

LE FONTI NORMATIVE DELLE UNIVERSITÀ (UNA PRIMA RICOGNIZIONE)

di *Orlando Roselli*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Il fondamento dell'autonomia normativa delle università. – 1.1. I principi costituzionali. Il rapporto tra fonti statali e fonti dell'autogoverno universitario tra principio gerarchico e principio di competenza. L'influenza del processo d'integrazione europea. – 1.2. Il ruolo della legge nel sistema delle fonti universitarie. – 1.3. La l. 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST). – 1.4. La l. 19 novembre 1990, n. 341, di riforma degli ordinamenti didattici universitari. – 1.5. L'art. 5 della l. 24 dicembre 1993, n. 537, riferito alle Università, nell'ambito degli interventi correttivi di finanza pubblica. – 2. Le fonti normative espressioni dell'autonomia universitaria. – 2.1. Lo Statuto. – 2.2. Il regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità ed il regolamento generale di Ateneo. – 2.3. La significativa procedura d'adozione degli Statuti, del regolamento d'Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità e del regolamento generale d'Ateneo. – 2.4. I regolamenti di Ateneo non sottoposti a controllo ministeriale. – 2.5. Il regolamento didattico di Ateneo. – 2.6. La delegificazione come strumento di promozione dell'autonomia. – 2.7. I regolamenti delle singole strutture didattiche e di ricerca. – 3. Le fonti normative espressioni dell'autonomia ed il controllo del Ministero. – 3.1. Il rapporto, non sempre trasparente, tra Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e le Università. – 3.2. I decreti ministeriali di richiesta di riesame degli Statuti. – 3.3. I decreti ministeriali di richiesta di riesame dei regolamenti di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità. – 3.4. I decreti ministeriali di richiesta di riesame dei regolamenti generali di Ateneo. – 4. L'esercizio del potere normativo da parte delle Università. – 4.1. L'esercizio del potere statutario. – 4.2. Le tecniche di redazione degli Statuti. La loro "struttura". – 4.3. La lettura dei principi costituzionali operata dagli Statuti. – 4.4. Il contenuto degli Statuti, come tentativo di rinnovamento dell'Università. – 4.5. Lo Statuto come fonte sulle fonti degli ordinamenti autonomi universitari. – 4.6. I regolamenti generali di Ateneo. – 4.7. I regolamenti di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità. – 4.8. I regolamenti didattici di Ateneo. – 4.9. Il "mobile" rapporto tra le fonti dell'autonomia.

Premessa

Questo lavoro non vuole ripercorrere il dibattito teorico sulle fonti dell'autonomia delle Università, ma tentare di offrire una prima ricognizione sugli «ordinamenti autonomi» dei nostri Atenei, così come si sono venuti a con-

figurare in seguito alla legislazione che, in particolare a partire dalla l. n. 168/1989, si è sforzata di dare attuazione ai principi costituzionali in materia.

Del resto, su temi quali, ad esempio, il fondamento costituzionale dell'autonomia ed il rapporto tra leggi e fonti manifestazione di tale autonomia, esistono ormai saggi difficilmente eguagliabili per chiarezza e spessore teorico¹.

Ad essi rinviamo richiamando qui, in termini sintetici, quei profili indispensabili per valutare appieno lo spazio normativo effettivamente coperto dalle fonti espressioni dell'autonomia universitaria.

Un conto, infatti, è ricostruire, sul piano dei principi, il sistema delle fonti operanti in un determinato settore dell'ordinamento, altra cosa, in particolare quando si tratta di fonti espressioni di autogoverno, è verificare quanto, attraverso questa o quella fonte, si esercita il potere normativo.

Questa verifica va operata con particolare cautela, perché può, da un lato, svelare illegittime invasioni di competenza, dall'altro, farci comprendere meglio il contenuto reale dell'autonomia, là dove essa è riferita a materie (la ricerca, l'insegnamento, la formazione) non predeterminabili a priori in tutte le loro modalità.

Tenteremo, pertanto, questa operazione: d'«incrociare» l'analisi delle fonti normative legittimanti quelle dell'ordinamento autonomo, con quest'ultime, per cercare di comprendere come effettivamente le Università hanno esercitato la loro autonomia, in un rapporto dialettico con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

È un modo per aiutare a comprendere l'effettiva posizione assunta da ciascuna fonte nell'ordinamento: trattandosi di manifestazione di autonomia, lo spazio normativo coperto dallo Statuto, dai regolamenti di Ateneo (generale; di amministrazione, finanza e contabilità; didattico) e dai regolamenti delle singole strutture scientifiche e didattiche può mutare nei vari ordinamenti autonomi (pur nel permanere, ovviamente, dei relativi rapporti gerarchici).

Purtroppo, in questa sede, non possiamo che limitarci ad una prima ricognizione, per le difficoltà che si incontrano a reperire parte delle stesse fonti dell'autonomia universitaria².

Ma tali difficoltà devono essere assolutamente superate, per almeno due

¹ Per tutti, v., SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, n. 1, 139 ss. e ID., *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, relazione tenuta al Convegno del 28 aprile 1995 promosso dalla Fondazione G. Agnelli, su *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, in corso di pubblicazione presso la collana *Contributi di ricerca* della stessa Fondazione. Rinviamo, poi, alle «indicazioni bibliografiche» riportate in appendice a quest'ultimo lavoro.

² V. oltre, par. 3.1.

importanti motivi: il primo è che il confronto sistematico sul tessuto normativo che ogni Ateneo (ed ogni sua struttura didattica e scientifica) si è dato, consente di confrontare idee, progetti, modelli organizzativi. Il secondo è che lo studio di tali fonti aiuta a comprendere profili importanti della cultura istituzionale, dell'immagine di sé, della progettualità, di una parte della classe dirigente del nostro Paese: il ceto accademico³.

Rimane, inoltre, da indagare sull'“altra metà del cielo” di un sistema normativo fondato sull'autonomia: quella relativa alle scelte di programmazione della politica universitaria, di raccordo con le esigenze sociali ed economiche del Paese, di coordinamento e collaborazione tra le varie decine di atenei italiani.

Solo riuscendo a ricomporre ad unità “le due metà del cielo” sarà possibile ricostruire in sistema le fonti che disciplinano l'autonomia universitaria, regolate da un mix di gerarchia e competenza (si pensi al complesso rapporto tra legge e Statuto).

1. *Il fondamento dell'autonomia normativa delle università*

1.1. *I principi costituzionali. Il rapporto tra fonti statali e fonti dell'autogoverno universitario tra principio gerarchico e principio di competenza. L'influenza del processo di integrazione europea*

Come noto, la nostra Costituzione stabilisce, all'art. 33, u.c., che «le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»⁴.

³ In particolare, proprio l'attuazione dell'art. 33 Cost. in materia universitaria sottolinea il fondamentale contributo svolto dal «pensiero giuridico» nel promuovere «l'innovazione legislativa». Tale contributo è stato oggetto, in vari ambiti disciplinari, di un recente convegno, promosso dal Centro di Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno (Firenze, 26-28 settembre 1996) su *Giuristi e Legislatori. Pensiero giuridico e innovazione nel processo di produzione del diritto*.

Vedremo, oltre, come, in materia di autonomia universitaria, il legislatore, dopo un lungo periodo di inattuazione dei principi costituzionali è stato influenzato da un dibattito dottrinario che ha visto, tra gli altri, il contributo di giuristi come Benvenuti, Cassese, D'Atena, Mazziotti di Celso, Merloni, Orsi Battaglini, Pototschnig, Paladin. Tema, quello dell'autonomia delle Università, che è stato anche oggetto, nell'anno precedente l'approvazione della l. di riforma n. 168/1989, del tradizionale convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (v. gli atti in *L'autonomia universitaria*, Cedam, Padova, 1990).

⁴ Sulla distinzione tra Istituzioni di alta cultura ed Accademie da un lato ed Università dall'al-

Nel darsi ordinamenti autonomi le Università, in quanto comunità scientifiche interdisciplinari⁵, determinano i profili peculiari di autogoverno della comunità stessa⁶. A tal fine, devono tener conto della funzione pubblica che a loro compete e modulare la propria organizzazione sulla base dell'obbligo di concorrere a promuovere «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» (art. 9, c. 1° Cost.) e della necessità di consentire una ricerca ed un insegnamento liberi (art. 33, c. 1° Cost.).

La formulazione dell'art. 33, u.c. Cost., nel conferire alle Università «il diritto di darsi ordinamenti autonomi nell'ambito dei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato», ripropone il problema del rapporto tra legge e fonti manifestazioni di autonomia.

È un tema ricorrente in ambiti ed a livelli diversi del sistema delle fonti.

Il motivo di questo “incrociarsi” della legge con fonti espressioni dell'autonomia, è la conseguenza della necessità di rendere compatibili due scelte operate dal Costituente: la centralità della legge, come espressione della centralità del Parlamento nella forma di Governo; il pluralismo istituzionale, politico, sociale, culturale, religioso ed il correlato sistema di tutela delle libertà che si manifesta anche attraverso il riconoscimento di un sistema di autonomie: una di queste, quella delle università.

Come noto, talora il rapporto tra legge statale e fonti dell'autonomia si risolve allo stesso livello gerarchico.

Ma vi sono degli ambiti in cui è necessario contemporaneamente riconoscere la coesistenza della legge e di fonti espressioni di un'autonomia costituzionalmente garantita che la dottrina tradizionale qualifica non solo come non pariordinate alla legge, ma addirittura come terziarie.

La dottrina dominante risolve il rapporto tra legge e fonti sub-primarie, ma espressioni di un'autonomia costituzionalmente protetta, attraverso una sorta di triangolazione: il rapporto non viene posto tra la legge e la fonte di autonomia, ma tra la prima e la Costituzione, nel senso che il legislatore può disciplinare tutto (solo) ciò che non è incompatibile con le autonomie (territoriali, universitarie, delle formazioni sociali) costituzionalmente riconosciute e che si esprimeranno, secondo i casi, attraverso un proprio potere normativo o, comunque, un proprio spazio di autonomia e libertà.

tro, v. il lavoro in corso di pubblicazione di Sorace, che richiama anche la sentenza della C. cost. 1° febbraio 1983, n. 14 e FERRARI, *Accademia*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, Utet, 1987.

⁵ SORACE, *op. ult. cit.*, cap. III, par. 1.6.

⁶ Peraltro, la legislazione in vigore determina gli organi necessari e le loro principali competenze.

V., POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in *Giur. cost.*, 1988, n. 11-12, II, 2305 ss.

Ciò che occorre dunque determinare è il grado di autonomia che la Costituzione di volta in volta riconosce.

In alcune ricostruzioni del fondamento dell'autonomia universitaria ha invece giocato il timore di dover superare forti resistenze al suo riconoscimento⁷ e si è voluto di conseguenza desumerlo attraverso operazioni analogiche.

Si è voluto così costruire un parallelismo con l'autonomia riconosciuta alle Province ed ai Comuni, che «sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni» (128 Cost.).

