ELEMENTI COMUNI E DIFFERENZIAZIONE TRA LE ISTITUZIONI UNIVERSITARIE NEL QUADRO DELL'AUTONOMIA: UNIVERSITÀ PUBBLICHE, PRIVATE, TELEMATICHE

GIORGIO SOBRINO *

Sommario

1. Introduzione: un quadro d'insieme delle Istituzioni universitarie italiane, tra Atenei statali, privati e Università telematiche. – 2. Le fonti di disciplina delle Istituzioni universitarie pubbliche e private; in particolare il problema dell'accreditamento ed i rispettivi criteri. – 3. La disciplina delle Università telematiche: aspetti evolutivi e problematici. – 4. L'organizzazione interna delle Università non statali e la garanzia della libertà di ricerca (e didattica) nel loro contesto: un confronto con l'Università pubblica. – 5. Osservazioni conclusive: quale "spazio" per l'esercizio dell'autonomia costituzionale, tra Università pubbliche e private?

Abstract

This article analyzes the contemporary Italian university system, examining the common elements and points of differentiation between public (state-owned), private (non-state), and telematic (online) universities within the framework of constitutional autonomy. The Italian system, comprising 99 institutions, is characterized by a significant heterogeneity in terms of legal status, size, and territorial distribution.

A central theme is the regulatory and accreditation framework, which applies uniformly to both state and private institutions. This paper argues that while intended to ensure quality standards, this "flat" system, with homogenous evaluation criteria for accreditation, tends to push diverse institutions toward uniformity, creating tension with the constitutional principles of autonomy and academic pluralism.

Suggerimento di citazione

G. SOBRINO, *Elementi comuni e differenziazione tra le istituzioni universitarie nel quadro dell'autonomia: Università pubbliche, private, telematiche*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti

* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Torino. Contatto: giorgio.sobrino@unito.it

© 2007-2025 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVIII - Fascicolo 3/2025
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Introduzione: un quadro d'insieme delle Istituzioni universitarie italiane, tra Atenei statali, privati e Università telematiche

Una riflessione sullo "spazio" (per l'esercizio concreto) dell'autonomia delle Istituzioni universitarie in Italia, tra settore pubblico e settore privato, deve necessariamente muovere da una rappresentazione – sia pure sintetica e generale – degli Atenei attualmente[1] esistenti e delle loro caratteristiche distintive principali.

Stando ai dati riportati dal MUR[2], nel nostro Paese operano oggi in tutto 99[3] Atenei, che, nella loro pluralità di categorie e "dimensioni", compongono il «sistema universitario». Oltre due terzi di questi (69 per l'esattezza) sono Università *statali*: esse sono presenti sostanzialmente in tutte le Regioni – e in diversi casi, in numero superiore ad uno in una singola Regione, trattandosi di Istituzioni radicate, piuttosto, nell'esperienza comunale italiana –, ad eccezione della Valle d'Aosta, dove opera un'Università non statale (l'Università della Valle d'Aosta-*Université de la Vallée d'Aoste*) in forza dell'apposita autorizzazione conferita dal legislatore nazionale tramite l'art. 17, comma 120, della legge n. 127/1997[4]. Tra gli Atenei statali, si annoverano oggi 3 Politecnici (Torino e Milano nel Nord Italia, Bari nell'Italia meridionale) e 2 «Università per stranieri» (entrambe in Italia centrale: Perugia e Siena), che però attualmente

[1] Per una ricostruzione storica dell'organizzazione universitaria italiana, anche in prospettiva sovranazionale (che esula dai limiti del presente contributo), si vedano S. CASSESE, *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa,* in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico,* n. 3/1990, pp. 755 ss.; G.P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, Voll. I e II, Sicania, Messina, 2007; E. SIGNORI, *Università. Tra orizzonte nazionale e internazionale: 150 anni di migrazioni, ostracismi e scambio scientifico*, in *Il Politico*, n. 3/2012, pp. 267 ss.; M. REGINI, *I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne, Canterano, 2020, pp. 19 ss.

Per il quadro attuale v. invece, in particolare, R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione* (Atti del Convegno di Roma del 23-24 gennaio 2014), Jovene, Napoli, 2014, pp. 441 ss.

[2] V. la pagina del sito istituzionale https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/universita/le-universita (ultimo aggiornamento 8 gennaio 2025), nonché i *links* alle diverse categorie di Atenei di cui diremo oltre nel testo. Si veda anche, per un'attenta analisi, il *Referto sul sistema universitario* approvato dalla Corte dei Conti, sez. riunite controllo, con delibera n. 7/SSRRCO/REF/25 del 29 maggio 2025, all'indirizzo https://www.corteconti.it/Download?id=cf5e05a1-c319-4a2a-a290-9eb710822879.

[3] In realtà, il numero esatto di Atenei attivi – risultante dalla somma delle diverse categorie che vedremo – pare 100.

[4] Un'analoga autorizzazione legislativa, derogatoria rispetto alle procedure ordinarie di programmazione degli insediamenti universitari stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 245, di cui diremo oltre, è stata concessa dal legislatore statale (sempre dalla legge c.d. «Bassanini-*bis*» del 1997) per la Provincia Autonoma di Bolzano (dov'è attiva la Libera Università di Bolzano). È interessante notare che in entrambi questi territori le funzioni amministrative riguardanti l'istruzione universitaria e i relativi Atenei sono esercitate dal Ministero dell'Università e della Ricerca, *previa intesa* con la Regione e la Provincia autonoma interessata (sul possibile ruolo dell'intesa come strumento di realizzazione e valorizzazione dell'autonomia delle Università in generale, v., in questo fascicolo di *Osservatorio sulle fonti*, il contributo di M. CAVINO).

possono essere frequentate anche da studenti italiani. Completano il quadro delle Università pubbliche alcuni Istituti universitari cc.dd. «a ordinamento speciale» (8 per l'esattezza, a gennaio 2025), i quali si caratterizzano essenzialmente come centri "di eccellenza" accademica: i più noti sono la «Normale»[5] e la Scuola Sant'Anna di Pisa, ma si possono ricordare anche l'Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia, la Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati (SISSA) di Trieste e – ultimo istituito in ordine di tempo – il Centro Alti Studi per la Difesa, con sede a Roma[6].

Gli Atenei *non statali* (o privati), legalmente riconosciuti e autorizzati ad attivare corsi di studio e a rilasciare titoli secondo il meccanismo che approfondiremo più avanti, sono invece 20 complessivamente. A differenza di quelli statali, essi non sono presenti in tutte le Regioni, ma sono concentrati soprattutto in Lombardia e nel Lazio (si ricordino in particolare, per la prima, l'Università Cattolica e la «Bocconi»; nel Lazio, e segnatamente a Roma, la LUISS e l'Università degli Studi Internazionali); ve ne sono anche, tuttavia, nelle principali Regioni del Sud (ad esempio, l'Università Suor Orsola Benincasa a Napoli e la LUMSA sia in Puglia che in Sicilia, a Palermo[7]). Tra le Università private, diverse hanno una connotazione "generalista", in quanto offrono corsi di studio in pressoché tutte le aree disciplinari (tra gli esempi appena richiamati, la Cattolica); altre, invece (come la LUISS), hanno un'offerta didattica – ed un ambito di ricerca – più limitati e specialistici, che abbracciano soprattutto il campo delle scienze sociali o mediche (si pensi all'Humanitas o al «San Raffaele», entrambe con sede a Milano)[8]. Il panorama di questa categoria di Atenei

[5] Formalmente, Scuola Normale Superiore: essa fu fondata da Napoleone I con decreto del 18 ottobre 1810 (come ricorda l'art. 1 del suo stesso Statuto), sul modello della *École normale* di Parigi (v. il sito istituzionale https://www.sns.it/it).

[6] Quest'ultimo è stato istituito dal decreto interministeriale dei Ministri dell'Università e della Ricerca, della Difesa e della Pubblica Amministrazione del 4 luglio 2024, n. 922, quale Scuola superiore universitaria ad ordinamento speciale di alta qualificazione e di ricerca nel campo delle scienze della difesa e della sicurezza promossa dal Ministero della difesa (così l'art. 1).

Per l'elenco di tutti gli attuali Istituti universitari «a ordinamento speciale» v. la pagina https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/universita/le-universita/istituti-universitari-ordinamento-speciale.

[7] Si tratta peraltro, in entrambi gli ultimi due casi, di sedi decentrate di un Ateneo che ha la sede principale a Roma (v. il sito istituzionale https://lumsa.it/it/home).

Per l'elenco di tutte le Università non statali attualmente riconosciute v. la pagina https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/universita/le-universita/universita-non-statali-riconosciute (ultimo aggiornamento 7 febbraio 2023).

[8] Un caso del tutto particolare, e invero originale, di Università privata "iper-specialistica" è quello dell'Università di Scienze Gastronomiche con sede a Pollenzo, antica città romana oggi frazione del Comune di Bra, in Provincia di Cuneo (Piemonte): essa è stata istituita nel 2005, su iniziativa dell'associazione *Slow Food* (promossa da Carlo Petrini) e con il sostegno della Regione Piemonte e dell'Emilia-Romagna, e dichiara di «po[rsi] come centro internazionale di studio e ricerca multi- e inter-disciplinare sul cibo … attinenti, da molteplici prospettive, alle produzioni trasformazioni, pratiche e consumi» dello stesso (così l'art. 3 del suo Statuto, reperibile nel sito istituzionale https://www.unisg.it/).

si presenta dunque assai eterogeneo, anche dal punto di vista delle loro "dimensioni" (numero di studenti iscritti, rapporto numerico docenti/studenti, consistenza del bilancio, ecc.).

Infine, fanno parte del sistema universitario italiano – da ormai oltre vent'anni[9], ma con "numeri" crescenti soprattutto nell'ultimo quinquennio[10] – le Università *telematiche*. Esse (sempre secondo i dati forniti dal Ministero) sono oggi 11 in tutto[11]; si tratta peraltro di una categoria non assimilabile, e in un certo senso "trasversale", rispetto alle due sopra esaminate, perché in realtà identifica una modalità particolare di *erogazione della didattica* da parte degli Atenei che vi appartengono, piuttosto che il loro regime giuridico generale. Vi rientrano, infatti, sia Università telematiche pubbliche (minoritarie), come Unitelma Sapienza e l'Università Telematica degli Studi IUL, che private (prevalenti numericamente e, forse, anche più note in forza dei loro messaggi "pubblicitari" diffusi), come ad esempio l'Università Telematica Guglielmo Marconi, la «Niccolò Cusano» e la «Pegaso». Questo terzo gruppo di Atenei, proprio per la caratteristica consistente nell'offrire corsi esclusivamente a distanza, in modalità *e-learning*, come vedremo nel § 3 pone alcuni problemi specifici, che toccano solo tangenzialmente (ed in modo diverso dalle altre Istituzioni universitarie) la questione dell'autonomia, e che gli organi politici italiani hanno recentemente cercato di affrontare.

