *La riforma universitaria (d.P.R. n. 382 dell'11 luglio 1980)*, Giuffrè, Milano, 1981, 412 ss., in particolare 430.

È vero però che, nella misura in cui l'ambito della ricerca scientifica era costituito essenzialmente, sebbene non esclusivamente, dall'ambito universitario, il dottorato ha finito da subito per configurarsi, nei fatti, come il primo gradino della carriera accademica. In questa logica il fatto che l'accesso al dottorato fosse condizionato al superamento di un concorso pubblico è stato interpretato in dottrina come l'introduzione di un nuovo percorso volto a rendere più trasparente l'accesso alla carriera accademica in una università che diveniva "di massa" e nel contesto di un più generale riordino dei ruoli della docenza universitaria⁹. D'altra parte, che la formazione dottorale costituisse la prima tappa della carriera accademica è confermato dal fatto che il numero dei posti programmati nei primi anni di vigenza della nuova disciplina era nell'ordine di poche migliaia, vale a dire una misura pressoché corrispondente al turn over fisiologico in ambito accademico.

Una prima apertura circa gli sbocchi professionali del dottorato di ricerca si ha nel 1998, ancora nell'ambito di una legge volta a riformare la disciplina dell'accesso alla docenza universitaria. Vi si stabilisce espressamente che i corsi di dottorato forniscono le competenze necessarie per esercitare non solo presso le università, ma altresì presso enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione (art. 4, comma 1), mentre si rinvia a un successivo DPCM per la determinazione della valutabilità dei titoli di dottorato di ricerca ai fini dell'ammissione a concorsi pubblici per attività di ricerca non universitaria.

Pressoché contestualmente vengono inoltre varate alcune norme volte a valorizzare il dottorato di ricerca, sia in ambito privato sia in ambito pubblico. Sul primo fronte, è da segnalare l'incentivo alle imprese, sotto forma di credito di imposta, ad assumere dottori di ricerca nonché a finanziare borse di studio per la frequenza a corsi di dottorato di cui alla (di poco precedente) legge n. 449/1997 (art. 1, comma 5, lett. *a*) e *b*). Sul secondo, merita di essere ricordato il d.lgs. n. 387/1998 che, intervenendo sul d.lgs. n. 29/1993, introduceva una specifica procedura concorsuale per l'accesso alla dirigenza pubblica riservata ai titolari di dottorato di ricerca o di diploma di specializzazione o di altro titolo post-laurea¹⁰. La norma, tuttavia, sarà abrogata di lì a poco con l'entrata in vigore del Testo Unico sul pubblico impiego.

Malgrado la previsione legislativa di sbocchi professionali diversi da quello strettamente accademico, la limitazione delle finalità del dottorato all'acquisizione delle competenze necessarie ad esercitare attività di ricerca di elevata qualificazione ha costituito lo spunto per fondare una lettura piuttosto restrittiva in ordine alla spendibilità del titolo di dottore di ricerca in settori pubblici diversi da quello accademico.

⁹ A. FERRARA, *Professione vs. formazione: i dottorandi di ricerca in Italia*, in *Soc. dir.*, 2015, 67 ss.

¹⁰ Art. 10 d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387.

Secondo la giurisprudenza amministrativa ancora oggi consolidata, ad esempio, il dottorato di ricerca non consente la partecipazione ai concorsi per l'insegnamento nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, stante la "diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca"¹¹. I primi, finalizzati a far acquisire competenze didattiche disciplinari, psico-pedagogiche, organizzative e relazionali; i secondi, invece, funzionali all'esercizio di attività di ricerca di alta qualificazione, ancorché ai dottorandi sia consentito svolgere una "limitata attività didattica". Tale impostazione restrittiva è stata confermata anche dalla Corte costituzionale secondo la quale i due percorsi sarebbero diretti a sviluppare esperienze e professionalità diverse, in ambiti differenziati e non assimilabili¹².

Analogamente, sono stati ritenuti non equiparabili il titolo di dottore di ricerca e il diploma di specializzazione ai fini della partecipazione a un concorso per l'attribuzione di un modulo organizzativo all'interno di un'Unità sanitaria locale¹³. Ancora, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, pur riconoscendo in via di principio in capo all'amministrazione un potere discrezionale nell'individuazione della tipologia dei titoli richiesti per la partecipazione a un concorso, ha ritenuto non proporzionale la richiesta del dottorato di ricerca tra i titoli di studio necessari alla partecipazione, nel caso in cui la posizione bandita fosse quella di funzionario, ancorché in un settore altamente specialistico come quello dei beni culturali¹⁴.

In definitiva, pur essendo considerevolmente aumentato, dopo la riforma del 1998, il numero dei dottorati di ricerca conseguiti in Italia rispetto al primo decennio di esistenza del titolo, la sua spendibilità in ambito pubblico al di fuori dell'accademia è rimasta modesta al punto che, ancora a metà degli anni dieci del nuovo millennio, il legislatore ha ritenuto di dovere nuovamente intervenire.

L'obiettivo di valorizzare il titolo di dottore di ricerca, infatti, è stato espressamente inserito tra i principi di delega della legge Madia¹⁵ e il successivo d.lgs. n. 75/2017 ha introdotto una serie di modifiche al Testo Unico del pubblico impiego prevedendo sia la possibilità che il dottorato potesse essere richiesto dalle amministrazioni come requisito di partecipazione ai concorsi per specifici profili o livelli d'inquadramento, sia che il titolo di dottore di ricerca dovesse es-

¹¹ Cons. Stato, sez. VI, ord. 22 marzo 2019, nn. 1504 e 1507; Cons. Stato, sez. VII, 26 agosto 2022, n. 7489; Cons. Stato, sez. VI, 16 aprile 2018 n. 2264; Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2008, n. 6190; Tar Lazio Roma, sez. III-*bis*, ord. 12 giugno 2018 n. 3478; Tar Lazio Roma, sez. III-*bis*, 3 maggio 2018 n. 4861; Tar Lazio Roma, sez. III-*bis*, 17 aprile 2018, n. 4255.

¹² Corte cost. 28 maggio 2019 n. 130.

¹³ Cfr. Cons. Stato, sez. III, 23 maggio 2012 n. 3046. Tuttavia, più recentemente, si veda l'opposto indirizzo seguito da Cons. Stato, sez. III, 12 luglio 2021 n. 5275 che afferma l'equiparazione dei due titoli ai fini della partecipazione a un concorso da dirigente.

¹⁴ Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2021 n. 676; Cons. Stato, 24 gennaio 2020 n. 590.

¹⁵ Così al comma 1, lett. *f*), dell'art. 17 della legge n. 124/2015.

sere comunque valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso¹⁶. Questa disposizione – giustamente giudicata eccessivamente timida per aver previsto la sola possibilità e non l’obbligo per le amministrazioni di richiedere tra i requisiti di accesso a specifici profili o livelli di inquadramento il possesso del titolo di dottore di ricerca – è stata quindi nuovamente oggetto di modifiche ad opera del d.l. n. 80/2021¹⁷. Il c.d. decreto reclutamento ha infatti previsto, da un lato, che le amministrazioni debbano individuare le aree dei settori scientifico-disciplinari afferenti al titolo di dottore di ricerca pertinenti alla tipologia del profilo bandito e, dall’altro lato, quanto ai requisiti di accesso ai concorsi per specifici profili, ha stabilito una discutibile equiparazione tra dottorato di ricerca e master di secondo livello¹⁸.