Ma la dottrina più attenta ha sottolineato che l'autonomia delle Università trova fondamento nella loro «missione»⁸, di cui la Costituzione si è fatta carico (artt. 9 e 33, cc. 1° e ultimo). Nell'art. 33 u.c. si riconosce alle Università la potestà di «darsi ordinamenti autonomi» proprio perché sono luoghi in cui si esercita la libertà della ricerca scientifica e dell'insegnamento dei suoi esiti e la facoltà di autodisciplinarsi è un presupposto indispensabile, connaturale, all'esercizio di tali libertà.

Se ne deduce che «natura e funzioni delle università non sono assimilabili a quelle degli enti che costituiscono l'ordinamento statale e pertanto la loro autonomia, ancor prima che quantitativamente, è qualitativamente diversa da quella anche dei più autonomi di questi enti ed apparati. Le università ... appartengono al versante della "società civile", non dello stato»⁹.

Per questo, quando la Costituzione afferma che gli ordinamenti autonomi delle Università incontrano i «limiti stabiliti dalle leggi dello Stato», configura un limite ben diverso (minore) da quello rappresentato dai «principi fissati da leggi generali della Repubblica» per l'autonomia dei Comuni e delle Province¹⁰.

Semmai, la Costituzione, sostiene Sorace, assimila lo spazio di libertà (autonomia) riconosciuto alle Università a quello riconosciuto alle libertà dei privati: «l'autonomia universitaria è funzionale alle (e quindi fondata sulle) libertà di ricerca e di insegnamento»¹¹.

⁷ V., tra l'altro, come ricorda SORACE, la sent. n. 145/1985 della Corte costituzionale.

⁸ V., la celebre prolusione di ORTEGA Y GASSET, *La missione dell'Università*, Napoli, Guida ed., 1972.

⁹ SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, cit., 143, che richiama le considerazioni di FERRARI, *Accademia*, cit.

¹⁰ *Ibidem*, 142.

¹¹ *Ibidem*, 143.

Peraltro, le Università non sono solo luoghi di esercizio di libertà, ma anche di doveri, in quanto erogano un servizio pubblico¹². Un conto è il libero esercizio della libertà di ricerca e di insegnamento di ogni componente (e di ogni struttura) della comunità, altro è l'adempimento dei relativi doveri d'ufficio.

L'appartenenza alla Comunità europea ha anche ricadute nella materia universitaria¹³.

Si tratta, al momento, non tanto di condizionamenti di carattere normativo, quanto legati all'esigenza di offrire una formazione di pari livello nel mercato comune. Tutto questo ha un'influenza notevole negli ordinamenti didattici del nostro e degli altri Paesi¹⁴.

1.2. *Il ruolo della legge nel sistema delle fonti universitarie*

Sulla base di quanto sopra illustrato, possiamo ora cercare di interpretare l'art. 33 Cost. nella parte in cui, nel riconoscere autonomia normativa alle Università, stabilisce che questa incontra «limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

Assolutamente condivisibile è l'orientamento dottrinario dominante, secondo il quale non tutte le leggi possono imporre la loro disciplina alle università, ma solo quelle che ne rispettano l'autonomia (altrimenti sarebbero incostituzionali)¹⁵.

¹² PALADIN, *Servizio «pubblico» e autonomia*, Universitas, 1990, I, 42 ss. e lo stesso SORACE, *op. ult. cit.*, 143 ss.

¹³ V. l'interessante studio di CASOLINO, *L'università italiana nei rapporti con l'ordinamento comunitario: prospettive e tendenze*, in *Dir. e soc.*, 1992, 57 ss. e le innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht: il vecchio Tit. III del Trattato CEE, relativo alla politica sociale, viene sostituito da un nuovo titolo, denominato «Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù», al quale si aggiunge il tit. «Cultura». Il Trattato di Maastricht inserisce poi le Università all'interno di un progetto strategico di «Ricerca e sviluppo tecnologico» (Tit. XV).

¹⁴ Che si riflette, ad esempio, nei piani di studio e nella stessa organizzazione dei tempi della didattica che sono sempre più influenzati dai progetti di mobilità degli studenti.

¹⁵ Il rapporto tra legge ed autonomia universitaria è da sempre al centro della riflessione giuridica. Tra i lavori più recenti, oltre quelli di SORACE v., D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991, 2973 ss., in part., 2978 ss.; DE TURA, *L'autonomia delle università statali*, Padova, Cedam, 1992, 24 ss.; CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, V, 102 ss., in part., 107 ss.; FENUCCI, *Autonomia universitaria e limiti legislativi*, in *Studi in onore di Manlio Mazzioni di Celso*, vol. I, Padova, Cedam, 1995, 569 ss. Peraltro, tra gli studi meno recenti è necessario ricordare MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 757 ss.

Peraltro, vi sono ambiti dell'istruzione universitaria che debbono essere determinati dalla legge in quanto attengono a scelte di politica nazionale (determinazione delle risorse; delle scelte di programmazione e di sviluppo dei vari settori disciplinari; del valore legale dei titoli di studio, per indicare solo alcuni di questi profili). Spetta poi alla legge determinare le «norme generali sull'istruzione», ma qui il limite al potere normativo dell'Università è determinato espressamente dalla Costituzione (art. 33, c. 2°).

Ovviamente, anche in questi casi si possono configurare ipotesi di incostituzionalità della legge per violazione dell'art. 33, u.c., della Costituzione, ma sappiamo bene come eventuali vizi di questo tipo sono più difficili da individuare e possono richiedere un sindacato interno alla legge, una potenziale interferenza sulla discrezionalità del Parlamento nell'operare le proprie scelte politiche, che la Corte costituzionale tende in genere (ed è tenuta)¹⁶ ad escludere.

Alle Università si applicano (potenzialmente) tutte le norme (non necessariamente solo quelle legislative) che non attengono all'ambito dell'autonomia universitaria, ad esempio, alla disciplina di diritto privato a quella urbanistica. Ovviamente, qui torna in evidenza la caratteristica del sistema delle fonti come fondato su di un mix di gerarchia e competenza: è vero che non tutte le leggi possono limitare l'ordinamento autonomo delle Università, ma è pur vero che una legge (ritenuta) incostituzionale si applica sino a sentenza di accoglimento della Corte costituzionale: le Università hanno solo la possibilità di attivare il procedimento incidentale di costituzionalità (non sempre facile da provocare).

1.3. *La l. 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST)*

La l. n. 168/1989¹⁷ è il prodotto del tentativo di dare attuazione al principio costituzionale dell'autonomia universitaria: non a caso, se il primo ed il terzo titolo della legge trattano del nuovo Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il terzo è relativo all'«autonomia delle università e degli enti di ricerca».

¹⁶ V. l'art. 28 della l. 11 marzo 1953, n. 87.

¹⁷ Su tale legge v., per tutti, MERLONI (a cura di), *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca*, Bologna, Il Mulino, 1989; CASSESE, *La legge istitutiva del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università*, in *Foro it.*, 1989, V, 397 ss.

In genere, le funzioni del Ministero, che si avvale della collaborazione del Consiglio universitario nazionale (CUN) e della Conferenza permanente dei rettori delle università italiane (CRUI)¹⁸, coincidono, sul piano amministrativo, con quelle che l'art. 33 Cost. considera, in materia universitaria, disciplinabili dalla legge.

Così, si attribuiscono al Ministero compiti di coordinamento infra-governativi (in particolare con il Ministero della Pubblica istruzione); d'informazione al Parlamento; di programmazione annuale e pluriennale della ricerca scientifica e tecnologica; di coordinamento generale e di sviluppo delle relazioni internazionali tra sistemi universitari e di ricerca. Non solo, là dove, come nella ripartizione degli stanziamenti tra i vari Atenei, si può condizionare fortemente l'esercizio dell'autonomia, la legge prevede che questa avvenga «sulla base di criteri oggettivi», predeterminati da un regolamento ministeriale, «volti anche ad assicurare un equilibrato sviluppo delle sedi universitarie, sentiti il Consiglio universitario nazionale e la Conferenza permanente delle università italiane»¹⁹, in modo da coinvolgere nelle decisioni soggetti rappresentativi di tutta la comunità universitaria.

In questo senso forte sembra l'influenza di quanto elaborato negli anni dalla cultura giuridica²⁰, tanto che si afferma espressamente che i compiti del Ministro debbono svolgersi «nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione»²¹ e che è in ossequio ad essi che «le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento ...»²².

Analogo richiamo all'art. 33 della Costituzione viene operato nel determinare il contenuto dell'autonomia delle Università, alle quali viene riconosciuta personalità giuridica: ognuna di esse ha autonomia «didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile».

Inoltre, la legge²³ stabilisce che «le università svolgono attività didattica e organizzano le relative strutture nel rispetto della libertà di insegnamento

¹⁸ V., SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, cit., par. 2.2.

¹⁹ Art. 2, c. 3°. Mentre, per ciò che riguarda i centri di ricerca deve essere sentito il Consiglio nazionale delle scienze e della tecnologia (CNST). Sull'organizzazione complessiva delle attività ministeriali v. ora il d.p.r. 6 settembre 1996, n. 522, «Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica».

²⁰ Vedi la nt. 3.

²¹ Art. 1, c. 2°.

²² Art. 6, c. 2°.

²³ Art. 6, c. 3°.

dei docenti e dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari» (che sarà determinata dalla l. n. 341/1990). Tali principi dovranno essere osservati dagli Statuti, che dovranno anche rispettare principi e criteri determinati dalla legge in materia (oltre che di libertà) di organizzazione e di accesso ai finanziamenti della ricerca²⁴.

La l. n. 168/1989, assegna, poi, ad una futura legge il compito di dare «attuazione» ai «principi di autonomia»²⁵.

Oltre che determinare «i termini e limiti dell'autonomia delle università, quanto all'assunzione e alla gestione del personale non docente», la legge di attuazione dei principi di autonomia avrebbe dovuto rappresentare una sorta di «legge cornice» per le fonti (non primarie) dell'autonomia universitaria.

La previsione di una tale legge merita una riflessione.

Il rinvio ad una legge generale di attuazione dei principi di autonomia nasce dalla consapevolezza che occorre porre chiarezza fin dall'inizio al rapporto tra legge e fonti dell'autonomia, con tutti i riflessi che questo comporta nel rapporto tra Ministero ed Università.

La previsione rappresenta il tentativo d'instaurare una corretta relazione, nell'ambito universitario, tra il principio della (forse ormai teorica) centralità della legge e quello dell'autonomia.

Ma fin dall'inizio lo stesso legislatore sembra essere scettico sulla capacità di adempiere in tempi ragionevoli a tale previsione, tanto che stabilisce che trascorso «comunque un anno dalla entrata in vigore» della l. n. 168, possono essere adottati, dalle Università, i rispettivi Statuti, nel «rispetto delle norme che regolano il conferimento del valore legale ai titoli di studio», «dei principi di autonomia» e delle procedure.

La legge di attuazione dei principi di autonomia dell'università non è stata adottata. Ciò ha creato non poche incertezze, nel rapporto tra Ministero ed Università, in sede di controllo di legittimità e di merito degli Statuti, dei regolamenti per l'amministrazione, finanza e contabilità e dei regolamenti generali di Ateneo.