Complessivamente, pare dunque di poter osservare che il quadro degli Enti universitari nel nostro Paese si presenti assai articolato: per tipologie (o «categorie» di Atenei), natura, "dimensioni" e – non ultima – loro dislocazione territoriale[12]. È con questa eterogeneità "strutturale", costruitasi nel corso di una

[9] V. l'art. 26, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che consentì il loro accreditamento iniziale, ed il conseguente decreto ministeriale 17 aprile 2003, che stabilì i relativi criteri e procedure.

[10] Secondo i dati riportati dall'Osservatorio delle libere professioni (in *Bollettino sulle libere professioni n. 3,* giugno 2024) sulla base dei dati del MUR, gli studenti iscritti alle Università telematiche nel nostro Paese sono aumentati dell'80% circa tra il 2019/20 e il 2022/23, a fronte di una sostanziale stabilità degli iscritti alle Università tradizionali; nell'a.a. 2022/23 risultavano iscritti ad un'Università telematica oltre 250.000 studenti, pari al 13% del totale degli iscritti ad un percorso universitario (ma nell'a.a. 2018/19 la percentuale era appena il 6,6%). Su questo incremento ha influito certamente la pandemia COVID, che ha incentivato l'accesso alla didattica a distanza.

[11] Per l'elenco dettagliato delle Università telematiche v. la pagina https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/universita/le-universita/universita-telematiche (ultimo aggiornamento 8 febbraio 2023). Sette delle undici Università telematiche hanno deciso di riunirsi e "fare rete" tramite l'associazione *United*, che ne porta avanti le istanze comuni (v. la pagina https://www.associazioneunited.it/).

Per un'analisi "ragionata" di queste Istituzioni universitarie, anche in prospettiva comparata, v. A.L. TROMBETTI, A. STANCHI, *Le università telematiche italiane. Cosa sono, cosa offrono, un confronto con l'Europa*, I Libri di Emil, Città di Castello (Perugia), 2017.

[12] In molte Regioni italiane – non solo la Lombardia e il Lazio, dove si trovano le città più popolose, ma anche, per esempio, il Piemonte, l'Emilia-Romagna e la Campania – sono presenti contemporaneamente Università di grandi e "piccole" dimensioni.

vicenda storica quasi millenaria[13], che occorre confrontarsi nella prospettiva dell'indagine sull'autonomia, ad essi costituzionalmente riconosciuta.

2. Le fonti di disciplina delle Istituzioni universitarie pubbliche e private; in particolare il problema dell'accreditamento ed i rispettivi criteri

La disciplina vigente[14] sulle Università pubbliche (o meglio, *statali*) e private – cioè le due categorie principali di Atenei sopra esaminate – a livello primario si fonda essenzialmente sulla legge n. 240/2010 (c.d. «Gelmini») e la legge n. 243/1991, da questa richiamata, in particolare, all'art. 12[15].

La «legge Gelmini», che nell'ultimo quindicennio ha "generato" una numerosissima e pervasiva normazione secondaria di matrice ministeriale, e non solo[16], nello stabilire in via generale gli organi e l'articolazione interna delle Università esclude implicitamente dal suo campo di applicazione gli Atenei privati: l'art. 2 si riferisce infatti solo alle «università statali», e il suo comma terzo introduce una disciplina particolare (solo) per gli Istituti universitari statali «a ordinamento speciale», pure precedentemente ricordati[17].

[13] Alla quale fanno riferimento, nel presente fascicolo, i contributi di L. IMARISIO e N. VINAI (a cui si rimanda, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici).

[14] Per un'analisi dell'evoluzione storica dell'ordinamento universitario italiano, nei suoi snodi fondamentali, con riguardo in particolare al periodo repubblicano, si rinvia ancora al contributo di L. IMARISIO in questo fascicolo (spec. §§ 3 ss.).

[15] Tale disposizione si occupa della ripartizione della somma complessivamente erogata ogni anno dallo Stato alle Università private legalmente riconosciute, a titolo (come vedremo tra breve nel testo) di «contributi»: essa prevede che, al fine di incentivare «il conseguimento di risultati di particolare rilievo nel campo della didattica e della ricerca» da parte di questi Atenei, una quota pari al 30% dei «contributi» totali venga suddivisa tra loro sulla base di criteri specifici, stabiliti con decreto del Ministro dell'Università, sentita l'ANVUR. La disposizione in esame non si applica – in generale – alle Università telematiche (solo a quelle «già inserite tra le università non statali legalmente riconosciute», e previo rispetto dei requisiti necessari).

[16] E che peraltro, secondo un'attenta dottrina, non avrebbe «realizzato una riforma organica, non avendo provveduto ad autorizzare un complessivo riordino della normativa precedente» in materia universitaria: G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* in questa *Rivista,* n. 1/2022, p. 197. Sulla «legge Gelmini» e la sua attuazione v., in particolare, F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna University Press, Bologna, 2013; A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 123 ss.; A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020.

Nella legislazione *precedente* alla legge n. 240/2010 si segnala, in particolare, la legge n. 168/1989 (tuttora vigente), relativa all'istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica e contenente norme di un certo rilievo in materia di autonomia universitaria.

[17] In base a tale disposizione, «[g]li istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale adottano … proprie modalità di organizzazione, nel rispetto dei principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all'ateneo di cui al comma 1 del presente articolo», salvo il disposto dell'art. 6, comma 9, della legge n. 168/1989, cit. (in tema di controllo da parte del Ministro sullo Statuto e i regolamenti di Ateneo). In sostanza, la

Da parte sua, la legge 29 luglio 1991, n. 243 – intitolata «Università non statali legalmente riconosciute», e tutt'oggi in vigore –, prevede che lo Stato possa «concedere *contributi* … alle università e agli istituti superiori *non statali legalmente riconosciuti* che abbiano ottenuto l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitario aventi valore legale» (art. 2). Tale autorizzazione, disciplinata originariamente dall'art. 6 della legge 7 agosto 1990, n. 245 (poi abrogato nel 1998), coincide in sostanza con l'attuale nozione di «accreditamento» (su cui si tornerà tra breve): essa viene concessa tramite decreto del Ministro dell'Università. L'art. 3 della legge n. 243/1991 stabilisce, inoltre, le modalità e la procedura di erogazione del contributo statale ad ogni Ateneo legalmente riconosciuto, rinviando a sua volta ad un decreto ministeriale per la determinazione dei relativi criteri di calcolo[18]. Le Università private così riconosciute e "sovvenzionate" dallo Stato, ha cura di precisare il legislatore, devono «opera[re] nell'ambito delle norme dell'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che l[e] riguardano, nonché dei princìpi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili» (così l'art. 1 della stessa legge n. 243/1991)[19].

La disciplina in materia di accreditamento – che riveste perciò un'importanza centrale nel sistema qui in esame – è contenuta, invece, oggi nel d.lgs. n.

norma "esenta" questa particolare – e numericamente limitata – (sotto-)categoria di Atenei pubblici dall'osservanza dei principi e criteri direttivi puntuali dettati, per la predisposizione degli Statuti, per le Università statali in generale dai primi due commi dello stesso art. 2.

A maggior ragione – ed in conseguenza di quanto detto – le Istituzioni universitarie *private* godono di una piena autonomia statutaria ed organizzativa (non essendo neppure soggette ai principi generali di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 2 della legge n. 240/2010, a differenza degli Istituti statali a ordinamento speciale), salvo ovviamente il rispetto della Costituzione e della legislazione in materia universitaria (e non) ad esse applicabile; e salvo, anche nel loro caso, il controllo del Ministro sullo Statuto e i regolamenti di Ateneo ai sensi della legge n. 168/1989.

Sull'autonomia statutaria, e più in generale normativa, delle Università si veda, nel presente fascicolo, il contributo di F. PASQUINI.

[18] V. da ultimo, a questo riguardo, il d.m. 22 novembre 2024, n. 1799, applicabile alle Università private *non telematiche* (mentre per le Università private telematiche, «in ragione del diverso assetto organizzativo e strutturale e del conseguente diverso impiego di risorse finanziarie in rapporto all'offerta formativa e al numero degli studenti, nonché dei diversi requisiti di accreditamento», i criteri sono dettati da un distinto d.m., il n. 1800 sempre del 22 novembre 2024). Solo per avere un'idea delle proporzioni tra i finanziamenti statali alle Università private e non, si consideri che nel 2024 sono stati erogati «contributi» alle Università private per complessivi 95 milioni di euro (di cui 2 milioni riservati alle Università telematiche), mentre l'importo del Fondo di Finanziamento Ordinario degli Atenei statali è stato fissato in circa 9 miliardi (d.m. 7 agosto 2024, n. 1170, poi integrato dal d.m. n. 1676 del 31 ottobre 2024).

[19] Per un'analisi di questa disciplina, nel contesto dell'organizzazione del sistema universitario italiano e dei relativi principi costituzionali, si veda A. RIDOLFI, *L'università pubblica e l'università privata*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., pp. 491 ss.

19/2012 e nelle fonti secondarie da esso (e non solo) autorizzate: essenzialmente, decreti del Ministro dell'Università e della Ricerca, recanti le «linee d'indirizzo» generali della programmazione delle Università e gli «indicatori» per la valutazione di queste, e relativi allegati "tecnici". Si tratta peraltro di un *corpus* normativo unitario, e sostanzialmente uniforme anche per contenuto, che (come si evince dagli artt. 1 e 3 del decreto legislativo citato) si applica a *tutti* gli Atenei italiani, compresi quindi quelli statali, tra l'altro numericamente preponderanti[20]. Tanto le Università private infatti – soprattutto ai fini del loro «riconoscimento legale» iniziale e della possibilità di accesso ai finanziamenti statali – quanto le Università pubbliche, per poter operare e adempiere dunque alle loro «missioni» istituzionali[21] devono sottoporsi con esito positivo alle procedure di accreditamento. Queste, in base al d.lgs. n. 19/2012 e ai relativi decreti ministeriali di attuazione, hanno per oggetto *(1)* le sedi universitarie e *(2)* i relativi corsi di studio e si distinguono in *(a)* procedure di accreditamento iniziale e *(b)* procedure di accreditamento periodico.