L’aspetto più rilevante è però un altro. Lo stesso decreto legge, infatti, ha integrato il disposto dell’art. 4 della legge n. 210/1998 prevedendo che “i corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono le competenze necessarie per esercitare, presso università, enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione, *anche ai fini dell’accesso alle carriere nelle amministrazioni pubbliche nonché dell’integrazione di percorsi professionali di elevata innovatività*”.

La modifica, ancora una volta, è stata resa necessaria da una lettura particolarmente severa, da parte del Consiglio di Stato, delle finalità del dottorato. Chiamato a pronunciarsi in sede consultiva sullo schema di regolamento recante la riforma del dottorato di ricerca, infatti, i giudici di Palazzo Spada hanno rite-

¹⁶ L’art. 6 ha modificato l’art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 introducendo al comma 3 un’apposita lettera e-ter: “e-ter) possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso”.

¹⁷ Cons. Stato, comm. spec., parere 11 aprile 2017 n. 916.

¹⁸ D.l. n. 80/2021, il cui art. 3, comma 8 ha previsto una nuova formulazione della lettera e-ter): “possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento di alta specializzazione, il possesso del titolo di dottore di ricerca o del master universitario di secondo livello. In tali casi, nelle procedure sono individuate, tra le aree dei settori scientifico-disciplinari definite ai sensi dell’articolo 17, comma 99, della legge 15 maggio 1997, n. 127, afferenti al titolo di dottore di ricerca o al master universitario di secondo livello, quelle pertinenti alla tipologia del profilo o livello di inquadramento”. L’equiparazione tra dottorato e master di secondo livello, ancorché con riferimento ad altra norma del decreto reclutamento, è stata giustamente criticata in dottrina da G. RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 in Il lav. nelle pp.aa.* 2021, 567-568. Nello stesso decreto n. 80, infatti, è stato inoltre previsto (art. 1, comma 5) che, al fine di reclutare personale per l’attuazione del Pnrr, il Dipartimento per la funzione pubblica istituisse due elenchi, uno dei quali destinato ad accogliere personale in possesso di alta specializzazione, ossia in possesso di almeno una laurea magistrale e di un dottorato di ricerca ovvero in possesso di una esperienza almeno biennale presso e enti organismi internazionali o dell’UE. In sede di conversione, tuttavia, questi requisiti sono stati decisamente ampliati essendosi previsto, in alternativa al dottorato di ricerca, il master universitario di secondo livello e in alternativa all’esperienza all’estero una “documentata esperienza maturata presso enti pubblici nazionali”.

nuto incongruo l'art. 1 dello schema laddove esso prevedeva che i corsi di dottorato fossero finalizzati (anche) a fornire le competenze "per ricoprire i più elevati profili professionali delle pubbliche amministrazioni". Il Consiglio di Stato, in particolare, ha considerato tale previsione in contrasto con la norma primaria contenuta nell'art. 4 della legge n. 210/1998 che stabiliva, come si è detto, che finalità dei corsi di dottorato fosse quella di fornire le competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione. In altri termini, secondo il Consiglio di Stato, il nuovo regolamento introduceva una "diversa finalità dei dottorati (al di fuori della prevista attività di ricerca di alta qualificazione) che si [sarebbe dovuta] collegare coerentemente ad una configurazione dei corsi di dottorato come terzo livello tendenzialmente generalizzato degli studi universitari". Sennonché, sempre secondo il giudice amministrativo, un tale ampliamento delle finalità non avrebbe potuto essere disposto con un regolamento, ma esclusivamente con una legge.

L'idea che sorregge queste affermazioni – come del resto emerge anche dalle pronunce giurisprudenziali di cui sopra si è dato conto – è che il dottorato, in quanto finalizzato a fornire le competenze per esercitare attività di ricerca, possa avere solo un limitato riconoscimento legale nei concorsi pubblici, soprattutto se previsto come requisito di accesso. La formazione dottorale, infatti, "non può divenire, in mancanza di una norma primaria che lo preveda, una sorta di "specializzazione" per accedere ai vertici della pubblica amministrazione".

Alla luce di queste affermazioni, al fine di conseguire l'obiettivo di cui si è detto in apertura, di estendere la spendibilità del dottorato oltre i confini del mercato accademico, il legislatore è intervenuto, come detto, sull'art. 4 della legge n. 210/1998 la cui formulazione è poi stata riprodotta quasi identicamente nell'art. 1 del d.m. n. 226/2021. Il tenore letterale di queste disposizioni, tuttavia, alla luce di quanto detto sin qui, lascia aperto qualche dubbio. Non è chiaro infatti se esse costituiscano una codificazione dell'orientamento giurisprudenziale che considera l'accesso ai più elevati profili professionali delle pubbliche amministrazioni come un ampliamento delle finalità del dottorato – secondo la prospettiva offerta dal Consiglio di Stato nel parere sopracitato – o abbiano piuttosto determinato un ampliamento del valore legale del titolo e, per conseguenza, degli sbocchi professionali, che non sarebbero più limitati al settore della ricerca, ma comprenderebbero ora espressamente anche l'accesso alle carriere nelle pp.aa., sia pure nei limiti stabiliti dal Tupi.

La differenza non è di poco conto. Se si accede all'interpretazione del giudice amministrativo e dunque all'idea che la legge abbia ampliato le finalità del dottorato se ne dovrebbe dedurre coerentemente – come del resto esplicitamente fa lo stesso Consiglio di Stato – che il dottorato (o almeno quello preordinato all'accesso ai livelli più alti di impiego della pubblica amministrazione) costituisca il terzo livello "tendenzialmente generalizzato degli studi universitari". Se si propende invece per l'idea che il dottorato è – e non possa che essere – una

formazione alla e per la ricerca allora si deve ammettere che lo scopo della norma non è quello di ampliare le finalità del dottorato, ma piuttosto quello di estendere il valore legale del relativo titolo.

In altre parole, altro è il contenuto della formazione dottorale, altro è la previsione legislativa che il titolo di dottore di ricerca possa (o debba) essere richiesto per la partecipazione a concorsi per l'accesso a profili di elevata qualificazione dell'impiego pubblico, anche in settori diversi da quelli della ricerca. D'altra parte, che una formazione alla e per la ricerca possa rappresentare un valore aggiunto anche nell'assunzione di funzioni e responsabilità che nulla hanno a che fare con la ricerca stessa, pare considerazione quasi scontata, non foss'altro perché curiosità, apertura, pensiero complesso, problematico e critico, capacità innovativa, padronanza di competenze tecniche e sociali – tutte componenti strutturali della formazione dottorale – sono indispensabili per l'esercizio di qualsiasi attività che sia basata su conoscenza e responsabilità. Tuttavia, è anche vero che – come emerge anche dalla giurisprudenza amministrativa – formazione alla ricerca e formazione professionalizzante coincidono solo in parte, in quanto diversi sono gli obiettivi formativi e, quindi, diversi sono i contenuti e i metodi del percorso formativo. E tali differenze risultano ancora più rilevanti quando da un discorso generale si passa a prendere in considerazione le diversità disciplinari.