1.4. *La l. 19 novembre 1990, n. 341, di riforma degli ordinamenti didattici universitari*

La l. n. 341/1990 parte dalla necessità di garantire alcuni parametri comuni a tutte le strutture didattiche (Facoltà, Scuole dirette a fini speciali,

²⁴ Art. 6, c. 4°, che richiama la disciplina del d.p.r. n. 382/1980.

²⁵ Art. 6, cc. 2° e 8°. V., altresì, l'art. 16, c. 2°.

Scuole di specializzazione, Cicli di dottorato di ricerca) dovendo queste conferire titoli aventi valore legale²⁶ (oltre a più complessive ragioni di coordinamento e programmazione della politica universitaria).

La legge, pertanto, tipicizza i titoli rilasciabili dalle università²⁷ e determina la durata dei rispettivi corsi²⁸. Ma la l. n. 341/1990 si caratterizza soprattutto per la previsione che l'impianto del corso di laurea, di diploma universitario e di specializzazione, è determinato con decreti del Presidente della Repubblica, adottati su proposta ministeriale, a cui spetta definire ed aggiornare i rispettivi ordinamenti didattici e le relative «tabelle»²⁹. L'adozione di questi decreti richiede il «parere conforme» del Consiglio universitario nazionale, ma è evidente che questo di per sé non è sufficiente per consentire di recuperare alle Università una significativa autonomia didattica.

1.5. *L'art. 5, della l. 24 dicembre 1993, n. 537, riferito alle Università, nell'ambito degli interventi correttivi di finanza pubblica*

L'art. 5 della l. 24 dicembre 1993, n. 537, prevede una forte semplificazione contabile nel trasferimento dei mezzi finanziari destinati dallo Stato alle Università, con l'accorpamento in soli tre fondi. Questo si converte in una maggiore autonomia di gestione (e regolamentare) degli Atenei, in coerenza con quanto previsto dalla l. n. 168/1989³⁰.

Lo stesso articolo amplia l'autonomia statutaria conferendo alle Università le competenze in materia di stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari precedentemente attribuite al MURST³¹. Inoltre, spetta alle

²⁶ V. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, cit., 165 ss.

²⁷ V. l'art. 1.

Le università possono anche rilasciare «attestati» sulle attività dei corsi di cui all'art. 6, c. 2°.

²⁸ V. gli artt. 2, 3, e 4, c. 1°. Per i corsi di dottorato la l. n. 341/1990 rinvia a «specifiche disposizioni di legge» (art. 5).

²⁹ Art. 9, cc. 1° e 2°.

³⁰ V. l'art. 7, c. 2° e, per tutti: CASSESE, *La nuova disciplina amministrativa e contabile delle università*, in *Foro it.*, 1990, V, 307 ss.

³¹ Peraltro, queste rimangono marginali, rispetto alla disciplina relativa allo status di docente universitario, prevista in modo unitario, senza lasciare significativo spazio all'autonomia delle Università, dal d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382. Al momento, il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, così come novellato dal d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, non ha apportato particolari innovazioni: l'art. 2, c. 5°, sembra quasi configurare una situazione interlocutoria, in attesa che il Parlamento operi delle scelte definitive. Tale norma, stabilisce, come noto, che «il rapporto di impiego

Università, «secondo i rispettivi ordinamenti», senza oneri aggiuntivi, deliberare sulle modifiche degli organici; fissare, nell'ambito di un massimo e di un minimo, «le tasse di iscrizione in base al reddito, alle condizioni effettive del nucleo familiare ed al merito degli studenti»; stabilire «per gli studenti capaci e meritevoli o privi di mezzi, criteri per l'esonero totale o parziale dalle tasse e dai contributi universitari». Le Università hanno l'obbligo di istituire «nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparate dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa».

Tutto questo influisce sul contenuto delle principali fonti con cui si manifesta il potere normativo delle Università.

Importante il richiamo ad interventi che garantiscano il proseguimento degli studi ai capaci e meritevoli anche se privi di mezzi. Esso è in linea con l'art. 34, c. 3° Cost., che riconosce ad essi il «diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi».

2. Le fonti normative espressioni dell'autonomia universitaria

2.1. Lo Statuto

Sul piano del sistema delle fonti di competenza universitaria lo Statuto³² si configura, ovviamente, come la fonte gerarchicamente superiore, mentre a livello dell'ordinamento giuridico generale questo può configurarsi (formalmente) come regolamento terziario, ma con le precisazioni che derivano dalle riflessioni sopra svolte, del rapporto tra fonti statali e fonti universitarie come prodotto di un mix di gerarchia e competenza.

Ciò significa che la determinazione delle modalità di esercizio dell'autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile delle Università compete allo Statuto e, nel rispetto di esso, alle altre fonti universita-

dei professori e ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che lo regoli in modo organico ed in conformità ai principi dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33 della Costituzione ed agli artt. 6 ss. della l. 9 maggio 1989, n. 168, tenuto conto della l. 23 ottobre 1992, n. 421». V., per tutti, MIGNONE, *L'osservanza delle norme di stato giuridico come limite all'autonomia statutaria delle università*, in *Riv. amm.*, 1994, n. 2, 145 ss.

³² V., MARI, *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, n. 4, 1063 ss.

rie, con il solo limite di leggi costituzionalmente rispettose di tale autonomia e che ad essa «vi operino espresso riferimento»³³.

Peraltro, abbiamo visto il forte condizionamento che deriva da decreti ministeriali nella determinazione degli ordinamenti didattici.

Significativa è la norma contenuta nell'art. 6, c. 2°, della l. n. 168/1989, che esclude che il MURST possa imporre alle Università norme attraverso l'utilizzo di circolari.

L'emanaione di circolari normative (che può apparire una contraddizione in termini, ma che sono un fenomeno diffuso nel vigente sistema amministrativo)³⁴, tende ad accentuarsi mano a mano che cresce l'incertezza legislativa e rappresentano sovente strumenti di rafforzamento di logiche centralistiche.

La l. n. 168/1989 elabora alcuni limiti di principio³⁵ e di contenuto all'autonomia statutaria.

Tale legge stabilisce così che «le università svolgono attività didattica e organizzano le relative strutture nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti e dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari». Ed è «nell'osservanza di questi principi» che «gli statuti determinano i corsi di diploma, anche effettuati presso scuole dirette a fini speciali, di laurea e di specializzazione; definiscono e disciplinano i criteri per l'attivazione dei corsi di perfezionamento, di dottorato di ricerca e dei servizi didattici integrativi»³⁶.

Agli Statuti spetta, tra l'altro, indicare «le strutture didattiche, di ricerca e di servizio alle quali è attribuita autonomia finanziaria e di spesa»³⁷; prevedere una composizione degli organi dell'Università rappresentativa delle sue componenti ed un'organizzazione interna compatibile con le disponibilità finanziarie; determinare curricula didattici «coerenti ed adeguati» al corrispondente valore legale dei titoli rilasciati³⁸.

Inoltre, la l. n. 341/1990 impone alle Università di prevedere nei loro Statuti «... corsi di orientamento degli studenti ...; corsi di aggiornamento del proprio personale tecnico e amministrativo ...; attività formative autogestite

³³ Art. 6, c. 2°, l. n. 168/1989.

³⁴ V., TARCHI, *Le circolari ministeriali con particolare riferimento alla prassi*, in DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1992.

³⁵ Pochi, perché, come abbiamo visto, rinvia poi ad una mai adottata legge di attuazione dei principi di autonomia.

³⁶ Art. 6, c. 3°.

³⁷ Art. 7, c. 4°.

³⁸ V., sul contenuto necessario dello Statuto, l'art. 16, c. 4°.

dagli studenti ...»³⁹ e di deliberare sul futuro delle scuole dirette a fini speciali, pena la loro soppressione⁴⁰.

2.2. *Il regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità ed il regolamento generale di Ateneo*

Lo Statuto universitario è lo strumento normativo attraverso il quale i singoli Atenei precisano le loro finalità, determinano i caratteri del proprio ordinamento interno, operano importanti scelte in materia organizzativa, disciplinano, in genere, l'utilizzo delle loro fonti.

Ma la l. n. 168/1989 prevede altre fonti dell'autonomia universitaria che, come vedremo, richiedono, per la loro adozione, lo stesso procedimento necessario per lo Statuto.

Si tratta, in primo luogo, del regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità⁴¹, a cui spetta disciplinare «i criteri della gestione, le relative procedure amministrative e finanziarie e le connesse responsabilità ..., consentendo anche la tenuta di conti di sola cassa. Il regolamento disciplina altresì le procedure contrattuali, le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università, nonché dei singoli centri di spesa, e l'amministrazione del patrimonio»⁴².

Si tratta di un regolamento, è bene ricordarlo, la cui adozione, grazie all'art. 7, cc. 8° e 11°, della l. n. 168/1989, determina nella materia un ampio processo di delegificazione, potendo derogare, «nel rispetto dei relativi principi», alle «norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici» e far venir meno l'efficacia delle «disposizioni legislative e regolamentari con esso incompatibili».

Il regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità ha rappresentato, in molte Università, la prima manifestazione di autonomia, precedendo l'adozione dello Statuto⁴³. Naturalmente, quest'ultimo

³⁹ L. n. 341/1990, art. 6, c. 1°.

⁴⁰ Art. 7.

⁴¹ V., GUSTAPANE, *Brevi note sui regolamenti di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, n. 1, 85 ss.

⁴² Art. 7, c. 8°, l. n. 168/1989.

⁴³ SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, cit., cap. II, par. 1.3.1.

rimane sovraordinato rispetto ad ogni regolamento universitario, ma è probabile che, nella redazione successiva dello Statuto, nel determinare alcune norme in materia organizzativa ed i principi in materia contabile si sia stati condizionati dal regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità già sottoposto alla complessa procedura di adozione e già reso operativo dalle strutture amministrative dell'Università.

Tra i regolamenti di Ateneo va poi ricordato quello generale, che ha il compito di determinare e specificare alcuni importanti profili del funzionamento dell'Università.

Discorso a parte va operato per il regolamento didattico di Ateneo, per il quale rinviamo ad un apposito paragrafo.

Una parte della dottrina ha sostanzialmente affermato che il regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità è pariordinato allo Statuto, avendo la stessa procedura di adozione e competenze attribuitegli direttamente dalla legge. Che tale regolamento abbia operato una spinta molto forte verso un sistema "bicefalo" delle fonti è indubbio. Peraltro, rimane una gerarchia, quantomeno logica, tra lo Statuto e tutti i regolamenti di Ateneo in quanto il primo rappresenta la sede in cui si manifesta la concezione complessiva che la comunità universitaria ha della propria autonomia; i secondi sono lo strumento per realizzare (e certamente specificare) tale concezione dell'autonomia nella loro materia (si pensi, oltre ai regolamenti di Ateneo citati, a quello elettorale).

Del resto, questo è il tipo di rapporto tra le fonti universitarie che emerge dalla lettura degli Statuti.