Più precisamente, l'accreditamento iniziale consiste nell'autorizzazione, rilasciata ad un'Università, ad «*attivare* [nuove: n.d.A.] sedi e corsi di studio» (lauree triennali, magistrali, a ciclo unico; ma anche corsi di dottorato). Esso presuppone l'avvenuto accertamento – da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca, che infatti vi provvede tramite un suo decreto, previa però valutazione analitica e completa dei requisiti effettuata dall'ANVUR[22] – del possesso, in capo alla sede e/o al corso di studio interessato, dei «requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e di qualificazione della ricerca» stabiliti dalla stessa ANVUR ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 19/2012 (attraverso gli «indicatori» di cui diremo sotto), nonché della complessiva «sostenibilità economico-finanziaria delle attività» in esame (così l'art. 5, comma 2, dello stesso d.lgs.). L'accreditamento periodico, invece, consiste nella verifica – sempre da parte del Ministero, che provvede tramite apposito decreto, previa di nuovo valutazione analitica svolta dall'ANVUR – dei «requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia *delle attività svolte*» da un determinato Ateneo nel corso del tempo. Esso (chiarisce l'art. 5, comma 3, sempre del d.lgs. n. 19/2012) si basa dunque «sulla verifica della *persistenza* dei requisiti» valutati

[20] Ai sensi delle norme citate, sono soggette alla disciplina sull'accreditamento ed alle relative procedure anche gli Istituti universitari italiani a ordinamento speciale e – soprattutto – le Università telematiche (per le quali v. *infra*, § 3).

[21] Sulle diverse «missioni» dell'Università, la loro evoluzione nel tempo e la specifica declinazione del principio costituzionale di autonomia in rapporto a ciascuna di esse v., in questo fascicolo, il contributo di N. VINAI.

[22] Sull'ANVUR ed il suo ruolo centrale nell'attuale organizzazione universitaria del nostro Paese, anche nel suo rapporto problematico con i princìpi di autonomia e di libertà della ricerca (e della didattica, nonché pure della «terza missione») sanciti dalla Costituzione v. invece, sempre in questo fascicolo, i contributi di M. MALVICINI e C. BERTOLDI.

al momento dell'accreditamento iniziale della sede e/o del corso di studio interessato, oltre che su «ulteriori indicatori» di valutazione previamente definiti dall'ANVUR, e deve essere effettuato con cadenza almeno quinquennale per la prima e almeno triennale per il corso di studio.

Passando dunque a esaminare gli «indicatori» per l'accreditamento (quindi, in sostanza, per la valutazione) degli Atenei definiti dall'ANVUR, e adottati a loro volta formalmente con decreto ministeriale ai sensi dell'art. 6 (e 10, in tema di «valutazione periodica») del d.lgs. n. 19/2012, essi, nell'impianto della normativa vigente, dovrebbero servire a «misurare e verificare i requisiti» (didattici, di qualificazione scientifica, ecc.) richiesti specificamente alle sedi e ai corsi di studio[23]. Definiti e "rivisti" ogni tre anni, per quanto riguarda i corsi di studio, e ogni cinque, quanto alle sedi, tali «indicatori» devono armonizzarsi – in particolare – con le «linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle università» (anch'esse contenute in un decreto del Ministro, adottato previo parere della CRUI, del CUN e del Consiglio nazionale degli studenti universitari ai sensi del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, art. 1-*ter*)[24] e con le esigenze di sostenibilità economico-finanziaria degli Atenei[25].

Al riguardo, pare di poter affermare che non sussistano – almeno nel sistema regolatorio del periodo più recente – particolari o sensibili differenze tra (i requisiti, e) gli «indicatori» a seconda della categoria di Atenei interessata; e in ispecie, per quanto qui rileva, tra gli Atenei statali e quelli privati. In altri termini, l'analisi delle "norme tecniche" in oggetto, definite dal Ministero e (soprattutto) dall'ANVUR, restituisce l'immagine di un sistema "piatto", complessivamente omogeneo nonostante la concreta articolazione del panorama universitario italiano – e in particolare, la *summa divisio* tra le Istituzioni accademiche pubbliche e private – della quale si è dato conto in precedenza. Ne consegue che, allo stato attuale, le Università statali e quelle private (oltretutto, come abbiamo visto, aventi "dimensioni" e caratteristiche effettive talvolta anche molto diverse al loro interno) sono «accreditate» e valutate sostanzialmente

[23] Così prevede, espressamente, l'art. 5 del d.lgs. n. 19/2012, commi 2 e 3.

[24] È opportuno ricordare – per ricostruire in modo organico la disciplina universitaria in esame, e i suoi tentativi di coerenza complessiva – che, oltre agli «indicatori» necessari per l'accreditamento e la valutazione periodica delle sedi e dei corsi di studio, anche i cc.dd. «programmi triennali» delle singole Università devono armonizzarsi con le linee generali di indirizzo della programmazione triennale definite dal Ministero. Dei «programmi triennali» di ciascuna Università si dovrebbe «tenere conto» nella ripartizione del Fondo per il Finanziamento Ordinario (FFO) degli Atenei (art. 1-*ter*, commi 1 e 2, del citato d.l. n. 7/2005).

[25] Così l'art. 6 del medesimo d.lgs. n. 19/2012. Come si vede, in generale i requisiti e (soprattutto) i *criteri* di valutazione delle Istituzioni universitarie – tanto pubbliche quanto private – sono stabiliti *sostanzialmente* dall'ANVUR e dal MUR, con conseguente "svuotamento" della riserva di legge di cui all'art. 33, sesto comma, Cost. e del principio di autonomia universitaria ad essa sotteso (cfr., per una prospettiva analoga, C. cost. n. 104/2017, punto 4.3 del *Considerato in diritto*).

sulla base *degli stessi criteri e "parametri"*. Il che, se da un lato appare comprensibile dato che si tratta di assicurare *standards* uniformi di «qualità» (per usare un'espressione forse troppo ricorrente nell'attuale legislazione) della didattica e della ricerca, dall'altra parte induce a interrogarsi su se tale stato di cose non possa spingere verso una – almeno tendenziale – omogeneità delle Istituzioni stesse, ponendosi in tensione con i princìpi costituzionali dell'autonomia e del pluralismo accademico.

Il d.m. 10 giugno 2024, n. 773, attualmente in vigore[26] (contenente le «Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2024-2026 e [gli] indicatori per la valutazione periodica dei risultati»), ha introdotto innanzitutto –con una previsione sul cui significato "di sistema" ci si potrebbe pure interrogare – il divieto di istituire e accreditare «nuove Istituzioni universitarie»[27], salvo che nei casi di fusione di Atenei già esistenti e di creazione di sedi (e relativi corsi di studio) decentrate[28]. A parte ciò, e con riferimento alle procedure e ai giudizi di accreditamento *periodico* delle sedi e dei corsi già attivi, esso ha invero dettato «indicatori» solo in minima parte diversi a seconda della tipologia di Atenei: si tratta, nello specifico, di quelli relativi agli obiettivi *(1)* della «[promozione del]le reti di ricerca [e della valorizzazione del]l'attrattività del Paese» e *(2)* della «[valorizzazione del] personale delle università» – valevoli ai fini del riparto del 20% della quota premiale del Fondo di Finanziamento Ordinario o dei «contributi» per le Università private ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto ministeriale stesso –, per i quali gli «indicatori» risultano meno pregnanti per le Università non statali[29]. Risultano, inoltre, in parte diverse le percentuali dei fondi (F.F.O. e appunto «contributi» *ex lege* n. 243/1991) destinate a fini «premiali» alle due categorie di Atenei per il triennio

[26] Ai sensi del suo art. 9, esso infatti trova applicazione fino all'emanazione del decreto ministeriale con cui verranno definite le «linee generali d'indirizzo della programmazione» del successivo triennio 2027-2029. Inoltre, l'art. 1, comma 6, dello stesso d.m. dispone che a partire dal *2025*, i risultati ottenuti dagli Atenei sulla base degli «indicatori» da esso stabiliti contribuiscono al relativo giudizio di accreditamento periodico; fino all'anno 2024, invece, dovevano essere applicati, a tal fine, gli «indicatori» stabiliti dal d.m. n. 289/2021, con riferimento (teoricamente) al triennio 2021-2023.

[27] Quindi, sia pubbliche (o meglio, statali) che private: il divieto, per com'è formulato, ha portata generale.

[28] Art. 8, commi 1 e 2, del d.m. in esame. Si noti che la disciplina ministeriale previgente, relativa al triennio 2021-2023, ammetteva la possibilità di istituire nuove sedi universitarie *non statali* legalmente riconosciute, con l'eccezione (pur'essa significativa: v. il § seguente) delle Università telematiche.

[29] Si veda, per la loro indicazione dettagliata, l'Allegato 2 del d.m. in esame («Indicatori per la valutazione dei risultati (articoli 3 e 4)»).

2024-2026 e le percentuali di riparto delle varie voci di riferimento del finanziamento statale ad esse destinato («quota base», «quota premiale», «quota programmi d'Ateneo» ed altre)[30].

In precedenza – cioè per il triennio 2021-2023 –, i criteri per l'accreditamento periodico delle sedi avevano ad oggetto principalmente la strategia di pianificazione e organizzazione delle Università stesse; la gestione delle risorse; i processi di assicurazione della qualità adottati; la qualità della didattica e dei servizi agli studenti; la qualità della ricerca e della terza missione, o «impatto sociale»[31].