Se quella appena descritta è la situazione nel settore pubblico non accademico, in ambito privato la valorizzazione del titolo di dottore di ricerca si è posta in termini sostanzialmente diversi e in un certo senso più semplici. Non rilevando qui un problema di valore legale del titolo, il legislatore, per favorirne la spendibilità, ha agito soprattutto con l'obiettivo di favorire la collaborazione tra le imprese che fanno ricerca e sviluppo e le università. Lo strumento principale di questa collaborazione è costituito dagli incentivi economici alle imprese. Dopo quelli, già menzionati, previsti nel 1997, meccanismi analoghi sono stati riproposti anche in seguito e a più riprese dal legislatore, da ultimo con il recentissimo decreto *Pnrr-ter*¹⁹. Tuttavia, su questo versante mancano studi specifici che aiutino a comprendere l'efficacia di tali misure.

¹⁹ Il d.l. 24 febbraio 2023 n. 13 all'art. 26, comma 1 prevede uno sgravio contributivo per le imprese che partecipano al finanziamento delle borse di dottorato innovativo e che abbiano assunto a tempo indeterminato personale in possesso del titolo di dottore di ricerca. Ma si veda anche, in precedenza, l'art. 24 del d.l. 22 giugno 2012 n. 83 (c.d. decreto crescita), convertito dalla l. 7 agosto 2012 n. 134 che concedeva un contributo sotto forma di credito d'imposta del 35% del costo aziendale sostenuto per l'assunzione di dottori di ricerca.

3. Profili di organizzazione dei dottorati: programmazione, tipologie, finanziamento

Si è già accennato al fatto che, originariamente, l'organizzazione del dottorato fosse fortemente accentrata in capo al Ministro della pubblica istruzione cui competeva anzitutto di determinare i titoli di dottore di ricerca che potevano essere conseguiti e il relativo numero di posti da mettere a bando, sentiti i Ministri del bilancio, del tesoro e il Ministro incaricato del coordinamento della ricerca scientifica. Sempre il Ministro della pubblica istruzione decideva, previo parere del Cun e sulla base delle proposte dei rettori, quali università fossero abilitate a rilasciare i titoli di dottore di ricerca in un determinato settore disciplinare e ad attivare i relativi corsi. Lo stesso titolo di dottore di ricerca veniva quindi conferito con decreto del Ministro della pubblica istruzione a chi avesse conseguito, al termine del percorso dottorale, risultati di rilevante valore scientifico accertati da una commissione nazionale. Il d.P.R. n. 382/1980 prevedeva, poi, che i corsi di dottorato comprendessero non meno di tre e non più di dieci posti per anno, ossia, in definitiva, pochi corsi per settore disciplinare e di ridotte dimensioni.

Questo modello di programmazione dei corsi di dottorato è stato sostanzialmente trasformato nel 1998 dalla legge Berlinguer che, coerentemente alla sua ispirazione autonomistica, ha trasferito all'iniziativa delle singole università l'attivazione dei corsi di dottorato e la determinazione del numero dei laureati da ammettere a ciascun corso. La creazione dei percorsi dottorali doveva sì avvenire in conformità a criteri generali e a requisiti di idoneità delle sedi determinati con decreto del Ministro e previa valutazione del nucleo di valutazione, ma si trattava di requisiti e criteri molto laschi mentre il controllo da parte del nucleo si risolveva in un passaggio poco più che formale. La più evidente conseguenza del passaggio dal modello centralizzato al modello autonomistico è stata un'impennata sia del numero di corsi di dottorato attivati, sia dei dottori di ricerca²⁰. Com'è stato notato, infatti, mentre nel suo primo quindicennio di vita il dottorato è cresciuto costantemente ma lentamente, passando da circa 1.000 titoli all'anno a circa 4.000, dall'inizio del millennio il numero dei titoli rilasciati annualmente superava le 12.000 unità²¹. Analoga esplosione ha riguardato il numero di corsi di dottorato che dal 1999 al 2006 è raddoppiato, passando da 1.124 a 2.249²².

Il legislatore è quindi intervenuto nuovamente con la legge n. 240/2010 sce-

²⁰Non diversamente, se si vuole, da quanto avvenuto in relazione ai corsi di laurea e di laurea specialistica nonché, sotto un diverso profilo, in materia di concorsi dei professori universitari.

²¹G. BALLARINO, *Come cambia il dottorato di ricerca. Organizzazione e sbocchi occupazionali*, cit., 37.

²²*Ibidem*.

gliendo una via per così dire intermedia tra programmazione accentrata e decentrata, ossia la via dell'accreditamento, analogamente a quanto disposto per i corsi di studio di primo e secondo livello. L'art. 19 della legge n. 240 ha infatti sostituito il comma secondo dell'art. 4 della legge n. 210/1998, prevedendo che i corsi di dottorato siano istituiti dalle università previo accreditamento da parte del MUR su conforme parere dell'Anvur. La definizione delle modalità dell'accreditamento è demandata a un decreto ministeriale cui compete altresì di definire i criteri e i parametri sulla base dei quali le università adottano i loro regolamenti sui corsi di dottorato. In realtà, i due decreti ministeriali che si sono succeduti sin qui – il d.m. n. 45/2013 e il d.m. n. 226/2021 – non esauriscono affatto la disciplina dell'accreditamento, ma sono a loro volta integrati, spesso in relazione a profili non secondari, e talvolta addirittura derogati, da periodiche linee guida ministeriali elaborate su proposta dell'Anvur²³. Con il che è possibile cogliere, anche in questo specifico ambito, come il sistema delle fonti del diritto universitario, già storicamente contrassegnato da problematicità in relazione all'(ab)uso dei regolamenti governativi, risulti attualmente condizionato, e in misura significativa, dall'impiego di fonti sub-legislative di incerta natura²⁴.

Sul presupposto di un eccesso di corsi di dottorato e di dottori di ricerca ed in coerenza con una politica complessiva sull'università ispirata al taglio di spesa e al dimagrimento del settore, il primo decreto attuativo, il d.m. 45/2013, è andato nella direzione – che peraltro aveva preso avvio già da prima – dell'eliminazione dei piccoli corsi di dottorato. Da un lato, infatti, è stato previsto un numero medio di sei borse per ciascun ciclo di dottorato; dall'altro lato, si è stabilito che ogni corso avrebbe dovuto dotarsi di un collegio dei docenti di non meno di sedici componenti in possesso di documentati risultati di ricerca di livello internazionale²⁵.

A distanza di un quinquennio la strada del contenimento è stata abbandonata ed è stata nuovamente intrapresa la via dell'espansione, ancorché questa volta

²³ Si vedano al riguardo le *Linee guida per l'accreditamento dei corsi di dottorato* del 17 marzo 2014, del 14 aprile 2017 e del 1° febbraio 2019 nonché, da ultimo, del 22 marzo 2022.