2.3. La significativa procedura di adozione degli Statuti, del regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità e del regolamento generale di Ateneo

La particolare "forza di autonomia" riconosciuta alle Università è ben rappresentata dalla procedura prevista per la formazione delle loro principali fonti normative.

La l. n. 168/1989⁴⁴, dopo aver stabilito che «gli statuti e i regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti»⁴⁵, prevede che siano «trasmessi al Ministro che,

⁴⁴ Art. 6, cc. 9° e 10°.

⁴⁵ L'art. 16, c. 2°, prevede poi che gli Statuti siano deliberati, sentito il Consiglio di amministrazione, dal Senato accademico integrato nella sua composizione in modo da consentire una

entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore».

Ma la parte significativa della procedura è quella che stabilisce che «il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all'università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito» e, soprattutto, quella che prevede che «gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta».

In tal caso, al Ministro non rimane che la possibilità di ricorrere, contro l'atto di emanazione del Rettore, «in sede di giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità».

Una tale procedura è rispettosa dell'autonomia riconosciuta alle Università dalla Costituzione. Tra l'altro, in sede giudiziaria, l'Università potrebbe avere l'opportunità anche di sollevare questione di costituzionalità avverso una legge od un atto avente forza di legge e così, contemporaneamente, non solo resistere al Ministro, ma anche cercare di rimuovere limitazioni poste da norme primarie alla propria autonomia.

2.4. *I regolamenti di Ateneo non sottoposti a controllo ministeriale*

Si discute se i regolamenti di Ateneo siano tutti sottoposti a controllo ministeriale.

L'orientamento che emerge da tale discussione è che debbono essere sottoposti a tale controllo solo i regolamenti di Ateneo che hanno rilevanza esterna e che la l. n. 168/1989 non prevede una categoria di regolamenti "chiusa", in quanto, una volta determinati i principi dell'autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile nello Statuto, le Università ben possono specificarli con più regolamenti di Ateneo.

Peraltro, utilizzare il concetto della rilevanza esterna di un regolamento, nell'accezione elaborata dai teorici degli ordinamenti sezionali, non sembra completamente in sintonia con l'evoluzione del sistema delle fonti.

Indubbiamente, si sente la mancanza di una legge sui principi dell'autonomia universitaria.

più ampia rappresentanza a tutte le componenti (professori, ricercatori, studenti, personale tecnico-amministrativo, direttori dei dipartimenti ed istituti).

2.5. *Il regolamento didattico di Ateneo*

Particolare è la procedura di adozione del regolamento didattico di Ateneo, al quale spetta, ai sensi dell'art. 11, l. n. 341/1990, disciplinare «l'ordinamento degli studi dei corsi» e le «attività formative».

Dato il contenuto del regolamento, il legislatore ha stabilito che questo debba essere «deliberato dal senato accademico, su proposta delle strutture didattiche, ed ... inviato al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica per l'approvazione. Il Ministro, sentito il CUN, approva il regolamento entro 180 giorni dal ricevimento, decorsi i quali senza che il Ministro si sia pronunciato il regolamento si intende approvato» ed è emanato con decreto del rettore.

La l. n. 341/1990 non specifica poi cosa avvenga in caso di rinvio, per motivi di legittimità e di merito, ma in questo caso sembra pacifico che la procedura rientri nell'alveo della disciplina dell'art. 6, c. 10°, della l. n. 168/1989, che abbiamo sopra descritto.

2.6. *La delegificazione come strumento di promozione dell'autonomia*

La realizzazione di ordinamenti autonomi per le Università, come abbiamo visto, si configura come un passaggio complesso (e lungo un ampio arco temporale) tra un sistema che solo in modo limitato e contraddittorio riconosce spazi di autonomia⁴⁶ ed un nuovo modello di Università che comporta un profondo ripensamento sia dell'attività amministrativa che di quella scientifica e didattica.

Tutto questo deve avvenire consentendo il normale funzionamento nell'erogazione dei servizi e nello svolgimento delle attività.

La legislazione costruisce questo passaggio tra il vecchio ordinamento universitario ed i nuovi ordinamenti autonomi attraverso lo strumento della delegificazione.

In primo luogo, la l. n. 168/1989 innova, come abbiamo visto, il sistema universitario alla luce di una corretta lettura degli artt. 9 e 33 Cost., poi, fatti salvi i nuovi principi legislativi, prevede che fonti come lo Statuto ed il regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità subentrino (anche) alle norme primarie con esse incompatibili.

Così, le fonti dell'autonomia subentrano ad un corpo normativo che era

⁴⁶ V., SORACE, *op. ult. cit.*, cap. I.

in gran parte contenuto in fonti secondarie e terziarie statali ed in fonti come i vecchi Statuti che solo in modo limitato erano espressioni di autonomia.

In tal modo esse assolvono al compito di ricondurre i limiti all'autonomia universitaria solo a quelli contenuti «nelle norme legislative che vi operino espresso riferimento»⁴⁷, tanto che un Autore ha parlato di tale formula come di una clausola di «protezione» a favore della delegificazione operata attraverso lo Statuto e quei regolamenti di Ateneo a cui è attribuita tale possibilità (e con esclusione di delegificazione operata con regolamenti governativi)⁴⁸.

2.7. I regolamenti delle singole strutture didattiche e di ricerca

Abbiamo detto che le Università si caratterizzano per essere comunità interdisciplinari ed in tale veste le fonti attraverso le quali si esprimono sono lo Statuto ed i regolamenti di Ateneo.

Ma gli «ordinamenti autonomi» delle Università, di cui parla la Costituzione, non possono, a loro volta, per la natura della comunità universitaria e per la necessaria salvaguardia della libertà di ricerca e di insegnamento di ciascun componente la comunità scientifica, configurarsi come ordinamenti «centralisti».

Va quindi preservato uno spazio normativo alle singole unità didattiche e di ricerca, che rappresentano lo strumento di organizzazione di una frazione della comunità universitaria intorno a specifiche finalità istituzionali.

Anche nel caso dei regolamenti didattici di struttura si tenta di operare un recupero di autonomia, nonostante i forti condizionamenti previsti dalla stessa l. n. 341/1990.

L'art. 11, c. 2°, della l. n. 341/1990, a tal fine usa la tecnica di determinare sì i limiti, ma anche il contenuto necessario del regolamento didattico delle singole strutture. Così, si stabilisce che è al regolamento didattico di queste (Facoltà, Scuola di specializzazione, Corso di diploma, Corso di dottorato) che, «in conformità al regolamento didattico di ateneo e nel rispetto della libertà di insegnamento», spetta «l'articolazione dei corsi di diploma universitario e di laurea, dei corsi di specializzazione e di dottorato di ricer-

⁴⁷ Come abbiamo visto, secondo quanto previsto dall'art. 6, c. 2°, l. n. 168.

⁴⁸ TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 12. Dove non si può parlare di delegificazione a favore delle Università è in ambito didattico (v. la l. n. 341/1990).

ca, i piani di studio con relativi insegnamenti obbligatori, i moduli didattici, la tipologia delle forme didattiche, ivi comprese quelle dell'insegnamento a distanza, le forme di tutorato, le prove di valutazione della preparazione degli studenti e la composizione delle relative commissioni, le modalità degli obblighi di frequenza anche in riferimento alla condizione degli studenti lavoratori, i limiti delle possibilità di iscrizione ai fuori corso, fatta salva la posizione dello studente lavoratore, gli insegnamenti utilizzabili per il conseguimento di diplomi, nonché la propedeuticità degli insegnamenti stessi, le attività di laboratorio, pratiche e di tirocinio e l'introduzione di un sistema di crediti didattici ...».

È con norma regolamentare che deve essere disciplinato il servizio di tutorato agli studenti con il fine di orientarli ed assisterli nel corso degli studi⁴⁹ e di favorirne «il processo di formazione culturale»⁵⁰.

3. *Le fonti normative espressioni dell'autonomia ed il controllo del Ministero*

3.1. *Il rapporto, non sempre trasparente, tra Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e le Università*

Il controllo ministeriale degli Statuti e dei regolamenti di Ateneo che seguono lo stesso procedimento si è svolto all'interno di una cornice confusa, per più di un motivo.

Il primo, il più significativo, è che è mancata, come abbiamo visto, quella legge sui principi dell'autonomia universitaria che avrebbe potuto dare, a tale controllo, una cornice normativa certa.

Il secondo, è legato a disfunzioni e logiche burocratiche che, a quanto pare, sono presenti anche in un Ministero di recente istituzione, di piccole dimensioni⁵¹, sorto come vero e proprio Ministero delle autonomie universitarie e frutto dello stesso dibattito in seno al mondo accademico.

Il *Bollettino Ufficiale* del Ministero, nel quale dovrebbero, ai sensi dell'art.

⁴⁹ Art. 13 della l. n. 341/1990.

⁵⁰ Art. 12, c. 2°.

⁵¹ La pianta organica del Ministero è, al 1° maggio 1996, di sole 627 unità e ben 208 posti sono vacanti (CORTE DEI CONTI, *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato. Esercizio Finanziario 1995*, vol. II, Tomo III, Bozza, Roma, 1996, *Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica*, 41).

6, c. 11°, della l. n. 168/1989, essere pubblicati i regolamenti (quantomeno quelli sottoposti al controllo ministeriale) delle Università, sembra da tempo (si parla dal marzo '94) non essere più stampato.

La mancata pubblicazione, ai termini di legge, di regolamenti che hanno efficacia esterna, come quelli per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, potrebbe esporre l'amministrazione che li applica (ed indirettamente il Ministero che non li pubblica) a ricorsi giurisdizionali da parte di terzi che ne abbiano interesse. Le Università iniziano a dotarsi, per la pubblicazione delle loro fonti normative e degli atti amministrativi più rilevanti, di Bollettini Ufficiali.

Ma tale forma di pubblicazione (o/e quella dell'affissione all'albo dell'Università) rappresenta un *minus* rispetto a quella richiesta dalla legge e quindi non risolve (quantomeno per intero) i problemi giuridici posti dalla mancata pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* del Ministero.

Non a caso, di recente, sono stati pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*, presumo su iniziativa dello stesso Ministero, alcuni regolamenti di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità ed alcuni regolamenti didattici di Ateneo⁵².

È interessante notare l'incidenza che deriva dalla trasformazione delle fonti universitarie nel sistema della loro pubblicazione. Come illustreremo tra breve, i vecchi Statuti corrispondono in gran parte, quanto ad oggetto, agli attuali regolamenti didattici di Ateneo. In attesa della loro adozione, le modifiche agli ordinamenti didattici di competenza del vecchio Statuto operate con decreto rettorale sono state pubblicate in *Gazzetta Ufficiale*, come è avvenuto per le modifiche che ad esso venivano apportate con decreto del Presidente della Repubblica prima della riforma.

⁵² V. il decreto direttoriale della Scuola Normale Superiore di Pisa del 14 ottobre 1996 (*G.U.* 28 ottobre 1996, suppl. n. 180) ed il decreto rettorale 10 ottobre 1996 della Seconda Università di Napoli (*G.U.* 30 ottobre 1996, suppl. n. 182) relativi al rispettivo regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità.