Resta da osservare, infine, che le procedure di accreditamento (iniziale e periodico), a cui si è fatto cenno sopra, sono regolate analiticamente dagli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 19/2012 e dalle relative «Linee guida» dell'ANVUR, e si reggono sulla "dialettica" (e la necessaria collaborazione) tra gli organi interni dei singoli Atenei (in particolare i Nuclei di valutazione), l'ANVUR stessa e il MUR[32]. All'esito delle «visite» e delle verifiche di sua pertinenza l'ANVUR redige un «Rapporto di valutazione», nel quale esprime (per l'accreditamento periodico in particolare) un giudizio che può essere graduato in quattro "fasce": «pienamente soddisfacente», «soddisfacente», positivo «condizionato» o negativo (a seconda delle percentuali di voci – o «punti di attenzione» – della sede o del corso di studio valutate positivamente o meno)[33]. Se un giudizio

[30] Si veda, per la loro indicazione dettagliata, l'Allegato 1 del d.m. in esame («Voci di riferimento e percentuali del finanziamento statale»).

[31] V. al riguardo, per una descrizione più puntuale, in particolare l'Allegato 2 del d.m. n. 289/2021, già ricordato («Indicatori per la valutazione dei risultati (articoli 3 e 4)»), e l'Allegato E del d.m. n. 1154/2021 («Indicatori di valutazione periodica di sede e di corso»), nonché la relativa pagina del sito istituzionale dell'ANVUR, https://www.anvur.it/it/assicurazione-della-qualita/istituzioni-e-sedi/universita/accreditamento-periodico.

[32] Le «Linee guida» e tutti gli altri (invero troppo numerosi e complessi) documenti delle procedure in questione sono pubblicati nel sito istituzionale dell'ANVUR, alle pagine https://www.anvur.it/it/assicurazione-della-qualita/istituzioni-e-sedi/universita/accreditamento-iniziale/procedure e https://www.anvur.it/it/assicurazione-della-qualita/istituzioni-e-sedi/universita/accreditamento-periodico/procedure. Sugli organi degli Atenei coinvolti in modo diretto nelle procedure di accreditamento v. anche, nel presente fascicolo, il contributo di S. MALLARDO.

[33] V. l'art. 3 del d.m. n. 1154/2021, cit. («Decreto autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio»). Tutti i «Rapporti di valutazione» dell'ANVUR, e le schede di valutazione allegate, sono altresì pubblicati nel sito istituzionale, alla pagina https://www.anvur.it/it/assicurazione-della-qualita/istituzioni-e-sedi/universita/accreditamento-periodico/rapporti-di. Si tratta evidentemente di una "messe" di dati ingenti, ma la cui analisi approfondita consentirebbe di valutare le dinamiche (e i risultati) dell'attuazione *concreta* delle procedure esaminate nel testo, anche in relazione alle diverse categorie di Atenei.

negativo[34] comporta la necessità di sopprimere la sede o il corso di studio interessato, il giudizio (positivo) «condizionato» implica l'obbligo dell'Ateneo di porre rimedio alle criticità rilevate entro massimo due anni (a pena di possibile soppressione della sede o del corso stesso); in caso di giudizio «soddisfacente» o «pienamente soddisfacente», invece, l'accreditamento ha validità per cinque anni, ferma una «verifica intermedia» al termine del terzo anno (art. 3 del d.m. n. 1154/2021).

3. La disciplina delle Università telematiche: aspetti evolutivi e problematici

Passando a esaminare specificamente le Università telematiche (ossia la terza categoria di Atenei oggi esistente, residuale sul piano numerico[35] ma in qualche modo "trasversale" rispetto alla tradizionale dicotomia Istituzioni pubbliche/private[36]), abbiamo visto sopra che esse furono "introdotte" nel sistema universitario italiano nei primi anni Duemila, per opera di una norma della legge Finanziaria 2003 (art. 26, comma 5, legge 27 dicembre 2002, n. 289) che ne autorizzò l'accreditamento iniziale, integrando la disciplina previgente. Pochi mesi dopo, un decreto ministeriale del 17 aprile 2003[37] dettò i criteri e le procedure per il loro accreditamento, inaugurando una normativa *speciale* – per molti aspetti derogatoria rispetto a quella degli Atenei di tipo tradizionale – destinata a protrarsi fino agli anni recenti[38].

[34] In sede di accreditamento periodico, sempre. Nelle procedure di accreditamento iniziale, semplicemente, il giudizio dell'ANVUR (ed il conseguente decreto del MUR) può essere positivo o negativo, con la conseguenza di autorizzare o meno l'apertura della sede o del corso di studio interessato (v. ancora il d.m. n. 1154/2021 e i relativi Allegati A, B e D).

[35] Delle Istituzioni in concreto accreditate ed operanti (11 in tutto, ad oggi); al contrario, come si è ricordato nel § 1, i "numeri" degli studenti iscritti (e, correlativamente, dei corsi di studio erogati) dalle Università telematiche sono ultimamente in forte crescita, e non più "trascurabili".

[36] Alla luce di questa "trasversalità", valgono dunque anche per le Università telematiche, e devono essere tenute ferme, le osservazioni svolte nel paragrafo precedente circa la disciplina in materia di accreditamento ed i relativi requisiti e criteri di valutazione, in quanto applicabili a *tutti* gli Atenei, pubblici o privati (telematici inclusi).

[37] «Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio *a distanza* delle università statali e non statali e delle *istituzioni universitarie* abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art. 3 del decreto 3 novembre 1999, n. 509» (corsivi nostri).

[38] All'art. 2, comma 2, di tale d.m. si deve la formalizzazione "ufficiale" della categoria delle Università telematiche: esso disponeva che «I titoli accademici di cui all'art. 3 del decreto 3 novembre 1999, n. 509, possono essere rilasciati da istituzioni universitarie, promosse da soggetti pubblici e privati e riconosciute secondo i criteri e le procedure di cui al presente decreto. Le predette istituzioni assumono la denominazione di «Università telematiche». Anche dopo l'entrata in vigore della «legge Gelmini», per almeno un decennio, queste Università e le loro attività didattiche e di ricerca sono state disciplinate dai decreti ministeriali triennali contenenti le «Linee di indirizzo» della programmazione universitaria e le norme sull'accreditamento delle sedi e dei corsi di studio (v. sopra, § 3), ma con la previsione di disposizioni specifiche (e "speciali") rispetto agli altri Atenei. V. in proposito (nel contesto di un'analisi complessiva di questa categoria di Università) A.L. TROMBETTI, A. STANCHI, *Le università telematiche italiane*, cit.

In effetti, le Università telematiche, in ragione della loro peculiarità (e allora, in un'epoca ben precedente alla pandemia COVID, "novità") consistente nell'erogare corsi esclusivamente in modalità a distanza, hanno sempre sollevato questioni problematiche particolari, e (soprattutto quelle private, come abbiamo visto nel § 1 del tutto maggioritarie) sono state sempre guardate con "sospetto" dal resto del sistema universitario. Se ci si riflette – cercando di astrarsi dal processo di espansione impetuosa della didattica *on line* innescato in via generalizzata (quindi per tutti gli Atenei) dal periodo pandemico –, esse si pongono in contrasto con la stessa *concezione*, ormai millenaria, dell'Università in Europa: non hanno una sede (quantomeno "fisica"), né una «comunità» di riferimento[39]. Questa circostanza spiega, da un lato, la loro – forse irriducibile – "specialità disciplinare"; dall'altro lato, anche però i periodici tentativi del legislatore di limitarne la diffusione – per esempio tramite il d.l. n. 262/2006[40], il cui art. 2, comma 148, dispose il "congelamento" delle nuove autorizzazioni alle telematiche fino all'adozione di un regolamento organico, oppure tramite le più recenti disposizioni contenute nei dd.mm. n. 289/2021 e n. 773/2024, che hanno del pari vietato l'accreditamento di nuove Università telematiche[41] –, che negli ultimi vent'anni si sono alternati a (più frequenti, per la verità) interventi volti a dare a questi soggetti una sistemazione più stabile e organica all'interno del nostro panorama accademico.

In quest'ultima prospettiva devono essere lette, in particolare, le modifiche apportate alla relativa disciplina dal d.m. 14 ottobre 2021, n. 1154 (Ministra Messa), e – da ultimo – dal d.m. 6 dicembre 2024, n. 1835 (a firma dell'attuale Ministra Bernini): esse hanno significativamente "rivisitato" l'assetto e l'organizzazione didattica, nello specifico, degli Atenei telematici.

Con il primo di questi interventi normativi (di rango peraltro secondario, come molti altri che si è già avuto modo di esaminare nel presente lavoro) è stato previsto il "riallineamento" delle Università telematiche ai requisiti e criteri di accreditamento delle altre Istituzioni universitarie: in particolare, quelli relativi al numero di docenti e di studenti necessario per attivare (e mantenere

[39] Analizza il concetto di – e le componenti effettive della – «comunità universitaria», anche nella sua evoluzione storica e nel suo innegabile rapporto con il principio di autonomia della stessa Università, nel presente fascicolo, il contributo di L. CONTE: esso rileva, peraltro, che molti Statuti delle Università telematiche fanno riferimento ugualmente (e stranamente) a tale concetto di «comunità», di docenti e studenti, come se si trattasse di (descrivere) Università "fisiche" di tipo tradizionale.

[40] Approvato dal Governo Prodi II, mentre la disciplina originaria del 2002/2003, sopra esaminata nel testo, era stata varata dalla maggioranza di centrodestra, quando il Presidente del Consiglio era Silvio Berlusconi (e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca era Letizia Moratti).

[41] Art. 8 di entrambi i dd.mm. Va peraltro rilevato che, in entrambi i casi, tale divieto si è inserito nel contesto di un intervento limitativo e di razionalizzazione del sistema universitario italiano di portata più ampia, che ha coinvolto anche le Università *non* telematiche (anche se le telematiche sono state più colpìte dai provvedimenti).

attivo) un corso di studi. Sono state così ridotte le deroghe alla disciplina "generale" a cui si faceva riferimento prima. Il MUR (tramite il decreto direttoriale n. 2711/2021) ha poi dato termine alle Università telematiche per adeguarsi a tali criteri – programmandone la verifica effettiva – fino al 30 novembre 2024.