²⁴ In argomento, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, soprattutto 184 ss., il quale parla di “fuga dalla normazione”. Sull'ambiguo ruolo dell'Anvur nella definizione di criteri e parametri poi incorporati in decreti ministeriali (in particolare per quanto concerne i procedimenti di valutazione della qualità della ricerca (Vqr) e di abilitazione scientifica nazionale – Asn, sia consentito rinviare ad 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*, II, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, 115 ss.

²⁵ Il calo del numero di dottorati – sia in termini di corsi sia in termini di iscritti e di titoli rilasciati – era peraltro cominciato anche prima del d.m. n. 45. Secondo i dati Mur, nell'arco di un decennio si è passati dai poco più di 40.000 iscritti a corsi di dottorato dell'a.a. 2006/07 ai meno di 28.000 dell'a.a. 2016/17.

pianificata dal centro statale e non affidata all'autonoma iniziativa delle università. Sebbene la revisione del d.m. 45 sia giunta a maturazione solo nel 2021 con il citato d.m. 226, già dal 2018 aveva preso avvio un processo di riforma del dottorato con l'esplicito obiettivo – come detto – di una sua valorizzazione al di fuori dell'ambito accademico²⁶. La riforma dei dottorati, poi, come pure si è detto, è divenuta uno specifico obiettivo del Pnrr e ad essa sono stati collegati gli ingenti finanziamenti cui si faceva riferimento in apertura. Tale riforma ha impattato significativamente sull'organizzazione. Da una parte, i requisiti per l'accreditamento sono stati definiti in modo meno stringente – riducendo a dodici il numero minimo di componenti del collegio dei docenti e a quattro il numero medio di borse per ciascun ciclo attivato – ed è divenuto più agile il coinvolgimento di imprese e istituzioni, anche attraverso la costituzione di specifici consorzi. Dall'altra parte, le università sono state onerate dal Ministero di una enorme quantità di incombenze burocratiche collegate – soprattutto, ma non esclusivamente – alle procedure di rendicontazione nell'uso delle risorse derivanti dal Pnrr. Inoltre, a partire dall'anno in corso, anche i corsi di dottorato sono assoggettati alla procedura di Autovalutazione, Valutazione e Accredimento iniziale e periodico (c.d. AVA3), analogamente a quanto già avviene per i corsi di studio di primo e secondo livello. Ciò implica un deciso incremento della burocrazia ed una più consistente produzione di regole e standard relativi a progettazione, organizzazione e monitoraggio dei corsi di dottorato. Si pensi, ad esempio, nell'ambito delle procedure di accreditamento annuale, alla necessità di predisporre con largo anticipo l'offerta formativa del corso di dottorato e alla conseguente formalizzazione dei processi di insegnamento e di apprendimento. Anche nell'ambito dei dottorati, infatti, è ormai prevista un'attività didattica sempre più consistente e strutturata: ad essa sono associati crediti formativi che devono essere acquisiti dai dottorandi, spesso mediante una serie di verifiche in itinere. Dal lato dei docenti, inoltre, tale didattica è ora anche riconosciuta, in tutto o in parte, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di insegnamento che gravano sui docenti. In definitiva, l'attuale organizzazione della formazione dottorale, per come imposta dal centro statale, va assumendo caratteristiche sempre più simili a quelle della formazione di primo e secondo livello, avvicinando così i corsi di dottorato agli altri corsi di studio di livello inferiore.

Tra le novità più significative introdotte dal d.m. n. 226/2021, coerentemente con l'ampliamento delle finalità di cui si è detto, vi è poi la previsione di diverse "tipologie" di dottorato. Accanto ai dottorati industriali, invero già previsti dal d.m. n. 45, sono ora disciplinati i dottorati di interesse nazionale (art. 11) e sono

²⁶ In questa direzione si muoveva anche il c.d. Piano Colao, del giugno 2020, che prevedeva, tra l'altro, la creazione di appositi percorsi di "applied PhD", volti a formare figure professionali ad elevata specializzazione per il mercato del lavoro non accademico, e in particolare per le imprese e le pubbliche amministrazioni, sull'esempio di quanto accade in altri Paesi.

annunciati i corsi di dottorato di ricerca dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (art. 15).

Dottorati industriali sono quelli che dovrebbero avere come sbocco naturale il mondo dell'impresa che, pertanto, deve essere coinvolto sin dall'ideazione del percorso dottorale. Per ottenere la qualifica di dottorato industriale, infatti, il corso deve essere attivato in sede di accreditamento sulla base di una convenzione o di un consorzio con imprese che svolgano una qualificata attività di ricerca e sviluppo con l'obiettivo di promuovere il trasferimento tecnologico e lo sviluppo dei risultati dell'attività di ricerca da parte delle imprese convenzionate e sul presupposto che la ricerca del dottorando possa essere condotta tanto in università quanto presso l'impresa. Nell'ambito dei dottorati industriali è anche prevista la possibilità di destinare una quota dei posti disponibili ai dipendenti delle imprese convenzionate che siano impegnati in attività di elevata qualificazione, fermo restando il superamento del concorso (c.d. posizioni executive). Nei fatti, peraltro, i posti riservati ai dipendenti delle imprese difficilmente vengono contesi da più candidati sicché la regola del concorso pubblico appare sostanzialmente aggirata.

I dottorati di interesse nazionale sono quelli che “contribuiscono in modo comprovato al progresso della ricerca, anche attraverso il raggiungimento di obiettivi specifici delle aree prioritarie di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza o del Programma nazionale per la ricerca o dei relativi Piani nazionali”. Al di là di quella che sembra più una definizione di principio che non un requisito esigibile in sede di accreditamento, i dottorati di interesse nazionale si distinguono anzitutto per le dimensioni, ossia per il fatto di disporre, per ciascun ciclo di dottorato, di almeno trenta borse di studio, nonché per il coinvolgimento, già in fase di accreditamento, di almeno un'università e altri quattro soggetti tra università, enti di ricerca, istituzioni, imprese e pubbliche amministrazioni. I dottorati di interesse nazionale prevedono inoltre l'effettiva condivisione tra i soggetti partner delle attività formative e di ricerca dei dottorandi.

I dottorati dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica, infine, costituiscono una specifica novità, peraltro ancora da attuare, a seguito alla previsione del d.l. n. 80/2021 che ha esteso anche alle istituzioni Afam la possibilità di attivare dottorati di ricerca²⁷.

Le tipologie di dottorato previste dal d.m. n. 226/2021 sono state in un certo senso ampliate dai decreti ministeriali di assegnazione alle università delle risorse del Pnrr. Le risorse assegnate – da impiegare o per dottorati esistenti o per dottorati di nuova istituzione – sono state infatti destinate, oltre che ai dottorati innovativi con le imprese²⁸, a programmi di dottorato che si riferiscano ad aree

²⁷ Art. 3, comma 10, d.l. 9 giugno 2021 n. 80, convertito con legge 6 agosto 2021, n. 113.