Sono poi pubblicati in *G.U.* il d. rett. 23 ottobre 1996 dell'Università di Cassino, relativo al regolamento didattico di Ateneo ed il d. direttoriale 1° ottobre 1996 della Scuola Normale Superiore di Pisa, relativo al regolamento didattico e interno della Scuola.

Come detto, le Università si sono sempre più poste il problema della pubblicazione dei regolamenti e degli atti che richiedono una qualche forma di pubblicità. V., ad esempio, l'art. 3 del d. rett. n. 1041/1993 (reg. per l'amministrazione, la finanza e la contabilità) dell'Università di Firenze. L'art. 2 del d. rett. 29 aprile 1996, n. 599, dell'Università di Pisa, relativo al regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, prevede che «questo è affisso all'Albo Ufficiale dell'Università ed entra in vigore il 15° giorno successivo alla sua pubblicazione». Con ciò si vorrebbe ritenere sufficiente la pubblicazione all'albo, anche se poi si aggiunge che «il regolamento è inoltre pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero e sul Bollettino Ufficiale dell'Ateneo» (v. il testo del regolamento in *B.U. Univ. di Pisa*, Serie I, *Statuto, regolamenti ed altre disposizioni*, n. speciale 1 del 31 maggio 1996).

Orbene, il regolamento didattico di Ateneo, che una volta adottato abroga il vecchio Statuto, trova riconosciuta dalla l. n. 168/1989 una forma di pubblicazione minore della fonte che fa venir meno.

La non regolare pubblicazione del *Bollettino Ufficiale* ministeriale e la necessità di ampliare la forma di pubblicità dei regolamenti di Ateneo sta imponendo la scelta della loro pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

3.2. I decreti ministeriali di richiesta di riesame degli Statuti

In funzione ausiliaria del Ministro, in sede di controllo degli Statuti, ha operato prima una commissione, poi un gruppo di lavoro⁵³. Talora si sono venuti modificando gli orientamenti di tali organismi, anche perché è venuta mutando nel tempo la loro composizione. I rilievi, alla base dei decreti ministeriali di richiesta di riesame degli Statuti, riguardano la disciplina relativa alla stipula di contratti; alla modalità di copertura d'insegnamenti ufficiali; alle competenze degli organi di governo dell'Università. Nei decreti ministeriali di richiesta di riesame degli Statuti si ribadisce l'impossibilità d'introdurre il numero programmato per le Facoltà, quando non è previsto espressamente dalla legge; si conferma la possibilità di accesso alle cariche elettive solo per i professori di prima fascia che abbiano optato per il tempo pieno (una deroga è possibile solo nei casi di impossibilità oggettiva ai sensi del d.p.r. n. 382/1980).

Rilievi agli Statuti sono stati operati anche in relazione alle norme che riconoscono indennità di cariche e funzioni. Peraltro, ora non viene più mosso rilievo per le norme statutarie che riconoscono, a chi ricopre cariche nei principali organi universitari, un'indennità; viceversa, il Ministero ritiene che la definizione delle funzioni e le connesse indennità siano invece da considerarsi materia di rapporto di lavoro e come tale riservata alla relativa contrattazione.

Gli Statuti, secondo i rilievi ministeriali, non possono qualificare il direttore amministrativo come dirigente generale e questo, né gli altri dirigenti, possono essere estranei alla pubblica amministrazione.

Gli Statuti potrebbero prevedere, stando la lettura, operata dal Ministero, del d.p.r. n. 382/1980, totale esenzione dalle attività didattiche solo a favore del Rettore. Per chi ricopre altre cariche elettive, lo Statuto potrebbe prevedere solo una limitazione dell'attività didattica, motivata, ovviamente, con l'oggettivo carico di lavoro che il relativo incarico comporta.

Con l'evolversi degli orientamenti ministeriali, non sono più sollevati rilievi sulle previsioni statutarie di copertura assicurativa per rischi connessi

⁵³ Le notizie qui riportate sono frutto di colloqui avuti con un funzionario del MURST.

allo svolgimento di funzioni istituzionali; sulla composizione del Comitato Universitario Sportivo (CUS); sul rilascio di titoli di studio con denominazione straniera (purché sia specificata la tipologia del titolo).

Il Ministero sembra in procinto di inviare ai vari Atenei una informativa relativa ai rilievi che vengono operati; informativa che peraltro non potrebbe, per espresso divieto contenuto nella l. n. 168/1989, pretendere di configurarsi come una circolare precettiva.

3.3. I decreti ministeriali di richiesta di riesame dei regolamenti di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità

Numerose sono state le richieste di riesame, da parte del Ministero, dei regolamenti di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità.

Non avendo potuto consultare direttamente i relativi decreti ministeriali, riporto i rilievi così come mi sono stati esposti al Ministero. Sembrano tutti essere relativi al solo profilo di legittimità.

Tali rilievi riguardano il divieto di affidamento (anche solo) temporaneo di compiti istituzionali ad estranei, quando questi possono essere svolti facendo ricorso agli organici dell'Ateneo. Prevedono che l'anticipazione di pagamenti su beni e servizi deve seguire le regole della legge sulla contabilità generale dello Stato; che in materia di bilancio non si può derogare ad un'impostazione di competenza e di cassa a favore di solo quest'ultima e che si può cancellare i residui attivi del bilancio solo se sono state esperite tutte le azioni possibili o si è accertato che queste sono troppo onerose.

Inoltre, si è richiamato il rispetto dell'art. 610 della legge sulla contabilità generale dello Stato, in materia del conto giudiziale che grava sui funzionari di diritto e di fatto che maneggiano valori di cassa o sono consegnatari di beni pubblici; della l. n. 398/1989 in materia di disciplina di borse di studio; della normativa CEE in materia di contratti.

Altre problematiche emerse hanno riguardato l'asserita impossibilità di derogare alla disciplina del d.lgs. n. 29/1993, in materia di competenze del direttore amministrativo ed il divieto di inquadrare il segretario di dipartimento in un livello inferiore al VII°.

Più di un rilievo attiene alla disciplina del trattamento di missione: non sarebbe legittima la deroga alla normativa statale; non potrebbero accedervi gli studenti; la liquidazione forfettaria è ammessa solo se meno onerosa della liquidazione del normale trattamento di missione.

Le Università, in virtù dell'art. 9, l. n. 537/1993, non possono prevedere la locazione a titolo gratuito dei propri spazi.

Inoltre, il regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità

non può derogare al sistema di tesoreria unica di cui alla l. n. 720/1984.

In sede di controllo di tale fonte universitaria sono emersi rilievi già avanzati in sede di controllo sugli Statuti, come, per esempio, quello di dover riservare la disciplina delle indennità al personale alla normativa contrattuale. Altro rilievo, già sollevato dal Ministero in sede di controllo degli Statuti ha riguardato la previsione di stipulare, a carico del bilancio di Ateneo, polizze assicurative a copertura della responsabilità civile per le attività professionali relative alle funzioni istituzionali.

Quest'ultimo rilievo, peraltro, essendo stato ritenuto superato in sede di controllo degli Statuti, non dovrebbe essere più sollevato neppure in sede di controllo dei regolamenti per l'amministrazione, la finanza e la contabilità.

Controversa sembra ritenuta, dagli uffici del MURST, la derogabilità della disciplina di cui all'art. 66, c. 3°, del d.p.r. n. 382/1980, relativa alla ripartizione dei proventi per il personale docente e non docente impegnato in contratti di ricerca, di consulenza e convenzioni di ricerca per conto terzi stipulati dall'Università.

Il Ministero è indubbiamente condizionato, nello svolgimento della sua attività di controllo, dalla Corte dei conti, secondo la quale occorre «in misura più accentuata, un più attivo esercizio ministeriale di verifica dei contenuti di statuti e regolamenti contabili universitari ... specie in considerazione della esigenza di assicurare, pur nella autonomia delle deliberazioni assunte, l'osservanza di generali principi contabilistici essenziali e la raffrontabilità di risultati comunque destinati a comporsi in un conto consolidato di settore, che non può che fondarsi su una omogeneità di comportamenti essenziali»⁵⁴.

3.4. *I decreti ministeriali di richiesta di riesame dei regolamenti generali di Ateneo*

Delle richieste ministeriali di riesame dei soli cinque regolamenti generali di Ateneo che hanno concluso il loro iter solo uno non ha dato origine a rilievi, mentre in un caso si è avuto ricorso al TAR da parte del Ministero (anche se poi sembra sia stato raggiunto un accordo tra il Dicastero e l'Università interessata).

⁵⁴ CORTE DEI CONTI, *relaz. cit.*, 5. La nascita dei nuovi ordinamenti autonomi pone problemi nuovi al controllo della Corte dei conti nei confronti delle Università: v., per tutti, CAMMELLI, *Autonomia universitaria e controlli della Corte dei conti: due riforme alla prova*, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, n. 1, 319 ss.; BRANCASI, *Controllo della Corte dei conti sulle Università alla luce delle recenti riforme*, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, n. 2, 258 ss.; MARCHETTA, *Università, autonomia, controlli*, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, n. 2, 266 ss.

Più di un rilievo ai regolamenti generali di Ateneo è della stessa natura di quelli mossi in sede di controllo degli Statuti: del resto, come vedremo, questo tipo di regolamento si configura, quanto a contenuto, per alcuni ambiti materiali, come una vera e propria “proiezione” dello Statuto.

Così, i rilievi mossi sono in tema di rappresentanza degli assistenti, ricercatori e studenti negli organi collegiali; di esecutività e modalità di votazione delle delibere; di elettorato attivo e passivo nell’ambito delle facoltà; di indennità di carica; di patrocinio legale del dipendente, a carico dell’Ateneo, per cause legate alle proprie funzioni.

È stato anche mosso un rilievo di merito sulla necessità di far coincidere la data di entrata in funzione del Consiglio di amministrazione con l’inizio dell’anno accademico.

4. *L’esercizio del potere normativo da parte delle Università*

4.1. *L’esercizio del potere statutario*

Secondo dati raccolti al MURST, da noi aggiornati al 4 novembre 1996, sono stati pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* 49 Statuti⁵⁵, compresi quelli di Università non statali parificate⁵⁶ e di Scuole superiori ed Università per stranieri⁵⁷. Dunque, la grande maggioranza degli Atenei italiani ha uno Statuto espressione della propria autonomia.

Inoltre, da 12 Atenei sono pervenuti al Ministero, per il relativo control-

⁵⁵ Si tratta di 50 Statuti, se si include quello della Libera Università «Maria SS. Annunziata» (L.U.M.SS.A) che, peraltro, sembra collocarsi a metà strada tra il nuovo ed il vecchio Statuto (essendo un ibrido tra la nuova fonte statutaria ed il regolamento didattico d’Ateneo). Discorso analogo può forse valere anche per lo Statuto della LUISS.