Si noti che tali Atenei hanno impugnato sia il d.m. n. 1154/2021, sia quest'ultimo provvedimento, davanti al Giudice amministrativo, lamentando che essi avrebbero comportato a loro carico (in modo asseritamente «sproporzionato») l'obbligo di assumere un numero assai elevato di professori, con il conseguente – addirittura – «rischio di estinzione» degli Atenei stessi[42]. Il T.A.R. Lazio ha però respinto questi ricorsi, con sentenze confermate – da ultimo – dal Consiglio di Stato[43], osservando che «il DM 1154 … rappresenta il risultato della revisione periodica dei criteri di accreditamento, in attuazione di quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 19 del 2012, cui l'ANVUR deve provvedere ogni tre anni al fine di tenere gli indicatori costantemente coerenti con le linee guida europee per l'assicurazione della qualità del sistema universitario e con quelli di programmazione universitaria triennale, tenendo conto degli esiti dell'attività di monitoraggio. … In tale quadro, l'ANVUR, nell'istruttoria fatta prima di proporre al Ministero i nuovi requisiti di docenza, *ha quindi verificato l'evoluzione* dell'insieme dei docenti strutturati (professori ordinari, professori associati e ricercatori) e degli studenti iscritti alle università telematiche prima dell'adozione del DM 6/2019 e a seguito della sua attuazione, constatando, *a fronte di sostanziale mantenimento, quando non riduzione, del numero di docenti strutturati, un sensibile aumento del numero degli studenti iscritti alle telematiche. … Ciò non poteva non incidere … sul rapporto docente/studenti in termini di qualità di alcune attività che necessariamente fanno capo ai docenti*, e che non possono essere demandate ai *tutor* cui le linee guida affidano solo una funzione di supporto, quali in particolare lo svolgimento degli esami, l'attività di relatore delle tesi di laurea e l'erogazione della didattica»[44].

[42] Così il ricorso al T.A.R. Lazio deciso dalla sentenza n. 17236/2022, di cui *infra* nel testo (che ne riporta alcuni stralci).

[43] V. in particolare Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza 5 febbraio 2024, n. 1157: in questa pronuncia, peraltro, i giudici di Palazzo Spada hanno sottolineato che «spetta al legislatore, in coerenza con i principi espressi dall'ordinamento europeo, definire un quadro normativo idoneo a contemperare gli interessi in rilievo, riconoscendo il ruolo assunto dalle Università telematiche e predisponendo adeguati e ragionevoli metodi di verifica e di valutazione delle loro attività»; e che «l'assenza di profili di evidente irragionevolezza [dei dd.mm. impugnati: nota aggiunta] non preclude» alle Università telematiche «di sollecitare il Ministero dell'università e della ricerca a considerare con la massima attenzione tutte le peculiarità che caratterizzano l'effettuazione di corsi universitari con modalità telematiche».

[44] Così T.A.R. Lazio, sez. III-*ter*, sentenza 21 dicembre 2022, n. 17236 (corsivi nostri); ma v. anche, in senso conforme, le sentenze (della stessa sezione) nn. 9558, 9559, 9562 e 9565/2022, tutte depositate in data 12 luglio 2022.

Il più recente d.m. n. 1835/2024, emanato dopo ulteriori vicende[45] e all'esito delle riflessioni di un apposito gruppo di lavoro costituito dalla Ministra Bernini con d.m. del 16 febbraio 2024, n. 450, ha invece riformato principalmente quattro aspetti della didattica a distanza[46], con decorrenza dalla (definizione dell'offerta formativa dell')a.a. 2025/2026.

In primo luogo – e per così dire "a monte" –, esso ha introdotto una nuova classificazione dei corsi di studio universitari, basata sulla percentuale di didattica *on line* da questi erogata: corsi «convenzionali», con massimo un terzo di insegnamenti a distanza; corsi «con modalità mista», con da un terzo a massimo due terzi di insegnamenti a distanza; corsi «prevalentemente a distanza», con oltre due terzi di insegnamenti a distanza; corsi «integralmente a distanza», nei quali invece tutte le attività formative sono svolte *on line* (art. 3). Mentre le Università (statali e private) «*non* telematiche» possono istituire corsi di studio di tutte le tipologie – previo ovviamente rispetto dei requisiti fissati dallo stesso d.m. per la "quota" di attività didattiche a distanza –, le Università telematiche (sempre statali o private) possono istituire solo corsi «prevalentemente» o «integralmente» a distanza[47], nonché eventualmente «misti», ma soltanto in convenzione con Atenei «non telematici» e con previsione del rilascio del titolo congiunto (art. 6). Viene quindi incentivata, almeno formalmente, la didattica in presenza anche da parte delle Università telematiche.

In secondo luogo – e significativamente –, il d.m. in esame richiede che anche nel caso di insegnamenti a distanza, almeno il venti per cento delle lezioni sia svolto in modalità «sincrona», in modo da favorire l'interazione tra gli studenti e i docenti e da aumentare quindi il coinvolgimento dei primi (art. 4): come avviene, anche in questo caso, nella didattica tradizionale svolta in presenza.

[45] In sede parlamentare era stato proposto un emendamento al «decreto Milleproroghe 2024», volto a rinviare di un anno la scadenza del termine per le Università telematiche per adeguarsi ai requisiti del d.m. n. 1154/2021; esso è stato respinto, con il parere contrario del Governo, il quale però ha contestualmente istituito il gruppo di lavoro di cui diremo nel testo, con il compito (v. il d.m. n. 450/2024) di esaminare la disciplina vigente in materia di Atenei telematici, allo scopo di formulare proposte di modifica. Inoltre il d.m. sulle «Linee generali d'indirizzo» della programmazione universitaria 2024-2026, n. 773/2024, all'art. 8, comma 6, ha "preannunciato" la riforma delle linee programmatiche dell'offerta formativa a distanza, di cui subito diremo.

[46] Va forse precisato che il d.m. in esame, formalmente, ha ad oggetto appunto la didattica a distanza *in generale*, da qualunque Ateneo essa sia erogata (quindi anche le Università "tradizionali", che negli ultimi anni hanno attivato numerosi corsi di studio e insegnamenti *on line*). Naturalmente, però, esso "impatta" di fatto in modo più rilevante sulle Università telematiche, che hanno esclusivamente corsi a distanza (tanto che è stato appunto predisposto da un gruppo di lavoro ministeriale "dedicato" a questi Atenei).

[47] I cui «requisiti tecnici» – dall'organizzazione delle attività formative e degli studenti in gruppi alle modalità di identificazione e di tutoraggio degli stessi, fino alle caratteristiche della piattaforma informatica di erogazione dei materiali didattici – sono stati fissati nell'Allegato 1 del d.m. in esame.

In terzo luogo, è previsto che in tutte le tipologie di corsi di studio sopra elencate – quindi anche nei corsi «prevalentemente» o «integralmente» a distanza, che vengono attivati primariamente dalle Università telematiche – gli esami degli insegnamenti *on line* (e l'esame finale) si svolgano «in presenza», con una Commissione di «almeno due docenti della disciplina, tra cui il titolare dell'insegnamento», salvo deroghe limitate a situazioni di «gravi … patologie o infermità» degli studenti, di studenti in stato di detenzione o di «temporanee situazioni emergenziali»[48] (art. 5). L'intento di questa previsione è evidentemente garantire la correttezza e la *credibilità* delle valutazioni operate in sede d'esame, arginando così fenomeni poco commendevoli che si erano verificati a partire dall'"epoca COVID", in particolare negli Atenei telematici (quelli «non telematici» hanno tendenzialmente ripristinato gli esami «in presenza» per tutti i loro insegnamenti subito dopo la fine dell'emergenza pandemica).

In quarto ed ultimo luogo, il d.m. in oggetto, in continuità con il decreto del 2021 e con le pronunce del Giudice amministrativo che (come abbiamo visto) ne hanno confermato la legittimità, ha disposto l'adeguamento dei corsi di studio erogati in modalità «prevalentemente» o «integralmente» a distanza – quindi di tutti i corsi delle Università telematiche – a specifici requisiti di «numerosità» massima e di rapporto tra docenti e studenti. Per esempio, è stabilito che un corso di laurea triennale scientifica debba avere un docente strutturato ogni 150 studenti e un corso di laurea umanistico o sociale ogni 200 studenti; per i corsi di laurea magistrale a ciclo unico in ambito umanistico o sociale (come Giurisprudenza-LMG/01) il rapporto è sempre di 1 a 200 (allegato 2 del d.m. n. 1835/2024). Ciò dovrebbe comportare la necessità, per le Università telematiche, di aumentare il numero dei docenti rispetto al passato, con il conseguente complessivo miglioramento della qualità della didattica (che dipende anche da questo rapporto numerico).

Le modifiche sopra esaminate sono state criticate "dall'interno" delle Università telematiche, perché applicherebbero erroneamente alla didattica a distanza gli stessi princìpi (e regole operative) dei corsi in presenza; al contrario, secondo questa prospettiva, occorrerebbe che lo Stato promuovesse la «flessibilità» e l'«accessibilità» dell'insegnamento universitario *on line*[49]. Ad opinione

[48] Per quest'ultimo caso il d.m. in esame richiede che «il provvedimento dell'Ateneo che dispone l'attivazione temporanea della modalità a distanza della didattica ovvero delle prove d'esame [venga] sottoposto al preventivo nulla osta ministeriale» (art. 5, comma 2, lettera b). Inoltre – e più in generale –, è previsto che l'ANVUR «[verifichi], anche attraverso visite *in loco*, l'idoneità e l'organizzazione delle prove» presso le sedi d'esame individuate dalle Università telematiche, nell'ambito delle procedure di accreditamento periodico di tali Atenei (sempre art. 5, comma 3, del d.m.).

[49] Per questa posizione v. M. MONARI, *Decreto università telematiche, cosa funziona e cosa no,* in *Il Sole 24 Ore on line,* 30 settembre 2024, https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2024/09/30/universita-telematiche-decreto/?refresh_ce=1.

di altri, invece, si tratterebbe di misure troppo "timide" e non abbastanza incisive, che salvaguarderebbero lo *status quo* e l'attuale «modello di *business*» degli Atenei telematici (soprattutto privati): specialmente tramite l'apertura all'ampliamento delle deroghe agli esami in presenza (contenuta nell'art. 5, comma 2, del d.m. n. 1835/2024[50]) e la previsione di una "quota" non sufficiente di lezioni «sincrone» o in presenza (quali quelle stabilite dagli artt. 4 e 6 dello stesso d.m.)[51].

Certamente occorrerà valutare nel prossimo periodo l'impatto concreto di tali riforme sul "sistema" delle Università telematiche, e la loro sostenibilità da parte soprattutto degli Atenei privati, del tutto maggioritari in questo contesto. Regole sostanzialmente comuni per gli Atenei statali e privati, infatti, possono avere (e, di fatto, hanno) implicazioni diverse per gli uni e per gli altri. Il tutto in un panorama "fluido" ed in rapida evoluzione, come quello degli studi universitari in *modalità* telematica, caratterizzato, come si è visto, da un crescente numero di "utenti" (e, conseguentemente, di questioni da regolare)[52].