²⁸ D.m. 9 aprile 2022 n. 352 e d.m. 2 marzo 2023, n. 117.

prioritarie di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, in particolare, alla pubblica amministrazione e al patrimonio culturale²⁹. Con riguardo a questi ultimi programmi, i decreti ministeriali di assegnazione prevedono ulteriori requisiti per l'accreditamento dei corsi quali, ad esempio, la previsione obbligatoria di più lunghi periodi di studio all'estero (da 6 a 18 mesi) come pure l'obbligo di trascorrere un periodo di studio e ricerca (da 6 a 12 mesi) presso imprese, centri di ricerca o pubbliche amministrazioni, ivi inclusi, nel caso di dottorati per il patrimonio culturale, musei, istituti del Ministero della cultura, archivi, biblioteche. Ciò implica, evidentemente, l'attivazione di collaborazioni non solo con università ed enti esteri, ma anche con altri soggetti e, in particolare, con le amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne il finanziamento dei dottorati, in disparte quanto già detto in ordine ai finanziamenti straordinari derivanti dal Pnrr sui quali si tornerà più avanti, la principale (sebbene non esclusiva) fonte è costituita dal Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università³⁰. Nell'ambito dell'Ffo le università decidono quanto destinare al co-finanziamento dei propri corsi di dottorato e, nello specifico, al finanziamento delle borse di studio e dei budget di ricerca dei dottorandi³¹. Diversamente da quanto era originariamente previsto dal d.P.R. n. 382/1980 – in base al quale la borsa di studio era automaticamente attribuita a tutti gli ammessi ai corsi di dottorato di ricerca, purché titolari di un reddito personale complessivo non superiore a una certa soglia³² – le università possono attualmente bandire anche posti senza borsa. Tale possibilità è stata largamente impiegata dagli atenei a partire dalla legge n. 210/1998 che consentiva di bandire posti senza borsa entro il limite della metà dei posti disponibili ed è stata in seguito circoscritta ad opera della riforma del 2010³³. Sul punto il d.m. n. 226/2021 non introduce alcuna novità sostanziale, limitandosi ad ammettere che i posti senza borsa siano al massimo il 25% del totale dei posti banditi (art. 9).

²⁹ D.m. 9 aprile 2022 n. 351 e al d.m. 2 marzo 2023, n. 118.

³⁰ Le altre fonti di finanziamento dei corsi di dottorato sono indicate dall'art. 13 del d.m. n. 226/2021.

³¹ L'importo annuo della borsa per la frequenza ai corsi di dottorato è stato da ultimo fissato dal d.m. 23 febbraio 2022 in euro 16.243, al lordo degli oneri previdenziali. Tale importo è aumentato del 50% durante il periodo di studi (non superiore a dodici mesi) all'estero. Il budget di ricerca è invece pari al 10% dell'importo della borsa, ossia poco meno di 10mila euro in tre anni. Complessivamente, dunque, l'importo lordo di una borsa di dottorato ammonta a circa 75mila euro.

³² Così l'art. 75.

³³ In realtà, né la legge n. 240/2010 né il d.m. n. 45/2013 prevedevano alcunché rispetto alla proporzione tra posti con borsa e senza borsa. La legge si era infatti limitata ad abrogare l'inciso dell'art. 4, comma 5, lett. c) della legge n. 210/1998 che prevedeva un numero di borse *comunque non inferiore alla metà dei dottorandi*. Il limite del 25% dei posti senza borsa è stato invece costantemente fissato dalle *Linee guida sull'accreditamento* di cui si è detto sopra.

Quanto alla natura della borsa, non v'è dubbio che, nella disciplina originaria, essa fosse una forma di provvidenza riconducibile agli strumenti del diritto allo studio, e non costituisse, invece, una forma di retribuzione. Deponeva in tal senso l'espresso richiamo, nell'art. 75 del d.P.R. 382/1980, ai "capaci e meritevoli" cui la Costituzione garantisce il raggiungimento dei gradi più alti degli studi³⁴.

Anche successivamente, peraltro, e fino ad oggi, la giurisprudenza amministrativa è rimasta costante nell'escludere che si tratti di un corrispettivo per l'attività svolta dal dottorando e nel ritenerla, invece, uno strumento assistenziale, ancorché la sua fruizione sia oggi del tutto svincolata da requisiti di reddito e malgrado la stessa sia soggetta al versamento dei contributi previdenziali³⁵. Dalla qualificazione della borsa come provvidenza la giurisprudenza fa discendere il corollario – per il vero non del tutto convincente – che in caso di rinuncia ad essa o di rinuncia al dottorato o di mancato conseguimento del titolo non sia possibile alle università richiedere la restituzione delle somme già percepite dal dottorando³⁶. Pertanto, anche alla luce di quanto espressamente previsto dall'art. 9 del d.m. n. 226 (ma già in precedenza dall'art. 9 del d.m. n. 45/2013), la borsa potrà essere revocata solo in caso di esito negativo della verifica annuale del programma di attività del corso, secondo le procedure stabilite dal regolamento di ateneo e comunque sempre con effetto *ex nunc*³⁷.

4. *Qualche conclusione*

Gli studi sociologici cui si è fatto cenno all'inizio di questo contributo evidenziano l'importanza crescente della formazione post-laurea per le economie contemporanee. Ciò è dovuto, oltre che all'aumento del numero di laureati – e quindi all'aumento potenziale della domanda di titoli di terzo livello – all'accresciuta rilevanza di conoscenze elevate per lo sviluppo di quella che viene chiamata "società della conoscenza". Come ben evidenziato in un altro saggio del presente volume, infatti, le trasformazioni profonde che attraversano le società e le economie globali influenzano pesantemente i sistemi di istruzione superiore nella misura in cui alle richieste tradizionali che ad assi sono rivolte dalla società se ne aggiungono di nuove³⁸. Nell'ambito di queste nuove richieste si collocano

³⁴ In questo senso anche A. MASIA, *artt. 68-80*, cit., 453-460.

³⁵ Cons. Stato, sez. VI, 27 gennaio 1997 n. 108; Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 1997 n. 50; Cons. Stato, sez. V, 1 aprile 1996 n. 336.

³⁶ Tar Calabria, Reggio Calabria, 20 aprile 2021 n. 300; Tar Lazio, sez. II bis, 14 dicembre 2014 n. 12470.

³⁷ Per una conferma in giurisprudenza si veda Tar Milano, sez. III, 17 dicembre 2014 n. 3048.

³⁸ Il riferimento è al contributo di R. MOSCATI, *Come cambiano le funzioni: la terza missione*, in questo volume.

anche quelle relative alla formazione di alto livello che spingono il dottorato di ricerca nella transizione dal modello “tradizionale” al modello “moderno”. Come subito appresso si dirà, tuttavia, leggere correttamente le richieste che alle università provengono dalla società e dall’economia non è facile, mentre è concreto il rischio che cause ed effetti dei cambiamenti possano essere confusi.

Nel contesto italiano le trasformazioni in atto del dottorato di ricerca devono confrontarsi con un quadro complesso in cui emerge la contraddizione derivante dalla presenza di un numero più basso di dottori ricerca rispetto ad altri Paesi e, al contempo, un fenomeno di “inflazione delle credenziali” (*over-education*) tale per cui il vantaggio dei dottori di ricerca in termini occupazionali rispetto ai laureati non sarebbe così rilevante e comunque non giustificherebbe un ampliamento dell’accesso al dottorato³⁹. Apparentemente, quindi, non sembra così sicuro che il contesto esterno richieda un maggior numero di dottori di ricerca⁴⁰.