Gli altri 49 Statuti sono quelli degli Atenei di Bari, Bari-Politecnico, Bergamo, Bologna, Cagliari, Camerino, Cassino, Catania, Chieti «G. D’Annunzio», Ferrara, Firenze, Genova, Lecce, Macerata, Milano, Milano Politecnico, Milano-Univ non statale «Vita-Salute S. Raffaele», Milano-Cattolica, Modena, Napoli «Federico II°», Napoli Seconda Università, Napoli-Ist. univ. navale, Padova, Palermo, Pavia, Perugia, Perugia-Univ. per stranieri, Pisa, Pisa-Scuola Normale Superiore, Pisa-Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento «S. Anna», Basilicata (Potenza), Reggio Calabria, Roma III, Roma-Ist. univ. non statale «S. Pio V», Salerno, Sassari, Siena, Siena-Univ. per stranieri, Teramo, Torino, Torino-Politecnico, Trento, Trieste, Trieste-S.I.S.S.A., Udine, Venezia, Venezia-Architettura, Verona, Viterbo-Tuscia.

⁵⁶ V., FERRARA, *Le Università «libere»: enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?*, in *Giur. cost.*, 1993, n. 3, 2295 ss.

⁵⁷ Di cui parla l’art. 16, c. 5°, della l. n. 168/1989.

lo, i nuovi Statuti o decreti rettorali di loro modifica.

Di questi, 6 risultano «istruiti»⁵⁸ (non viene specificato a quale fase del procedimento il termine si riferisca, ma si tratta comunque di Statuti ancora non pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*). In almeno qualche caso, probabilmente⁵⁹, l'iter non si è ancora concluso in attesa del riesame da parte degli Atenei. I rimanenti 6 Statuti⁶⁰ sono ancora «da istruire».

Non hanno invece ancora trasmesso lo Statuto al Ministero, per la prescritta fase di controllo, 10 Atenei⁶¹.

Dei nuovi Statuti di autonomia (che, peraltro, in più di un caso sono poi stati modificati in seguito) 3 sono stati deliberati nel 1991⁶²; 3 nel 1992⁶³; 3 nel 1993⁶⁴; 8 nel 1994⁶⁵; 12 nel 1995⁶⁶; 21 nel 1996⁶⁷ (alla data del 4 novembre).

Come si vede, l'autonomia statutaria è stata esercitata in tempi molto differenziati e non tutti gli Atenei, a distanza di oltre 5 anni da quando pote-

⁵⁸ Si tratta degli Statuti di FERRARA (modifiche), L'Aquila, Milano-Politecnico (modifiche), Napoli-Orientale, Perugia-Univ. per stranieri (modifiche), Roma-LUISS.

⁵⁹ Considerando che la quasi totalità degli Statuti sono sottoposti a richiesta di riesame.

⁶⁰ Si tratta di Sassari (modifiche), Messina, Molise (Campobasso), Brescia, Genova (modifiche), Cosenza-Univ. della Calabria.

⁶¹ Sono quelli di Ancona, Parma, Roma-La Sapienza, Roma-Tor Vergata. A cui vanno aggiunte le Università libere (che hanno un loro statuto, ma non ancora quello adottato ai sensi della l. n. 168/1989) di Castellanza «Carlo Cattaneo», Milano «Bocconi», Milano-IULM, Napoli-«Suor Orsola Benincasa», Roma-Campus Biomedico, Urbino.

⁶² Se si considera la L.U.M.S.S.A, che si aggiunge così al Politecnico di Torino (modificato poi nel 1994) ed a Venezia-Architettura (deliberato nel dicembre '91, pubblicato nel febbraio '92, modificato nel '94).

⁶³ In ordine di delibera: Università di Cassino (modificato nel '96); Trieste-S.I.S.S.A. (modificato nel '96); Perugia-Univ. per stranieri (deliberato nel dicembre '92, pubblicato nel gennaio '93; modificato nel '95).

⁶⁴ In ordine di delibera: Università di Bologna; Bergamo; Udine.

⁶⁵ In ordine di delibera: Università della Basilicata in Potenza, Modena, Politecnico di Milano, Torino, Pisa, Verona, Genova (modificato nel 1996), Siena.

⁶⁶ In ordine di delibera: Siena-Università per stranieri, Sassari, Ferrara, Macerata, Scuola Normale di Pisa (modificato nel 1996), Venezia, Firenze, Reggio Calabria, Napoli «Federico II», Padova, Trento, Cagliari (pubblicato nel gennaio 1996).

In questo elenco includiamo anche la LUISS (d. rett. 2 ottobre 1995).

⁶⁷ In ordine di delibera: Pisa «S. Anna», Chieti «G. D'annunzio», Lecce, Napoli- Ist. univ. navale, Catania, Camerino, Milano, Napoli-Seconda Università, Palermo, Tuscia (Viterbo), Roma tre, Pavia, Perugia, Trieste, Salerno, Teramo, Bari, Milano-Univ. Cattolica del Sacro Cuore, Bari-Politecnico. Sono stati adottati, ma con d.m. (entrambi del 2 agosto 1996) gli Statuti dell'Ist. univ. non statale «San Pio V» di Roma e dell'Univ. non statale «Vita-Salute S. Raffaele» di Milano (tali decreti includono anche il rispettivo regolamento didattico di Ateneo).

vano essere emanati con decreto del rettore, si sono dotati di un proprio Statuto⁶⁸.

Un Autore si è posto il problema (al momento in cui scriveva, a metà circa del 1995, gli Statuti pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* erano ancora meno di trenta) se l'esercizio dell'autonomia normativa da parte delle Università fosse configurabile non solo come un diritto, ma anche come un dovere⁶⁹. Veniva, tra l'altro, notato che tra le Università in ritardo vi erano i tre più grandi Atenei⁷⁰. Ancora oggi (fine ottobre 1996) il più grande, «La Sapienza» di Roma, non ha uno Statuto di autonomia⁷¹.

Certamente, l'adozione dello Statuto non è stata, per le varie comunità universitarie, un'operazione da poco: l'esercizio di una nuova funzione non s'improvvisa, ed ha coinvolto non solo la commissione preposta alla redazione ed il Senato accademico nella composizione allargata necessaria per la deliberazione ma gli stessi Consigli di Facoltà. Si è avuto così, nel corso di questi anni (basta sfogliare le *Gazzette Ufficiali* per rendersene conto) moltissime modificazioni dei vecchi Statuti, mentre ancora non erano adottati i nuovi.

La ragione è che, anche dal lato contenutistico, gli Statuti adottati ai sensi della riforma Gentile e quelli derivanti dalla "svolta" del 1989 sono due fonti diversissime.

I primi sono soprattutto, con tutti i notevoli vincoli che derivavano dalla normativa statale, una sorta di testo unico dei vari corsi di studio e degli insegnamenti obbligatori e attivabili e richiedono, pertanto, costanti adeguamenti. Gran parte di tale materia viene ora disciplinata non nei nuovi Statuti ma nei regolamenti didattici di Ateneo⁷².

I vecchi Statuti si ponevano, in gran parte, come una proiezione della disciplina ministeriale degli ordinamenti delle Facoltà, lasciando un limitato ambito di autonomia ai singoli Atenei. Mano a mano che tali ordinamenti venivano modificandosi, parallelamente si adeguavano gli Statuti, sottoposti pertanto a modifiche molto frequenti, talora anche su sollecitazione delle Università interessate⁷³.

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 16, c. 2°, della l. n. 168/1989.

⁶⁹ SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, cit., cap. III, par. 2.1.2.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Questo sembra dare ragione a chi richiede il rispetto della soglia massima di studenti, oltre la quale deve essere creata una nuova Università.

⁷² V., oltre, il paragrafo sui regolamenti didattici di Ateneo.

⁷³ È possibile verificare il grande numero di modifiche statutarie, centinaia, operate tra il 1970 ed il 1990, attraverso l'Archivio «nsec». V., su come consultarlo, CARLUCCI-LOTITO-PECI-

È naturale che durante il lungo periodo redigente dei nuovi Statuti, si sia dovuto modificare quelli vecchi. Il fenomeno continua tutt'ora, non solo per le Università che non hanno ancora uno Statuto⁷⁴ ma anche per molte di quelle che il nuovo Statuto hanno adottato⁷⁵.

Può sembrare sorprendente, ma così non è: come sopra detto, l'ambito di disciplina delle due fonti coincide solo per alcuni profili: la materia dei corsi attivati e degli insegnamenti obbligatori o attivabili, non è infatti materia del nuovo Statuto, ma del regolamento didattico di Ateneo⁷⁶ (con i limiti ovviamente posti dalle previsioni della l. 341/1990 e dei previsti d.p.r. in materia).

Pertanto, il nuovo Statuto abroga le disposizioni del vecchio che risultino con esso incompatibili, ma non lo fa venir meno completamente (questo dovrebbe, in linea di massima, avvenire con l'adozione del regolamento didattico di Ateneo).

Dunque, ora, tra i decreti rettorali di «modificazioni dello Statuto» bisogna distinguere quelli che si riferiscono al vecchio Statuto e quelli che si riferiscono al nuovo⁷⁷.

Passando ora all'analisi dei preamboli di 36 Statuti deliberati in virtù

LE, *Notizie sulla formazione e sul contenuto dell'Archivio «nsec»*, in DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, cit., 41 ss.

⁷⁴ V., ad esempio, le modificazioni al vecchio Statuto di Università che non hanno ancora il nuovo: Parma (d. rett. 29 giugno 1996); Messina (d. rett. 8 luglio 1996 e 29 luglio 1996) Roma «La Sapienza» (d. rett. 12 luglio 1996); Roma «Tor Vergata» (d. rett. 2 agosto 1996); L'Aquila (d. rett. 6 agosto 1996).

⁷⁵ V., è proprio il caso di dire a mero titolo di esempio, dato il gran numero di decreti rettorali, le modificazioni al vecchio Statuto di Università che hanno già il nuovo: Camerino (dd. rett. 6 luglio 1996 e 7 agosto 1996); Milano (d. rett. 9 luglio 1996); Modena (due d. rett. datati 31 luglio 1996); Napoli «Federico II» (d. rett. 30 agosto 1996); Cagliari (due d. rett. datati 30 agosto 1996 e 5 settembre 1996).

⁷⁶ Non manca chi ha ribattezzato il vecchio Statuto «regolamento didattico di Ateneo», come risulta nel preambolo del d. rett. 2 agosto 1996 dell'Università «Ca' Foscari» di Venezia, che continua così a titolare «Modificazioni allo statuto dell'Università», ma poi «decreta: il regolamento didattico di Ateneo ... è modificato come segue: ...».

⁷⁷ Operazione peraltro deducibile con semplicità dalla lettura del preambolo del decreto rettorale. Significativi sono alcuni passaggi del preambolo del d. rett. 2 ottobre 1996 dell'Università «Federico II» di Napoli («Modificazioni allo Statuto dell'Università»), relativo a modifiche all'ordinamento didattico del Corso di laurea in Medicina Veterinaria. Vi si afferma che lo Statuto di autonomia dell'Università «non contiene gli ordinamenti didattici e che il loro inserimento è previsto nel regolamento didattico di Ateneo» e che, di conseguenza, «nelle more dell'approvazione e dell'emanazione del regolamento didattico di Ateneo le modifiche relative all'ordinamento degli studi dei corsi di laurea, di diploma e delle scuole di specializzazione vengono operate sul vecchio Statuto ...».

della l. n. 168/1989⁷⁸, risulta che tutti, eccetto due⁷⁹, sono stati oggetto di richiesta di riesame da parte del Ministro.