4. L'organizzazione interna delle Università non statali e la garanzia della libertà di ricerca (e didattica) nel loro contesto: un confronto con l'Università pubblica

Nei precedenti paragrafi si è dato conto delle direttrici fondamentali della disciplina sulle Istituzioni universitarie italiane – nelle loro diverse categorie[53] – e di alcune questioni problematiche da essa affrontate. Ora ci si intende soffermare, in particolare, su due profili, che sembrano segnare una *differenziazione* (sia pure non sempre netta, come vedremo) tra le Università pubbliche (o meglio, statali) e private nell'attuale contesto: quello relativo all'organizzazione interna, delineata dagli Statuti nel quadro del principio costituzionale di autonomia, e quello inerente, invece, alla tutela in concreto della libertà di ricerca – e didattica – dei singoli docenti, pure garantita dalla Costituzione all'art. 33[54].

[50] Il quale prevede, invero, la possibilità di «integrare» le ipotesi di deroga da esso previste (e sopra ricordate nel teso) con un successivo decreto del MUR «sulla base del mutamento delle tecnologie a disposizione per lo svolgimento degli esami».

[51] Per questa critica v. il contributo pubblicato nel sito della FLC-CGIL Roma e Lazio in data 27 novembre 2024, dal titolo *Il MUR "salva" le Università telematiche, riflessioni su un decreto che contribuisce a disgregare il sistema universitario* (https://www.flcgilromaelazio.it/il-mur-salva-le-universita-telematiche-riflessioni-su-un-decreto-che-contribuisce-a-disgregare-il-sistema-universitario/).

[52] Cfr. in merito, per una recente riflessione, A. MARRA, *Università telematiche, una partita aperta,* in *il Mulino* (*on line*), 27 febbraio 2024, https://www.rivistailmulino.it/a/universit-telematiche-una-partita-aperta.

[53] Indicate ed esaminate nel § 1.

[54] Per tale fondamento costituzionale della libertà dei singoli docenti v., su tutte, la sentenza della Corte Costituzionale n. 195/1972 (su cui avremo modo di tornare in seguito), nonché, in dottrina, E. CASTORINA, *Lo* status *dei docenti universitari* (Relazione al Convegno AIC su "L'autonomia universi-

Circa il primo profilo, è opportuno ricordare che le Università private (definite anche «libere», con qualificazione evocativa), a differenza degli Atenei statali non sono soggette – nell'esercizio della loro potestà statutaria – ai «principi e criteri direttivi» dettati dall'art. 2 della «legge Gelmini» (i quali stabiliscono, tra l'altro, gli organi "necessari" degli Atenei stessi e la distribuzione delle loro competenze)[55]. Si può dunque ritenere che tali Istituzioni universitarie godano di un'autonomia «piena» in questa materia, sebbene i loro Statuti siano comunque sottoposti al controllo del Ministero in forza della legge n. 168/1989 (art. 6, comma 9).

Dal concreto dispiegarsi di tale autonomia statutaria, in effetti, sono scaturite soluzioni diverse in ordine agli organi e, più in generale, al "sistema di governo" delle Università non statali; per quanto dall'analisi dei loro Statuti alcune ricorrenze si possano individuare. Per esempio, è una costante la presenza (oltre che del Rettore) del Consiglio di Amministrazione – i cui membri tuttavia, a differenza che nelle Università pubbliche, sono nominati in maggioranza dai soggetti privati che hanno promosso la costituzione dell'Ateneo[56] –, del Senato Accademico e del Direttore Generale, analogamente agli Atenei statali. Ma in alcuni casi gli Statuti prevedono anche un «Comitato esecutivo» (o «direttivo») – spesso interno al Consiglio di Amministrazione e dotato di poteri gestionali più incisivi – e un Presidente con funzioni principalmente di rappresentanza verso l'esterno (il che può porre un problema di rapporti istituzionali con il Rettore)[57]. Alcuni Statuti, poi, istituiscono organi particolari, come la «Consulta di Ateneo», volta a favorire la partecipazione della comunità universitaria

taria", Roma, 28 ottobre 2021), in *Osservatorio AIC*, n. 6/2021, pp. 74 s., e precedentemente L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1988, p. 176, e A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giurisprudenza cost*ituzionale, 1991, spec. p. 2984.

[55] V. già *supra*, § 1, nonché, più diffusamente, M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università*, cit., pp. 65 ss. (spec. pp. 74 s.). Sull'autonomia organizzativa delle Università statali, ed i relativi limiti, v. inoltre il contributo di S. MALLARDO in questo fascicolo.

[56] V., ad es., lo Statuto dell'Università Bocconi (art. 16, al *link* https://www.unibocconi.it/sites/default/files/media/attachments/Statuto_2.pdf), della LUISS Guido Carli (art. 6, al *link* https://www.luiss.it/sites/default/files/2022-07/Statuto%20Luiss%20%28Gazzetta%20Ufficiale%20n.157%20del%2007.07.2022%29.pdf) e dell'Università Cattolica (art. 16, al *link* https://www.unicatt.it/ateneo/universita-cattolica/chi-siamo/statuto.html). Va inoltre ricordato che nel Consiglio di Amministrazione delle Università private siede di norma anche un rappresentante del MUR, in relazione alle disposizioni della citata legge n. 168/1989 e della legge n. 243/1991 (esaminata sempre nel § 1 di questo contributo).

[57] V. ad es., per la previsione di tali organi, lo Statuto dell'Università Bocconi (artt. 22-26, al *link* indicato nella nota precedente), della LUISS (artt. 8-11, *link* pure indicato nella nota precedente), dell'Università San Raffaele (art. 10, al *link* https://www.unisr.it/attachments/Statuto-(Decreto-Rettorale-8526_2023)-firmato-digitalmente/9a4d2b52-5bb3-4545-b41d-d0ac94e80dd9/95851d22-4431-48d1-b210-9939beec4533.pdf) e della LUMSA (art. 10, al *link* https://backoffice.lumsa.it/sites/default/files/file/4143/2023-11/statuto_LUMSA_2022.pdf).

alle decisioni di governo[58]; il «Consigliere delegato», individuato come responsabile della gestione amministrativa dell'Ateneo[59]; o la «Giunta del Consiglio di Amministrazione» (sostanzialmente equivalente al Comitato esecutivo/direttivo)[60].

Si segnalano, in questo contesto, le norme organizzative adottate dalle due (uniche) Università non statali con sede nelle Regioni a Statuto speciale: l'Università della Valle d'Aosta e la Libera Università di Bolzano. Vi si prevede, in entrambi i casi, un «Consiglio universitario» con compiti di indirizzo e di gestione generale dell'Ateneo, formato prevalentemente da rappresentanti degli enti territoriali (e, nel caso della Valle d'Aosta, presieduto dal Presidente della Regione), e la nomina del Rettore da parte del Consiglio stesso[61], in coerenza con il particolare assetto delle funzioni inerenti all'istruzione universitaria in tali territori[62]. Si può inoltre osservare, con riferimento all'ulteriore "sottocategoria" costituita dalle Università *telematiche* private, che queste ultime hanno adottato modelli di governo sostanzialmente uguali tra loro (alcuni Statuti hanno un testo quasi identico), fondato sui rapporti tra il Consiglio di Amministrazione, il Rettore – e, anche in questo caso, il Presidente dell'Ateneo – nonché il Senato Accademico[63].

Alla luce della ricognizione appena svolta, ci si potrebbe interrogare (ma la questione esula dai confini del presente contributo[64]) sulle effettive ricadute dei modelli di organizzazione interna propri delle Università private, in particolare in termini di maggiore o minore "adeguatezza" a perseguire in modo efficace gli obiettivi e le «missioni» istituzionali (e … *costituzionali*) degli Atenei rispetto al modello delle (meglio: imposto dalla legge alle) Università pubbliche.

[58] Art. 21 dello Statuto dell'Università Cattolica, cit.

[59] Artt. 32-33 dello Statuto dell'Università Bocconi, cit.; artt. 9, comma 10, e 12, comma 2, dello Statuto dell'Università San Raffaele, cit.

[60] Art. 9 dello Statuto dell'Università Suor Orsola Benincasa, al *link* https://www.unisob.na.it/ateneo/statuto.pdf.

[61] V. al riguardo, specificamente, gli artt. 11-12 dello Statuto dell'Università della Valle d'Aosta, al *link* https://www.univda.it/wp-content/uploads/2018/10/Statuto_di_Ateneo.pdf, e gli artt. 5, 6 e 9 dello Statuto della Libera Università di Bolzano, al *link* https://www.unibz.it/assets/Documents/University/unibz-statut-2016.pdf.

[62] V. *supra*, § 1, in particolare nota 4.

[63] Si vedano a questo riguardo, in particolare, gli Statuti dell'Università Telematica San Raffaele di Roma (artt. 7 e seguenti, al *link* https://assets.ctfassets.net/5bcqzxwt09xw/5X0ijGdHIkdJlTtv3XPtkh/debf752ed50590ddff6f27b072dcca9d/statuto-10-08-2023.pdf), dell'Università Guglielmo Marconi (artt. 8 e seguenti, al *link* https://www.unimarconi.it/uploads/2024/02/Statuto_Unimarconi_01_2024.pdf) e dell'Università Niccolò Cusano (artt. 3 e seguenti, al *link* https://www.unicusano.it/wp-content/uploads/Documenti/statuto/statuto.pdf).

[64] E la relativa indagine richiede, tra l'altro, competenze che vanno al di là di quelle tipiche del giurista.