Secondo altri studi, di contro, la bassa presenza di dottori di ricerca è legata a gravi carenze sia dal lato della domanda sia dal lato dell’offerta. Quanto al primo versante, le caratteristiche del tessuto economico italiano, composto per lo più da piccole e medie imprese e da un conseguente basso livello di investimenti in ricerca e sviluppo, le dimensioni ridotte di alcuni settori pubblici (sanità, istruzione e, più in generale, la pubblica amministrazione) che altrove assorbono un numero significativo di dottori di ricerca, nonché, infine, un numero di docenti universitari più basso che in altri Paesi, fanno sì che la domanda di dottori di ricerca sia anch’essa molto più bassa. Quanto al versante dell’offerta, invece, sarebbe proprio la permanenza del modello tradizionale di dottorato, come momento di formazione per la carriera accademica, a limitare la presenza dei dottori di ricerca in Italia.

Le implicazioni di policy che si ricavano da questi ultimi studi, dunque, è che “occorrerebbero politiche ben calibrate capaci di favorire un processo di crescita congiunta fra il dottorato di ricerca, da una parte, e il sistema produttivo e della P.A., dall’altra”⁴¹. Ed è proprio questa la strada che sembra essere stata intrapresa nel nostro Paese con la riforma del dottorato attuata alla fine del 2021 e, soprattutto, con il finanziamento straordinario ad opera del Pnrr.

³⁹ L’affermazione può apparire sorprendente, soprattutto se si guarda alle indagini di ISTAT e Almalaurea sulla condizione occupazionale dei dottori di ricerca, ma ciò dipende, oltre che dalla disponibilità dei dati, dalle metodologie impiegate. Cfr. G. BALLARINO, *Come cambia il dottorato di ricerca. Organizzazione e sbocchi occupazionali*, cit.

⁴⁰ Si chiedono se esista effettivamente il fabbisogno di un numero maggiore di dottori di ricerca nel sistema produttivo italiano D. ARCHIBUGI-M. CELLINI-I. DI TULLIO-A. MALGIERI-V. MARIELLA-L. PISACANE, *Il dottorato di ricerca: una valutazione*, reperibile all’indirizzo http://www.dsu.cnr.it/relazione-ricerca-innovazione-2021/volume/Relazione_sulla_ricerca_e_innovazione_in_Italia_2021_cap3.pdf.

⁴¹ M. REGINI, *Come riorganizzare il dottorato di ricerca in Italia?*, cit.

Come detto, il Pnrr ha stanziato una quantità straordinaria di risorse destinate al finanziamento di svariate migliaia di borse di studio aggiuntive con l'obiettivo di accrescere il numero dei dottori di ricerca e di colmare il gap con gli altri Paesi europei. Si è anche detto come la parte più consistente dell'investimento sia destinata ai c.d. dottorati innovativi per le imprese. Delle circa 24.000 borse finanziate su fondi Pnrr, infatti, 15.000 sono destinate appunto ai dottorati che rispondano al fabbisogno di innovazione delle imprese le quali, peraltro, devono contribuire con propri fondi a sostenere il costo delle borse. Sebbene ogni giudizio appaia al momento prematuro, è pur vero che, finora, l'investimento non sembra essere andato a buon fine, visto che delle circa 5000 borse cofinanziate dal Ministero nel 2022 soltanto 1700 sarebbero state assegnate⁴². Nell'anno in corso il Ministero ha attribuito alle università tutte le risorse residue del Pnrr e dunque, per quanto riguarda i dottorati innovativi, cofinanziamenti per oltre 13.000 borse di dottorato da attivare in convenzione con le imprese. Parallelamente, come detto, sono stati istituiti dei meccanismi di credito di imposta per le imprese che cofinanziano le borse e assumono dottori di ricerca⁴³. Se certo non è possibile stabilire esattamente quale potrà essere l'esito di questo stanziamento per l'anno in corso, il rischio che molte di queste risorse, come già l'anno scorso, non vengano assegnate, è piuttosto alto. È ben vero che, sulla base di quanto prevedono i decreti ministeriali nn. 117 e 118, eventuali fondi residui potranno essere utilizzati anche per l'anno accademico 2024-2025, tuttavia è anche possibile che, se anche quest'anno il progetto non dovesse decollare, il Governo possa decidere di dirottare altrove le risorse.

Il discorso è solo parzialmente diverso per le borse di studio destinate ai temi del Pnrr, alla transizione ecologica e digitale, alla pubblica amministrazione e ai beni culturali. Certamente in questi casi i risultati dello scorso anno sono più incoraggianti, visto che il numero di borse effettivamente assegnate è stato quasi pari a quello delle borse stanziato. Anche qui, tuttavia, si può esprimere qualche dubbio sull'efficacia della misura. Come per i dottorati innovativi, infatti, anche in questo caso i finanziamenti stanziati dal Pnrr non coprono l'intero ammontare della borsa di studio che, per la parte non coperta, deve essere integrata dalle singole università con fondi propri. Queste somme, moltiplicate per il consistente numero di borse attribuite a ciascun ateneo, determinano esborsi straordinari per le università che possono ammontare ad alcuni milioni di euro. Se a ciò si aggiunge l'enorme carico burocratico aggiuntivo derivante dai processi di rendicontazione dell'uso di queste risorse, si comprende perché gli incentivi all'attivazione di queste borse possano essere, nei fatti, piuttosto modesti.

⁴² Cfr. *Il flop dei dottorati nel Pnrr: 25mila posti, pochi aspiranti*, in *Il fatto quotidiano* del 8 aprile 2023.

⁴³ Cfr. *supra*, nota 19.

Al di là di ogni considerazione prognostica sull'uso delle risorse del Pnrr, poi, qualche dubbio può essere avanzato anche pensando alla sostenibilità nel tempo di queste iniziative. Ci si deve chiedere, cioè, quale potrà essere il futuro dei dottorati di ricerca una volta terminata la stagione dei finanziamenti straordinari. È evidente, infatti, che la sostenibilità di questi percorsi dipenderà in larga misura dalla effettiva capacità di stabilire solide e durevoli relazioni tra l'università e il mondo esterno, ossia dalla realizzazione di percorsi dottorali che rispondano effettivamente alle richieste dei mercati del lavoro contemporanei. Solo in tal modo è possibile pensare che almeno una parte del finanziamento dei dottorati possa essere nel futuro sostenuta dalle imprese e dalle pubbliche amministrazioni. Anche da questo punto di vista, tuttavia, il successo di questa iniziativa straordinaria appare un'incognita giacché i segnali che provengono dal mondo esterno – sia privato sia pubblico – non sembrano così incoraggianti. Quanto al primo, si è detto della (relativamente) scarsa risposta, finora, del sistema delle imprese all'attivazione di dottorati innovativi⁴⁴. Quanto al secondo, si è visto come permanga una certa reticenza al riconoscimento del dottorato come requisito di accesso per determinate posizioni nella pubblica amministrazione. È molto probabile, d'altra parte, che cambiamenti di questa portata – che sono anche di tipo culturale – richiedano tempi di realizzazione più lunghi di quelli di attuazione del Pnrr, con il rischio concreto che, anche laddove le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza siano state ben impiegate, l'avvio di un'alleanza virtuosa tra università e mondo esterno possa non trovare seguito nel prossimo futuro.