Sull'accoglimento dei rilievi ministeriali la formula usata nel preambolo degli Statuti non è del tutto chiara in 5 casi⁸⁰.

Gli altri 29 Statuti sono stati modificati accogliendo totalmente (in 19 casi)⁸¹ o parzialmente⁸², i rilievi. È difficile ricostruire da questi dati il rapporto tra Università e Ministero in sede di adozione degli Statuti: dovremmo infatti poter ricostruire l'iter di ognuno di essi, comprese le relazioni informali che presumibilmente si saranno formate intorno alle singole vicende. Certo, l'impressione è quella di un sostanziale adeguamento agli orientamenti ministeriali.

4.2. *Le tecniche di redazione degli Statuti. La loro "struttura"*

Più che di tecnica di redazione degli Statuti, forse è il caso di parlare, al plurale, di tecniche di redazione.

Numerose sono infatti le differenze di forma e di "struttura", questo sin dal titolo del decreto rettorale di emanazione⁸³.

⁷⁸ Si tratta dei seguenti statuti (tra parentesi, se vi è stata modifica, il d. rett. dello Statuto esaminato) (per sequenza temporale di delibera rettorile): Torino-Politecnico (dd. rett. 2 settembre 1991 e 9 giugno 1994), Cassino, Bologna, Bergamo, Udine, Basilicata, Modena, Milano-Politecnico, Genova (d. rett. 20 dicembre 1994), Siena, Siena-Univ. per stranieri (d. rett. 26 gennaio 1995), Sassari, Ferrara, Venezia-«Ca' Foscari», Firenze, Napoli-«Federico II», Padova, Cagliari, Chieti-«G. D'Annunzio», Napoli-Ist. univ. navale, Catania, Camerino, Milano, Napoli, Palermo, Viterbo-Tuscia, Roma tre, Pavia, Perugia, Trieste, Salerno, Teramo, Bari, Milano-Cattolica, Bari-Politecnico.

⁷⁹ Roma tre e Perugia.

⁸⁰ Università di Padova, Camerino, Catania e, con formula parzialmente diversa, che farebbe immaginare un maggior adeguamento ai rilievi, di Modena. Da un lato infatti si parla che l'esame dei rilievi, da parte del senato accademico integrato, ha portato ad una pronuncia con le «previste maggioranze» (il che farebbe pensare ad un non adeguamento), poi si prosegue parlando di conseguenti modifiche ed integrazioni allo Statuto. Evasiva la formula adottata dallo Statuto dell'Università di Bari: «visto quanto deliberato, in merito ai citati rilievi e con la procedura prescritta ...» (il rettore) «decreta ...».

⁸¹ Politecnico di Torino (d. rett. del '91 e del '94), Cassino, Bologna, Bergamo, Udine, Basilicata (Potenza), Politecnico Milano, Genova, Siena, Siena-Univ. per stranieri, Sassari, Cagliari, Tuscia (Viterbo), Pavia, Trieste, Salerno, Teramo, Milano-Cattolica.

⁸² Ferrara, Venezia-«Ca' Foscari», Firenze, Napoli-«Federico II», Chieti-«G. D'annunzio», Napoli-Ist. univ. nav., Milano, Napoli, Palermo, Bari-Politecnico.

⁸³ Ad esempio, quello di Bologna (ci riferiamo al d. rett. 24 marzo 1993) e di Bergamo parlano di «Approvazione dello statuto generale dell'Università», mentre in genere gli Atenei non

Alcuni Statuti presentano articoli (almeno uno) lunghissimi⁸⁴. Varia (ma non solo per questo) e di molto, il numero degli articoli, indipendentemente dall'essere grandi o piccoli Atenei. Così, ad esempio, si va dagli appena 24 articoli dell'Università di Siena per stranieri (d. rett. 26 gennaio 1995, poi modificato) ai ben 142 dell'Università di Teramo⁸⁵.

Altri hanno gli articoli tutti privi di titoli⁸⁶, mentre in altri casi lo sono solo alcuni (od uno solo)⁸⁷.

In genere sono articolati in «titoli»⁸⁸, spesso in «titoli» e «sezioni» (talora denominati «capo»)⁸⁹.

Uno Statuto prevede un «Preambolo»⁹⁰ (non nel senso tecnico di richiamo delle norme e della procedura, presente necessariamente in tutti), che sostituisce le norme sui principi generali contenute, in genere, nel Titolo I negli altri Statuti. Già da questi primi dati si intuisce che ogni Statuto è veramente il prodotto dell'autonomia della relativa comunità universitaria (come conferma poi la lettura del loro contenuto): certamente, la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* ha permesso la circolazione di conoscenze e di tecniche di redazione (e si trovano sovente norme analoghe nei vari Statuti), ma poi è la

qualificano come «generale» il loro Statuto. Molte sono, invece, le Università che qualificano come «nuovo» lo Statuto, per differenziare questa fonte da quella omonima ma ben diversa della riforma Gentile.

⁸⁴ Ad esempio: Milano, Napoli, Tuscia (Viterbo), Roma 3, Milano-Politecnico.

⁸⁵ Si va così, ad esempio, nel campione di cui alla nt. 78, dai 26 e 31 del Politecnico di Torino (Statuto del 1991, poi modificato nel 1994), ai 36 di Cassino (d. rett. 15 luglio 1992, poi modificato) e Bergamo, ai 40 di Trieste, ai 41 della Basilicata (Potenza), ai 42 di Roma tre, ai 45 del Politecnico di Milano, ai 52 di Tuscia (Viterbo), ai 55 di Firenze e Palermo, ai 56 di Napoli-Ist. univ. navale, ai 59 di Milano, ai 62 di Modena, ai 65 di Milano-Cattolica e Padova, Camerino e Bologna (compresi gli articoli denominati «disposizioni»), ai 66 di Venezia-«Ca' Foscari», ai 68 di Siena, ai 69 di Genova (d. rett. 20 dicembre 1994, poi modificato), ai 73 di Bari-Politecnico, ai 77 di Bari e Sassari, ai 78 di Catania, ai 79 di Salerno, agli 80 di Ferrara e Napoli, agli 81 di Napoli-«Federico II», agli 83 di Perugia, agli 85 di Cagliari, ai 127 di Chieti «G. D'Annunzio».

⁸⁶ Ad esempio: Chieti «G. D'Annunzio», Siena e Teramo.

⁸⁷ Ad esempio: Politecnico di Torino (dd. rett. 2 settembre 1991 e 9 giugno 1994), Firenze, Basilicata (Potenza) (peraltro, trattasi dell'unico articolo del Titolo VI «Norme transitorie»).

⁸⁸ Si veda, peraltro, l'eccezione, ad esempio, dello Statuto di Siena-Univ. per stranieri (d. rett. 26 gennaio 1995).

⁸⁹ L'Università di Bologna nello Statuto del d. rett. 24 marzo 1993, usa prima la dizione «capo», poi quella «sezione» (lo stesso Venezia-«Ca' Foscari») e parla prima di «articolo», poi di «disposizione».

⁹⁰ Università di Genova, d. rett. 20 dicembre 1994. Suggestive le formule utilizzate: «Ri chiamandosi alla secolare tradizione degli studi accademici italiani, comunità organizzate di docenti e discenti, l'Università ...».

singola comunità ad elaborarne, è proprio il caso di dire, in piena autonomia, il contenuto. Vi è stata, in poche parole, per ogni Università, una sorta di fase costituente; il termine è, ovviamente, improprio, ma descrive un clima: si pensi che lo Statuto di Modena prevede che, al fine di verificarne l'attuazione, unitamente a quella dei «connessi regolamenti», è costituita una ... «commissione permanente affari costituzionali»⁹¹. Sarebbe interessante indagare sul ruolo svolto dai giuristi nella redazione degli Statuti: in una qualche misura (probabilmente il discorso vale con maggior ragione per i complessi regolamenti d'Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità) dovrebbero avere avuto (in qualità di tecnici delle norme) un ruolo particolare. Peraltro, alcune tecniche di redazione non sempre perfette inducono a non sopravvalutare il ruolo della componente dei giuristi su quelle degli altri gruppi accademici.

4.3. *La lettura dei principi costituzionali operata dagli Statuti*

Colpisce il forte, generalizzato, richiamo degli Statuti ai principi costituzionali, in particolare, ma non solo, in materia di autonomia universitaria. È il prodotto della consapevolezza, da parte delle comunità universitarie che, al di là dell'attuazione legislativa di tali principi, è direttamente dalla Costituzione che deriva il fondamento della loro autonomia.

C'è, inoltre, la convinta percezione, nel solco, come abbiamo visto, degli orientamenti dominanti nella dottrina giuridica, che i valori costituzionali di autonomia e libertà sono gli unici compatibili con l'autonomia delle Università e con la libertà di ricerca e di insegnamento.

Non a caso, la pressoché totalità degli Statuti hanno, tra i loro primissimi articoli, norme titolate, ad esempio, «principi generali»; «principi fondamentali»; «principi direttivi»; «principi di autonomia»; «istituzione e fini»; «fini dell'Università»; «autonomia dell'Università»; «autonomia dell'università, libertà della ricerca, dell'insegnamento e dello studio» (in varie, singole, formulazioni); «libertà e diritti fondamentali»; «libertà fondamentali»; «democrazia dell'Università».

In tali articoli, in genere, si possono leggere norme di questo tenore: «l'Università ... ispira la sua attività alle dichiarazioni internazionali sulla tutela dei diritti umani ... impronta l'organizzazione e il funzionamento di ogni ambito ai precetti costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione am-

⁹¹ Università di Modena, d. rett. 14 aprile 1994, art. 54, c. 2°. Tale commissione è poi ulteriormente disciplinata nel regolamento generale di Ateneo (d. rett. 18 gennaio 1996, n. 4).

ministrativa ...»⁹²; «l'Università ... ha per fine l'elaborazione e la trasmissione critica delle conoscenze scientifiche e tecnologiche»⁹³; «l'Università ... in conformità ai principi della Costituzione della Repubblica italiana e della Magna Charta sottoscritta dalle Università europee e di altri Paesi di tutto il mondo afferma, il proprio carattere laico, pluralistico e indipendente da ogni orientamento ideologico, religioso, politico o economico»⁹⁴; «l'Università ... in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, ha autonomia scientifica, didattica, organizzativa, finanziaria e contabile»⁹⁵ (norma questa, con varie formule, diffusissima), «... assicura il proprio intervento a favore del diritto allo studio come definito e garantito dall'art. 34 della Costituzione ... assicura l'apporto della facoltà di medicina e chirurgia e delle strutture di ricerca dell'area biomedica al perseguimento delle finalità previste dall'art. 32 della Costituzione»⁹⁶.