Venendo al profilo della garanzia della libertà di ricerca – e didattica – dei singoli docenti, pure sopra evocato[65], esso storicamente, nel contesto delle Università private italiane, ha suscitato questioni (e soluzioni) controverse in relazione agli Atenei di ispirazione «confessionale» – e, più specificamente, cattolica –, come l'Università Cattolica (a partire dalla nota "vicenda Cordero") e la LUMSA (sul cui Statuto torneremo tra breve). Nella sentenza n. 195/1972, relativa proprio al "caso Cordero", la Corte Costituzionale ha fissato le coordinate che regolano ancora oggi, sul piano costituzionale, tali questioni: in base al principio del pluralismo, declinato nell'ambito universitario, «non contrasta con l'art. 33 [Cost.: nota aggiunta] la creazione di università libere, che possono essere confessionali o comunque ideologicamente caratterizzate»; «la libertà di insegnamento da parte dei singoli docenti - libertà *pienamente garantita nelle università statali* - incontra *nel particolare ordinamento di siffatte università, limiti necessari a realizzarne le finalità*», per l'appunto «confessionali» o comunque «ideologiche»; la «libertà» (così la definisce, allo stesso modo, la Corte) di queste Istituzioni di perseguire tali fini, sempre nel quadro del principio pluralistico, sarebbe «mortific[ata]» e «rinneg[ata]» ove fosse negato ad esse «il potere di scegliere i … docenti *in base ad una valutazione della loro personalità* e … di recedere dal rapporto *ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti* con quelli che caratterizzano» la singola Università[66]. Come si vede, si tratta di una distinzione netta – riguardo a questo aspetto, pur assai rilevante – tra il regime delle Università statali e quello delle Università private, che la giurisprudenza successiva, anche sovranazionale, non sembra finora avere messo in seria discussione[67].

[65] Giustamente L. CONTE, nel suo contributo pubblicato in questo stesso fascicolo (*La comunità universitaria: docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo*), con riferimento alla libertà accademica dei singoli docenti distingue (nel § 4.1) tra libertà «all'interno» della loro Università di appartenenza e libertà «verso l'esterno», derivante dal fatto di appartenere alla *categoria* generale dei docenti universitari (e quindi, appunto, alla «comunità accademica»). Nelle osservazioni che seguono ci riferiremo esclusivamente al primo aspetto, che coinvolge più direttamente la distinzione tra Università pubbliche e private.

[66] Punto 6 del *Considerato in diritto* (dove la Corte sottolinea, altresì, il "potere contrario" del docente universitario di scegliere se «aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità» dell'Ateneo privato «confessionale», come «di recedere … dal rapporto con ess[o] quando tali finalità più non condivida»); corsivi aggiunti. Per una critica alla conclusione della Corte in questa vicenda, si vedano in particolare P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 231 ss.; A.C. JEMOLO, *Perplessità su una sentenza,* in *Foro italiano,* 1973, I, pp. 7 ss.; S. LARICCIA, *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento,* in *Giurisprudenza costituzionale,* n. 2/1972, pp. 2177 ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il "caso" Cordero: un po' di ermeneutica*, in *Politica del diritto*, n. 1/1973, pp. 28 ss.; in senso contrario, v. peraltro S. LENER, *Giusta fine del "caso Cordero",* in *La Civiltà cattolica,* 1973, pp. 268 ss.

[67] Ci si riferisce, in particolare, alla (altrettanto nota) sentenza della CEDU del 20 ottobre 2009, sul ricorso n. 39128/05 (successivo all'esaurimento dei ricorsi interni per effetto della decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1762/2005, che aveva a sua volta aderito all'orientamento della Corte

Ed invero, rivolgendo lo sguardo – anche qui – alle norme degli Statuti delle Università private che regolano tale questione, è possibile notare che esse fanno preciso riferimento, e "acquisiscono", le coordinate tracciate a suo tempo dal giudice costituzionale. Così, in particolare, l'art. 3 dello Statuto della LUMSA (Ateneo dichiaratamente «di ispirazione cattolica», legato alla Santa Sede tramite il Vicariato di Roma, che ne è fondatore[68]) da un lato afferma che «l'Università garantisce ai singoli docenti e ricercatori la libertà accademica, … di insegnamento e di ricerca»; dall'altro lato, nei commi successivi, richiede agli stessi «il rispetto dei principi ispiratori e delle finalità» dell'Ateneo e prevede la necessità del «nulla osta» del Cardinale Vicario di Roma per la nomina del personale accademico di ruolo. Lo Statuto dell'Università Cattolica (che a sua volta dichiara l'adesione dell'Ateneo «ai principi del cristianesimo» e «della dottrina cattolica»[69]) richiama non soltanto, in generale, l'art. 33 della Costituzione e «[gli] accordi intercorsi tra la Repubblica italiana e la Santa Sede» quali "cornice" dell'esercizio della sua autonomia; ma addirittura, specificamente, la sentenza n. 195/1972 della Corte – del resto, come abbiamo visto, favorevole a tale Ateneo – in relazione alla nomina dei docenti «titolari di insegnamento» ed al loro necessario «gradimento, sotto il profilo religioso», dell'Autorità ecclesiastica[70] (proprio com'era avvenuto nella "vicenda Cordero").

Costituzionale), riguardante la controversia tra Luigi Lombardi Vallauri e sempre l'Università Cattolica. In questa pronuncia la Corte di Strasburgo – pur dichiarando la violazione degli artt. 10 e 6, par. 1, della Convenzione (sulla libertà di espressione e il diritto di accesso effettivo al giudice) in ragione del fatto che l'Università non aveva assicurato al docente garanzie *procedurali* adeguate e che i giudici amministrativi italiani non avevano *sindacato* adeguatamente la decisione di "revoca" dell'incarico di docenza in questione – ha ribadito la meritevolezza dell'interesse delle Università «a dispensare un insegnamento conforme alle [loro: nota aggiunta] convinzioni religiose», alla luce del «principio del pluralismo "senza il quale non esiste una società democratica"» (§44). Essa non è entrata nel merito della questione *sostanziale* relativa alla prevalenza o meno, su questo interesse, della libertà di espressione (e di insegnamento e ricerca) del singolo docente, limitandosi ad affermare che quest'ultimo, nel caso di diniego dell'incarico, ha diritto ad «adeguate garanzie procedurali» (attinenti in particolare alla «conoscenza delle ragioni all'origine della limitazione del suo diritto alla libertà di espressione e [alla] possibilità di contestarle»: § 46). Su questa pronuncia v., tra i molti commenti, M. TOSCANO, *Nuovi segnali di crisi: i casi* Lombardi Vallauri *e* Lautsi *davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, maggio 2010, pp. 15 ss.; M. CROCE, *Il "caso Lombardi Vallauri" dinanzi alla C.e.d.u.: una riscossa della libertà* nella *scuola?*, *ibidem*, ottobre 2010; L. PEDULLÀ, *Autonomia universitaria e libertà di insegnamento*, Città aperta, Troina, 2008, pp. 75 ss.; M. MASSA, Lombardi Vallauri c. Italia*: due sfere di libertà ed un confine evanescente*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), novembre 2009.

[68] Così dichiara l'art. 1 dello stesso Statuto, consultabile alla pagina indicata nella nota 57.

[69] V. l'art. 1 di tale Statuto, consultabile alla pagina *web* indicata nella nota 56.

[70] V., rispettivamente, l'art. 1, comma 4, e l'art. 45 dello Statuto: quest'ultimo, nel secondo comma, prevede che «nell'applicare l'art. 10, n. 3 dell'Accordo di revisione del Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, l'Università Cattolica … *si atterrà alla sentenza n. 195/1972 della Corte Costituzionale* relativa al medesimo articolo» (corsivo nostro).

Meno connotati rispetto a quelli appena esaminati – e perciò più "innocui" dal punto di vista della garanzia della libertà di insegnamento e ricerca dei docenti universitari – risultano gli Statuti (ed i Codici etici) delle Università private *non* «confessionali». Solo per riportare alcuni esempi, lo Statuto dell'Università Bocconi definisce l'Ateneo «sede di libera ricerca e di libera formazione, finalizzate all'apprendimento, all'elaborazione critica e alla divulgazione delle conoscenze a livello nazionale e internazionale», nel quadro dei valori dell'«indipendenza» e del «pluralismo»; ed il relativo Codice etico riconosce ai docenti e ai ricercatori la libertà di insegnamento, salvo il necessario «[impegno] a promuovere il rispetto per i diritti fondamentali dell'uomo, la diversità, la libertà e la democrazia, nonché il rifiuto di qualsiasi forma di discriminazione»[71]. Il Codice etico della LUISS afferma la «piena libertà di ricerca» di tutti i docenti, i quali peraltro «devono perseguire l'avanzamento della conoscenza nei campi e nelle discipline di loro competenza … con una condotta tesa al raggiungimento della verità», e astenersi inoltre, il più possibile, dal «condizionare *ex cathedra* … gli studenti su temi particolarmente controversi», soprattutto «di natura politica, religiosa, sessuale»[72]. Lo Statuto dell'Università degli Studi Internazionali di Roma, a sua volta, garantisce ai docenti e ai ricercatori «l'autonomia nella organizzazione e nello svolgimento della ricerca, anche in ordine agli orientamenti tematici e alle metodologie», e (in generale ai suoi «utenti») «un insegnamento libero da ogni forma di condizionamento o limite nella scelta dei contenuti e delle metodologie dell'attività didattica»; il Codice etico – significativamente ai nostri fini – definisce tanto l'attività didattica quanto la ricerca «diritto e dovere di ogni docente», che devono essere esercitati ispirandosi ai principi «di libertà e autonomia» (la prima) e «del rispetto della dignità di tutte le persone coinvolte, della responsabilità, della correttezza, della diligenza e della trasparenza» (l'attività di ricerca), «in … coeren[za] con gli obiettivi culturali, formativi e organizzativi dell'Ateneo e della struttura didattica di riferimento» del singolo docente[73].

Pare di poter concludere, dunque, che se negli Atenei privati di ispirazione «confessionale» la libertà di ricerca e di insegnamento dei docenti soffra limitazioni potenzialmente anche significative – come ha sancito la giurisprudenza

[71] Art. 6 dello Statuto, cit.; art. 15 del Codice etico, al *link* https://www.unibocconi.it/sites/default/files/media/attachments/ALLALD~1.PDF?VersionId=.wOZu-TzCzWa2051.B8Ya2CE9x1o3umf4.

[72] Paragrafo C.13 del Codice etico, al *link* https://www.luiss.it/sites/all/Codice_Etico_Luiss__CdA_21_aprile_2020_.pdf .