Al di là della stagione dei finanziamenti straordinari, peraltro, qualche considerazione deve essere svolta anche in relazione alla riforma operata dal d.m. n. 226. In proposito occorre anzitutto chiedersi se essa abbia effettivamente contribuito, e in che misura, alla transizione dal “dottorato tradizionale” al “dottorato moderno”.

Dalla sommaria analisi che è stata svolta nelle pagine precedenti risulta evidente come quello italiano sia, e continui ad essere, un modello ibrido che presenta elementi dell'uno e dell'altro. Così, ad esempio, si è già detto come in Ita-

⁴⁴ Qualche perplessità sul successo di questa iniziativa era stata già avanzata da D. ARCHIBUGI-M. CELLINI-I. DI TULLIO-A. MALGIERI-V. MARIELLA-L. PISACANE, *Il dottorato di ricerca: una valutazione*, cit., 145 i quali sostengono che un aumento del numero dei ricercatori pubblici e dei dottori di ricerca siano senz'altro obiettivi condivisibili, ma che “rischiano di non portare reali benefici economici e sociali al paese se non sono integrati in una più ampia visione di ricostruzione dell'economia italiana e del suo sistema scientifico, tecnologico e dell'innovazione. Risulta essenziale che, in una visione sistemica, le maggiori risorse da destinare alla ricerca pubblica e ai corsi di dottorato siano accompagnate da strumenti specifici di politica industriale volti a rafforzare la capacità produttiva del nostro paese, attraendo imprese ad alta tecnologia e creandone di nuove. Senza modificare anche la specializzazione tecnologica italiana, un accresciuto numero di dottori di ricerca e di ricercatori potrebbe non generare i benefici auspicati”.

lia l'accesso al dottorato avvenga, da sempre, mediante un concorso pubblico, laddove in altri Paesi – ad esempio in Germania, almeno per quanto riguarda il c.d. dottorato “libero”, che è anche quello più diffuso – l'avvio di un percorso dottorale sia condizionato unicamente alla disponibilità di un docente a farsi carico dei compiti di tutore o di supervisore. Se l'esistenza di meccanismi di reclutamento basati su una selezione pubblica (anche se non necessariamente un vero e proprio concorso) è una caratteristica tipica del modello di dottorato moderno (laddove il modello tradizionale si fonda su meccanismi di cooptazione largamente informali), le modalità di formazione e verifica dell'apprendimento, in Italia, sono prevalentemente di tipo informale, come tipicamente accade nel modello tradizionale. Analogamente, mentre la borsa di studio come *sinecura* è tipica del dottorato tradizionale (mentre nel dottorato moderno la formazione di terzo livello è a pagamento e le borse di studio hanno il carattere di corrispettivo per specifiche attività di ricerca o insegnamento), lo sbocco occupazionale accademico, tipico del dottorato tradizionale, rappresenta attualmente una possibilità concreta per una piccola percentuale di dottori di ricerca (circa il 10%)⁴⁵. Ovviamente tutto questo non stupisce affatto visto che, come detto, dottorato “tradizionale” e dottorato “moderno” costituiscono modelli idealtipici utili anzitutto a fini descrittivi e non coincidono con casi reali.

È pur vero, tuttavia, che le innovazioni più recenti di cui si è dato sinteticamente conto nelle pagine precedenti sembrano spingere – ancorché in modo non del tutto lineare e forse addirittura “nascosto” – nella direzione di un progressivo avvicinamento al “modello moderno” la cui principale caratteristica, come detto, è quella di aprire a sbocchi professionali diversi dall'accademia. Vanno in questa direzione, in particolare, le disposizioni contenute nell'art. 10 del d.m. n. 226 sul “dottorato industriale” e, soprattutto, le disposizioni delle *Linee guida per l'accreditamento* del 22 marzo 2022 che introducono requisiti di partecipazione delle imprese decisamente più flessibili, rendendo quindi più facile il loro coinvolgimento.

Sotto altro profilo, ma sempre nella direzione del “dottorato moderno”, sembra muoversi anche la previsione di cui all'art. 11 del d.m. n. 226 relativo al dottorato di interesse nazionale. Lo scopo di tale nuova tipologia di dottorato, infatti, sembrerebbe essere quello di avviare il superamento dell'attuale frammentazione in piccoli o micro-corsi, a favore di dottorati di più ampie dimensioni, capaci come tali di offrire attrezzature di ricerca idonee e un'adeguata massa critica di studiosi afferenti all'area del dottorato⁴⁶. V'è da dire, però, che

⁴⁵D. CHECCHI-T. CICERO, *Is Entering Italian Academia Getting Harder?*, in D. CHECCHI, T. JAPPELLI-A. URICCHIO (ed.) *Teaching, Research and Academic Career*, Springer, 2022.

⁴⁶L'art. 11 statuisce che “il Ministero favorisce l'attivazione di dottorati di interesse nazionale e ne prevede le modalità di cofinanziamento”, anche se ancora non è chiaro quali saranno in concreto le modalità di questo cofinanziamento e sulla base di quali criteri.

in contraddizione con tale obiettivo, lo stesso d.m. ha allentato i requisiti per l'attivazione dei dottorati sia quanto al numero minimo delle borse sia dei partecipanti al collegio⁴⁷.

Ancora nella prospettiva del "dottorato moderno" le *Linee guida* stabiliscono che il progetto formativo debba prevedere una necessaria attività didattica "quantitativamente appropriata, con un numero medio annuo di ore di almeno 20 per ogni ciclo". Sebbene si tratti di un'indicazione minima, l'effetto – come già visto – è che in tutti i dottorati si va articolando un'attività didattica sempre più strutturata in corsi ed esami. E l'assoggettamento dei dottorati alla procedura di Autovalutazione Valutazione e Accredimento costituisce un'ulteriore spinta verso un'organizzazione dei dottorati maggiormente formalizzata e sempre più simile ai corsi di primo e secondo livello.

Certo, come detto, si tratta di segnali, forse finanche timidi, di una transizione ancora iniziale. Ma è proprio l'incertezza sulle prospettive del cambiamento a generare i maggiori problemi. Anche perché, come visto, tali trasformazioni non si realizzano innanzitutto alla luce del sole della legge e nella cornice di un disegno chiaro di obiettivi e strumenti, ma sotteraneamente, per effetto di atti di varia natura formalmente imputabili al ministero, ma dei quali – come scriveva Pototshnig già trent'anni fa – non è dato sapere chi ne abbia propriamente la responsabilità⁴⁸.