Sono norme che sarebbe errato considerare come meramente programmatiche, si pensi, ad esempio, al richiamo «al rispetto del diritto fondamentale degli studenti alla scelta del piano di studi in conformità ai curricula didattici, nonché ad un insegnamento tenuto con i criteri della regolarità e della efficienza ... ed ispirato ai principi della partecipazione e dell'apporto critico dei discenti»⁹⁷.

Potremmo continuare a lungo, cogliendo peraltro sottolineature diverse di analoghi profili. Anche se, ovviamente (è questo il senso dell'autonomia), non mancano adattamenti dei principi alla specificità della realtà locale⁹⁸.

4.4. *Il contenuto degli Statuti come tentativo di rinnovamento dell'Università*

Il mondo accademico, in tutte le sue componenti, è una realtà complessa, portata spesso alla frammentazione, talora a viversi come una somma di individualità poco propensa a sforzi e programmi collettivi.

⁹² Genova (Preambolo).

⁹³ Modena (art. 1, c. 1°; al c. 3° richiamo esplicito all'art. 33 Cost.).

⁹⁴ Bologna (art. 1, c. 1°). V., anche, Cagliari (art. 1, c. 6°).

⁹⁵ Udine (art. 2).

⁹⁶ Firenze (art. 1, cc. 4° e 7°). V., peraltro, l'intero art. 1 e quello successivo titolato «Libertà fondamentali».

⁹⁷ Firenze, art. 2, comma c).

⁹⁸ Si veda, ad esempio, l'art. 2 dello Statuto dell'Università di Sassari: l'Ateneo «... concorre allo sviluppo culturale, scientifico ed economico del Paese e, in particolare, della Regione Sarda ...» e l'art. 2 dello Statuto dell'Università di Cagliari.

La redazione degli Statuti ha imposto un dibattito all'intera comunità accademica: anche se a partecipare alla sua redazione è stata una minoranza, i suoi effetti (e quelli di altri importanti regolamenti di Ateneo, pensiamo, per tutti, a quello didattico) hanno influito fortemente nella vita della comunità universitaria.

Qui vogliamo solo segnalare, senza potere entrare nel merito, che gli Statuti hanno determinato nuovi modelli organizzativi, anche là dove hanno utilizzato istituti già esistenti.

Soprattutto, hanno avviato un processo (al quale poi devono seguire comportamenti diffusi coerenti) di responsabilizzazione dei singoli e delle singole strutture (amministrative, didattiche e scientifiche).

4.5. *Lo Statuto come fonte sulle fonti degli ordinamenti autonomi universitari*

Una parte dello Statuto è generalmente dedicata al sistema di produzione del diritto dell'Università.

Una parte delle fonti dell'autonomia universitaria è tipicizzata, come abbiamo visto, dalle ll. nn. 168/1989 e 341/1990. Tali fonti si configurano poi sempre come strumenti di attuazione degli Statuti.

Così, si legge, ad esempio, che «le norme di attuazione del presente Statuto sono contenute nel Regolamento Generale di Ateneo, nel Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, nel Regolamento didattico di Ateneo, nel Regolamento di attuazione della l. 7 agosto 1990, n. 241 nonché in quelli di ciascuna struttura didattica, di ricerca e di servizio, secondo quanto disposto dal successivo Titolo VI»⁹⁹.

4.6. *I regolamenti generali di Ateneo*

Gli ordinamenti autonomi delle Università sono ancora in formazione.

Soltanto 5 Atenei hanno regolamenti generali¹⁰⁰, mentre per altri 2 è ancora da completare il relativo iter di formazione¹⁰¹.

⁹⁹ Cagliari (art. 1, c. 8°).

¹⁰⁰ Nell'ordine di emanazione: Venezia-Architettura (d. rett. 14 aprile 1994); Perugia-Univ. per stranieri (d. rett. 7 settembre 1994, modificato con d. rett. 5 settembre 1995); Milano-Politecnico (d. rett. 2 giugno 1995); Modena (d. rett. 18 gennaio 1996); Udine (d. rett. 19 febbraio 1996).

¹⁰¹ Per uno, quello relativo al Politecnico di Torino, è stato emanato un decreto ministeria-

Si tratta di fonti tra loro anche molto diverse andando dai 15 articoli di quello dell'Istituto universitario di Architettura di Venezia, ai 188 articoli del regolamento generale dell'Università di Modena¹⁰².

Una parte importante di tali regolamenti riguarda le procedure elettorali degli organi universitari ed in genere norme organizzative e procedurali¹⁰³.

Il regolamento generale di Ateneo «disciplina le modalità di applicazione di norme di legge e statutarie e le modalità di funzionamento degli organi dell'Ateneo ... detta le norme generali di attuazione dello Statuto cui le strutture devono uniformarsi nella definizione dei regolamenti interni»¹⁰⁴.

Peraltro, i regolamenti di Udine e di Modena forniscono forse una disciplina più complessiva della loro organizzazione interna.

Quello di Modena, tra l'altro, ripropone il contenuto di alcune norme statutarie che esprimono valori di riferimento alla propria organizzazione interna: «l'Università realizza la propria autonomia nel rispetto della Costituzione ... in particolare promuove una cultura per la pace e l'uguaglianza tra gli uomini, senza discriminazioni fondate sulla razza, il sesso, la lingua, la religione, il credo o le convinzioni, informata al rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo ...»¹⁰⁵.

4.7. *I regolamenti di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità*

Oramai soltanto nove Università non hanno adottato il regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità¹⁰⁶.

le di richiesta di riesame in data 21 dicembre 1994; per l'altro, quello di Catania, al Ministero, il 27 settembre 1996, risultava «da istruire».

¹⁰² Passando per i 35 del Politecnico di Milano, i 77 di Udine ed i 113 di Perugia-Univ. per stranieri.

¹⁰³ Per dare un'idea, il regolamento generale del Politecnico di Milano disciplina le «Elezioni degli organi centrali di governo, dei Presidi e dei Direttori di dipartimento»; gli «Organi collegiali»; la «Gestione finanziaria ed amministrativa dell'Ateneo»; le «Norme per i concorsi di competenza dell'Ateneo»; gli «Elementi guida del programma di sviluppo»; l'«Assetto delle strutture dell'Ateneo»; le «Procedure per la ripartizione del fondo di ricerca dell'Ateneo»; le «Procedure per la stipula di accordi con terzi»; le «Norme generali e comuni»; l'«Osservatorio sulla didattica».

¹⁰⁴ Udine, art. 1, cc. 1° e 2°.

«Il regolamento generale d'Ateneo contiene tutte le norme relative all'organizzazione dell'Università ... e alle modalità di elezione e di composizione degli organi» (Modena, art. 1).

¹⁰⁵ Modena, art. 2, 1° e c. 3°.

¹⁰⁶ Si tratta di Brescia, Lecce, Macerata, Milano, Molise, Napoli-Orientale, Pavia, Trento ed Udine (sono dati riferiti alla fine di settembre 1996).

Basta scorrerne uno per comprendere quanto questi regolamenti siano importanti nel delineare profili fondamentali dell'assetto organizzativo di un Ateneo.

Prendendo in esame, ad esempio, quello di Firenze¹⁰⁷, comprendiamo subito la complessità e la delicatezza della relativa disciplina, anche perché, come si ricorda nel preambolo e come sopra illustrato, tali regolamenti operano «in deroga all'ordinamento contabile dello Stato e degli Enti pubblici», anche se «comunque nel rispetto dei relativi principi». Tale regolamento nella prima parte tratta delle «norme sulla pubblicità, sui procedimenti amministrativi e sulle responsabilità»: qui si è fatto la scelta di disciplinare con tale fonte anche la parte relativa al diritto di accesso e alla trasparenza del procedimento amministrativo.

Nella seconda parte il regolamento dell'Ateneo fiorentino disciplina «le norme sulla contabilità» (disciplina dei bilanci, dei conti consuntivi, della gestione patrimoniale) e, nella terza, l'attività negoziale dell'Università¹⁰⁸.

4.8. I regolamenti didattici di Ateneo

Anche questi regolamenti possono, come naturale, differenziarsi anche significativamente¹⁰⁹, ma hanno tutti la funzione di porre delle regole comuni a livello di Ateneo in tema di organizzazione dell'attività didattica. Così, ad esempio, il regolamento didattico di Ateneo dell'Università di Firenze disciplina, tra l'altro, l'ambito di competenza dei regolamenti didattici delle singole strutture; il concetto di «annualità» e «semestralità» di insegnamento; consente alle strutture didattiche la creazione di un «sistema di crediti didattici» e prevede che siano determinati da ogni struttura i «criteri» e le «modalità di verifica» «dell'efficacia e della funzionalità dell'attività didattica». Tale regolamento specifica gli obblighi relativi alla tenuta di un corso; detta norme in merito al calendario degli esami di profitto e di laurea o di diploma; riconosce agli studenti «il diritto ... a svolgere all'interno delle strutture universitarie attività da essi gestite con finalità formative e culturali, non

¹⁰⁷ D. rett. 18 settembre 1993, n. 1041.

¹⁰⁸ Il regolamento fiorentino prevede poi una quarta parte di «norme finali e transitorie», che include un articolo (il n. 60) che rinvia ad un futuro regolamento da adottarsi con la stessa procedura la determinazione della disciplina «riguardante i contratti relativi ad attività didattiche, di ricerca, analisi, controlli, prove e tarature ed altri servizi per conto terzi, nonché quella riguardante le pubblicazioni universitarie, le invenzioni ed i relativi brevetti».

¹⁰⁹ V., ad esempio, il regolamento didattico di Firenze e quello di Genova.

sostitutive di compiti istituzionali»; prevede il tutorato e l'organizzazione dell'«orientamento di carattere didattico-culturale necessario per il raggiungimento degli obiettivi inerenti alla formazione»; innova in materia di composizione delle commissioni degli esami di profitto e di laurea.

Inoltre, il regolamento didattico dell'Ateneo fiorentino prevede che ogni struttura didattica istituisca una Commissione paritetica di docenti e studenti per la verifica della sua attuazione e compili una relazione annuale che, approvata dal Consiglio della struttura, è trasmessa al Senato Accademico.

4.9. *Il "mobile" rapporto tra le fonti dell'autonomia*

Da quanto detto, appare evidente che lo spazio normativo riservato alle singole fonti dell'autonomia può, per più di un profilo, variare nelle varie Università.

Non manca così chi si pone, anche al di fuori dello Statuto (che è la sede propria per operare tale operazione), il problema di specificare l'ambito di competenza delle varie fonti universitarie¹¹⁰, per concludere con una norma che vuole sintetizzare (peraltro, in una forma non del tutto corretta) lo spirito del sistema delle fonti dell'autonomia universitaria: «rimangono pertanto applicabili all'Università ... solo le norme legislative riguardanti materie che non formino oggetto dello Statuto, del presente Regolamento e degli altri regolamenti generali previsti dallo Statuto, né siano comunque incompatibili con lo Statuto stesso»¹¹¹.

¹¹⁰ Così, ad esempio, il regolamento generale dell' Ateneo di Udine dedica alle «fonti normative» un interessante art. 2.

¹¹¹ *Ibidem*.