[73] Art. 3 dello Statuto, al *link* https://unint-site.s3.eu-south-1.amazonaws.com/2023-08/statuto_G.U._178_01.08.2023.pdf; artt. 1, 12 e 15 del Codice etico, al *link* https://unint-site.s3.eu-south-1.amazonaws.com/documents/2024/ateneo/codice_etico-2024.pdf. L'art. 18 di quest'ultimo richiede, inoltre, ai ricercatori dell'Ateneo di valutare preliminarmente «la fattibilità» di un progetto di ricerca ed i suoi «profili etici e giuridici» (analogamente ad altri Atenei).

della Corte Costituzionale –, negli altri Atenei non statali – che sono poi la maggioranza – tale libertà sia garantita in modo «pieno», similmente a quanto accade nelle Università statali[74] (fermo restando che pure gli Atenei non «confessionali» possono decidere di perseguire *loro* «finalità» specifiche, e in base alla giurisprudenza citata hanno il diritto di farlo, anche se del caso limitando la libertà accademica dei loro docenti).

5. Osservazioni conclusive: quale "spazio" per l'esercizio dell'autonomia costituzionale, tra Università pubbliche e private?

All'esito dell'analisi svolta, e tenuto conto del tema generale del fascicolo nel quale si inseriscono le presenti riflessioni, è possibile formulare alcune brevi osservazioni aventi ad oggetto, da un lato, i concreti elementi di «differenziazione» rinvenibili tra le Università pubbliche e private nell'attuale sistema italiano, e dall'altro lato (e correlativamente), la loro rispettiva attuale «posizione» rispetto al principio costituzionale di *autonomia*, che dovrebbe ispirarne (e, per così dire, "reggerne") l'assetto.

Più specificamente, quale "spazio" è identificabile – e, ricorrendo al linguaggio geometrico, "perimetrato" – per l'effettivo esercizio dell'autonomia da parte delle Istituzioni accademiche statali e private? Ed è forse possibile ricostruire uno "spazio" più vasto per le seconde, come suggerirebbe la loro natura giuridica, oppure la disciplina sopra esaminata e la sua attuazione pratica non concedono a questi Atenei molti "margini" in più rispetto a quelli pubblici?

Ora, per quanto attiene agli elementi di «differenziazione» tra le due principali categorie di Atenei, si è visto che (al di là dei dati "contingenti", come le loro rispettive dimensioni; l'ambito – territoriale e soprattutto disciplinare – di operatività; le fonti di finanziamento; ed anche le loro sedi[75]) essi consistono, fondamentalmente, *(1)* nell'organizzazione interna e *(2)* nel «grado» di libertà di ricerca e didattica che riconoscono ai loro docenti. Si tratta peraltro (come si è pure rilevato nel § 4) di differenze che non risultano particolarmente marcate, se si considerano, quanto alla prima, l'analogia – o almeno la forte somiglianza – riscontrabile tra alcuni modelli organizzativi, ed organi *tout court*, delle Università pubbliche e private (si pensi alla centralità del Consiglio di Amministrazione, probabilmente imposta, di fatto, dalla disciplina organizzativa e procedimentale vigente); quanto alla libertà dei singoli docenti, il fatto

[74] V. sempre la «giurisprudenza Cordero», che ragiona del fatto che «la libertà di insegnamento da parte dei singoli docenti [è] *pienamente garantita* nelle università statali» (sent. 195/1972, punto 6 del *Considerato in diritto*, cit.).

[75] Su quest'ultimo punto v., in questo fascicolo, il contributo di M. CAVINO, il quale sottolinea (nel § 1) che le differenze esistenti tra le sedi universitarie italiane – in particolare in termini di rapporto docenti/studenti e, correlativamente, di spesa sostenuta dallo Stato per una medesima facoltà universitaria in territori diversi – sono in gran parte ingiustificate.

che la relativa «limit[azione]» – come legittimata dalla giurisprudenza costituzionale[76] – opera principalmente nella "sottocategoria" degli Atenei privati di ispirazione «confessionale», mentre per tutti gli altri (Atenei privati e statali) la garanzia è «piena» e sostanzialmente uguale.

Vi sono poi, naturalmente, le differenze tra il regime delle Università telematiche e quello degli Atenei di tipo tradizionale (v. *supra*, § 3), ma esse derivano dalla strutturale «peculiarità» delle prime – che consiste nell'erogare corsi *esclusivamente* in modalità a distanza[77] – e non toccano, come si è visto, la distinzione tra Atenei pubblici e privati, posto che le telematiche oggi esistenti appartengono formalmente sia all'una che all'altra categoria.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, la realizzazione del principio di autonomia – delle Istituzioni universitarie tanto statali quanto private – di cui all'art. 33 Cost. ed il relativo (e rispettivo) "perimetro", l'esame svolto sembra confermare l'opinione prevalente nella dottrina secondo cui vi è attualmente una non trascurabile «distanza» tra il modello costituzionale e la sua attuazione concreta[78]. La legislazione statale, che dovrebbe circoscrivere e *proteggere* (appunto "perimetrandolo") lo "spazio" di autonomia delle Istituzioni universitarie, tende infatti a *comprimere*, piuttosto, quest'ultimo, invadendo il campo delle «libere» scelte degli Atenei prefigurato dalla Costituzione e aprendo a (invero sempre più) pervasivi interventi delle fonti secondarie di matrice governativa e ministeriale, e non solo (emblematica, nella nostra analisi, pare la disciplina sull'accreditamento delle sedi e dei corsi di studio e sui relativi criteri, "iper-dettagliata" e composta ormai quasi esclusivamente da norme elaborate

[76] Si è visto sopra che la sentenza n. 195/1972, in particolare, fa riferimento ai «limiti» che la libertà di insegnamento dei docenti «incontra nel particolare ordinamento» delle Università private, allo scopo di consentire la realizzazione delle «finalità confessionali», o comunque «ideologiche», di tali Atenei.

[77] La giurisprudenza amministrativa, come si è ricordato, ha di recente sottolineato che «spetta al legislatore, in coerenza con i principi espressi dall'ordinamento europeo, definire un quadro normativo idoneo a contemperare gli interessi in rilievo, riconoscendo il ruolo assunto dalle Università telematiche e predisponendo adeguati e ragionevoli metodi di verifica e di valutazione delle loro attività»; e che, da parte sua, il Ministero dell'Università e della Ricerca dovrebbe «considerare con la massima attenzione tutte le peculiarità che caratterizzano l'effettuazione di corsi universitari con modalità telematiche» (Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza n. 1157/2024).

[78] F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Diritto Amm*inistrativo, 2008, IV, p. 739; A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 3332 ss.; V.M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, in A. Marra (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., p. 29; G. TARLI BARBIERI, *L'"insostenibile centralismo del centro": ovvero dell'agonizzante autonomia statutaria e regolamentare delle Università*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. pp. 183 ss.; e in questo stesso fascicolo, il contributo di L. IMARISIO in particolare (spec. § 6).

dal MUR o dall'ANVUR, senza un adeguato coinvolgimento del sistema universitario[79]).

Questo stato di cose si registra innanzitutto per le Università statali, che – come abbiamo visto nel § 1 – sono numericamente preponderanti (anche come numero di iscritti) e più direttamente "colpìte" dai provvedimenti ministeriali, anche in quanto il loro finanziamento si regge sul FFO, soggetto ai vincoli maggiori[80]. Ma, va sottolineato, si estende anche agli Atenei privati, il cui regime normativo (e prassi attuativa) non si presenta, attualmente, troppo dissimile dalle prime, ed è anzi spesso[81] – nonostante la loro diversa origine e caratteristiche – del tutto analogo[82].

Pare quindi di poter concludere che lo "spazio" di (per l'esercizio dell')autonomia delle Istituzioni universitarie, per come "perimetrato" dal legislatore, non sia adeguato al modello costituzionale, né complessivamente né – per quanto qui si è analizzato più da vicino – con specifico riguardo alle Istituzioni *non statali*, le cui dinamiche di funzionamento dovrebbero sfuggire a maggior ragione all'intervento dei poteri pubblici, e rientrare nell'autonomia di tali Enti.

[79] V. *supra*, § 2.

[80] Su questo profilo, e sulla fattuale limitazione dell'autonomia contabile e finanziaria delle Università (a cui sono inevitabilmente connessi gli altri ambiti dell'autonomia, positivizzati nell'art. 6 della legge n. 168/1989: didattica, scientifica, ecc.), si rinvia ancora al contributo di M. CAVINO in questo fascicolo.

[81] Salvo i due principali elementi di «differenziazione» poc'anzi richiamati nel testo.

[82] Anche la giurisprudenza ha evidenziato, in molte occasioni, tale omogeneità di disciplina tra le due categorie di Atenei: si veda al riguardo, in particolare, Cassazione, sezioni unite, sentenza 11 marzo 2004, n. 5054, la quale afferma che «la principale differenza tra le Università "libere" e quelle statali si coglie sotto l'aspetto finanziario, in quanto le prime non gravano sul bilancio dello Stato o vi gravano in minor misura delle seconde (…), ma per il resto esiste *una larga coincidenza di natura e di disciplina* … [A] conferma della *tendenziale identità dei due tipi di atenei*, collegati nella regolamentazione giuridica e forniti del medesimo potere di rilasciare titoli aventi valore legale, giova … rammentare: che ogni Università ha uno speciale statuto contenente determinazioni fissate per legge (…); che, di regola, le norme dettate per l'istruzione superiore in generale valgono anche per le Università libere (…); che su queste Università, le quali possono essere soppresse, fra l'altro, "per ragioni inerenti all'interesse generale degli studi o alla distribuzione territoriale degli istituti di istruzione superiore" (art. 212 t.u.), ampi poteri di impulso e di controllo spettano al ministero della p.i. (…); che le Università libere hanno gli stessi poteri certificativi, disciplinari e di polizia spettanti alle Università statali; che i rispettivi docenti, uguali per funzioni e prerogative inerenti all'ufficio, possono essere trasferiti dalle une alle altre (…). Da questi e da altri elementi di chiaro valore sintomatico … risulta, dunque, che, *per assetto e disciplina, le Università libere ricevono dalla legge una sostanziale equiparazione alle Università statali*» (corsivi nostri). Per una ricostruzione della disciplina e del dibattito dottrinale e giurisprudenziale relativi alla qualificazione giuridica delle Università private (secondo un certo orientamento, assimilabili agli enti pubblici non economici, proprio in ragione della loro sostanziale omogeneità con le Università pubbliche) v. anche T.A.R. Lazio, sez. III, sentenza 15 giugno 2015, n. 8376, e Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 11 luglio 2016, n. 3043 (sulla stessa fattispecie).