D'altra parte, se è da segnalare positivamente il tentativo di differenziare i percorsi di dottorato in diverse tipologie, è pur vero che anche questa scelta avviene in modo piuttosto confuso (alcune tipologie, come visto, sono state introdotte dai decreti attuativi del Pnrr e non è chiaro se esse rimarranno anche dopo questa stagione straordinaria oppure se, non essendo previste nel d.m. n. 226, siano destinate a sparire) e comunque timido, in un quadro di regole che rimane sostanzialmente uniforme sia per i dottorati finalizzati alla carriera accademica sia per quelli più professionalizzanti, che hanno come destinazione l'impresa o la pubblica amministrazione. In altre esperienze, invece, alla diversità di sbocchi professionali dei dottorati di ricerca corrisponde una differenziazione sia quanto ai contenuti dei percorsi formativi (ed eventualmente alla loro combinazione con altri corsi di studio, come i master) sia quanto alle modalità di selezione e di finanziamento. Su questi due ultimi profili la riforma del 2021 non è intervenuta, mentre proprio il momento dell'accesso e quello del finanziamento costituiscono due aspetti importanti sui quali riflettere.

Per quanto riguarda l'accesso, il concorso pubblico è una modalità che può certamente risultare appropriata per i dottorati tradizionali e per quelli destinati alla pubblica amministrazione, mentre forse lo è meno per i dottorati industriali

⁴⁷ Così l'art. 4.

⁴⁸ U. POTOTSHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in *Giur. cost.* 1988, II, 2305 e in *ID.*, *Scritti scelti*, Cedam, Padova, 1999, 823 ss., in particolare 826.

e certamente non lo è affatto per i posti coperti da dipendenti delle imprese (c.d. *executive*). Quanto ai dottorati specificamente dedicati alla p.a., il fatto che chi li frequenta abbia già vinto un concorso pubblico potrebbe costituire un elemento da valorizzare in una logica simile a quella del corso-concorso. Si può immaginare, ad esempio, che almeno una quota di dottori di ricerca nei dottorati per la p.a. possa essere assunta direttamente da parte delle amministrazioni alla fine del dottorato o possa avere accesso riservato a determinati concorsi pubblici (ad esempio quelli per coprire le nuove posizioni di elevata professionalità introdotte dalla recente contrattazione collettiva nazionale) o vedersi riservata una quota di posti. Ovviamente ciò presuppone di intervenire sul lato delle regole del reclutamento e, più in generale, di migliorare il collegamento tra la formazione dottorale e le esigenze delle pubbliche amministrazioni, attivando diversi possibili meccanismi di raccordo già prefigurati dalla dottrina più attenta⁴⁹.

Quanto al finanziamento, infine, nella misura in cui il dottorato si avvicina sempre più ad essere un corso di terzo livello, la previsione che non meno del 75% dei posti banditi da ciascuna università debba essere coperto da una borsa dovrebbe essere rimeditata. La programmazione dei posti di dottorato – sia che avvenga a livello nazionale sia che venga rimessa a una libera scelta delle università – dovrebbe infatti essere tenuta distinta dal problema del finanziamento delle borse di studio. In linea di principio, inoltre, la formazione dottorale dovrebbe essere a pagamento, come la formazione di primo e secondo livello, mentre le borse dovrebbero costituire uno strumento di diritto allo studio per i capaci e meritevoli privi di mezzi ed essere significativamente aumentate nel loro importo. In secondo luogo, si dovrebbero comunque prevedere forme contrattuali largamente flessibili che consentano ai dottorandi di ricevere un corrispettivo per lo svolgimento di specifiche attività di didattica integrativa o di ricerca.

⁴⁹B. MATTARELLA, *Per un migliore coordinamento dei pubblici dipendenti con i percorsi universitari*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 578 ss.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2023
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna 220

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca

Per i tipi Giuffrè

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.
23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari. Atti del Convegno - Milano, 22 aprile 2004*, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland. Atti del Convegno in onore di David Garland - Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004*, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati? Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005)*, a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.

30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, "Sentimento religioso" e bene giuridico. *Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà - Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno - Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.
43. Mariangela Ferrari, *La compensatio luctri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond*, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.

58. *Le ragioni dell'uguaglianza*. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale*. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicopolulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.
66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale - Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Maria-rosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.

88. Alessandra Daccò, «Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l., 2013.
89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

Per i tipi Giappichelli

- 96^{bis}. *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.
107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.
109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.
119. *La legge sugli ecreati due anni dopo. Un*

- dialogo tra dottrina e giurisprudenza, a cura di Carlo Ruga Riva, 2017.
120. Alfredo Marra, *L'amministrazione imparziale*, 2018.
 121. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di Lorena Forni e Tiziana Vettor, 2017.
 122. Martino Zulberti, *Le impugnazioni delle decisioni equitative*, 2018.
 123. Antonio Angelucci, *Dietro la circonscisione. La sfida della cittadinanza e lo spazio di libertà religiosa in Europa*, 2018.
 124. Giulio Enea Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, 2018.
 125. Bruno Inzitari, *Banca, crisi e responsabilità. Scritti scelti dal 1973 al 2016*, 2018.
 126. Simone Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, 2018.
 127. Alberto Villa, *Overruling processuale e tutela delle parti*, 2018.
 128. Michele Saporiti, *Dialettiche sovrane. Uno studio sul rapporto tra sovranità e religioni*, 2019.
 129. Kállistos Nòmos. *Scritti in onore di Alberto Maffi*, a cura di Barbara Biscotti, 2018.
 130. Monica Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, 2020.
 131. *Political and legal aspect of Italian colonialism in Somalia*, edited by Elena Carpanelli and Tullio Scovazzi, 2020.
 132. *Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive*, a cura di Diana Cerini e Andrea Pisani Tedesco, 2019.
 133. Palmina Tanzarella, *Discriminare parlando. Il pluralismo democratico messo alla prova dai discorsi d'odio razziale*, 2020.
 134. *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, a cura di Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini, Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni, 2020.
 135. Ilaria Tani, *Le baie storiche. Un'anomalia nel rapporto tra terra e mare*, 2020.
 136. *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, a cura di Alfredo Marra, 2020.
 137. *Scritti in onore di Patrizia Borsellino*, a cura di Lorena Forni, Silvia Salardi e Michele Saporiti, 2021.
 138. Natascia Marchei, *Il giudice civile e la nullità del matrimonio canonico trascritto*, 2021.
 139. *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, a cura di Giovanni Iorio e Paolo Zicchittu, 2021.
 140. Federico Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, 2021.
 141. *Università e anticorruzione*, a cura di Alfredo Marra e Margherita Ramajoli, 2022.
 142. Andrea Pisani Tedesco, *Il problema della responsabilità civile compensativa. Studio per un rimedio risarcitorio effettivo*, 2022.
 143. Francesco Tesauro. *Scritti scelti di diritto tributario. Vol. I. Principi e regole. Vol. II. Il processo*, a cura di Franco Fichera, Maria Cecilia Fregni, Nicola Sartori, 2022.
 144. Luca Galli, *La coprogrammazione e la progettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, 2022.
 145. Alessandro Semprini, *I rapporti fiduciari con funzione successoria. Contributo allo studio dei negozi con efficacia post mortem*, 2022.
 146. *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, 2022.
 147. Silvia Salardi, *Intelligenza artificiale e semantica del cambiamento: una lettura critica*, 2023.
 148. Claudio Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, 2023.
 149. Alberto Villa, *La graduazione delle questioni di merito. Ammissibilità e profili dinamici*, 2023.
 150. Luca Belviso, *Golden power. Profili di diritto amministrativo*, 2023.
 151. *Come cambia l'Università italiana*, a cura di Alfredo Marra e Margherita Ramajoli, 2023.

