LA COMUNITÀ UNIVERSITARIA: DOCENTI, STUDENTI E PERSONALE TECNICO-AMMINISTRATIVO

LUCILLA CONTE *

Sommario

1. La comunità universitaria in prospettiva storica e «transecolare». La «conflittualità potenziale» con il potere politico. – 2. L'autonomia universitaria e i suoi principali profili. Prospettiva assunta in relazione alla comunità universitaria. – 3. L'università italiana nella società contemporanea, tra continuità e discontinuità. – 4. La comunità universitaria e le sue componenti. – 4.1. Docenti e ricercatori. – 4.2. Studenti. – 4.3 Personale tecnico-amministrativo. – 5. La comunità universitaria e le relazioni tra le sue componenti. A chi "appartiene" l'Università?

Abstract

The contribution focuses on the concept of academic community, analyzing it from a historical perspective, but also paying attention to the legal implications arising from the recognition of the autonomy granted to it by the Italian Constitution. The three main components of the academic community (university professors and researchers, students and technical and administrative staff) are object of study in their specificity and regarding their connections, trying to give an answer to the question: «to whom does the university belong»?

Suggerimento di citazione

L. CONTE, *La comunità universitaria: docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti

* Professoressa associata in Diritto costituzionale e pubblico, Università del Piemonte Orientale. Contatto: lucilla.conte@uniupo.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. La comunità universitaria in prospettiva storica e «transecolare». La «conflittualità potenziale» con il potere politico

«We stand for the truth that colleges and universities across the country can embrace and honor their legal obligations and best fulfill their essential role in society without improper government intrusion. That is how we achieve academic excellence, safeguard open inquiry and freedom of speech, and conduct pioneering research—and how we advance the boundless exploration that propels our nation and its people into a better future».

Con queste parole si è espresso Alan M. Garber, Presidente dell'Università di Harvard[1], nella complessa vicenda del congelamento, da parte dell'amministrazione Trump, dei fondi federali destinati alle università americane colpevoli di non avere adottato iniziative volte a fronteggiare l'antisemitismo crescente (e, correlativamente, accusate di avere a vario titolo incoraggiato la causa palestinese). La vicenda, dai tratti complessi ed articolati non affrontabili in questa sede in maniera organica, ha dimostrato come il Presidente Trump abbia preso estremamente sul serio la necessità di porre le basi di un condizionamento governativo dell'istituzione universitaria, da tempo oggetto di un generale ripensamento da parte repubblicana[2].

Anche prima dell'avere assunto il conflitto israelo-palestinese una dimensione nuovamente (e drammaticamente) strutturale – con conseguente polarizzazione del dibattito pubblico anche all'interno delle sedi universitarie – i repubblicani avevano infatti individuato proprio nelle università la culla della ideologia c.d. *woke*, al contrario incentivata da parte democratica nel corso della presidenza Biden.

[1] A.M. GARBER, *Upholding Our Values, Defending Our University*, testo consultabile al seguente indirizzo: https://www.harvard.edu/president/news/2025/upholding-our-values-defending-our-university/.

[2] J.D. VANCE, *The Universities are the Enemy*, discorso pronunciato alla National Conservatism Convention nel 2021. Ad un ascolto attento del discorso, il cui video è reperibile al seguente indirizzo: https://www.youtube.com/watch?v=0FR65Cifnhw, appare evidente come l'attacco dell'attuale Vicepresidente USA non sia nei confronti dell'istituzione universitaria in sé, quanto piuttosto riguardi la denuncia di una asserita colonizzazione delle università americane da parte di docenti appartenenti all'area culturale definibile come *woke* (intendendo il sostantivo *wokeism* nel significato indicato dall'Oxford English Dictionary, 2023, vale a dire: «progressive or left-wing attitudes or practices», «seen as constituting a collective social movement or agenda»). Più interessanti e documentate (per quanto mediate dalla *fiction* letteraria) appaiono le riflessioni svolte dallo stesso J.D. VANCE in *Elegia Americana*, tr. it. di R. Merlini, Garzanti, Milano, 2017, sul sistema universitario americano, che ha sperimentato in prima persona sia nella declinazione dell'università pubblica (Ohio State University), sia in quella privata (Yale Law School). In tema, e per una visione di taglio comparatistico sulle prospettive dell'autonomia universitaria, v. J.A. DOUGLASS, *Neo-Nationalism and Universities: Populists, Autocrats, and the Future of Higher Education*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2021.

La libertà di manifestazione del pensiero all'interno delle università e nel loro rapporto con l'esterno (*in primis* con il potere politico) ed i condizionamenti derivanti dalla maggiore o minore quota di risorse ad essa destinate, parametrata in base al grado di adesione ad uno schema culturale ritenuto maggiormente desiderabile[3], costituisce una sorta di *mise en abîme* di un tema più ampio. Vale a dire, di ciò che intendiamo per comunità universitaria: da chi sia composta, quale sia la sua missione e quale sia il livello di autonomia dal potere (non solo politico, ma anche economico) che possa rivendicare[4].

La consapevolezza deriva dal fatto che la portata e la visibilità di questo scontro che, volendo semplificare, ha contrapposto il Presidente degli Stati Uniti d'America ad una tra le più prestigiose università private americane, è sintomatica di una circostanza storica in cui l'istituzione universitaria risulta messa in discussione innanzitutto come sede di confronto e propagazione di un pensiero libero da condizionamenti.

Per questo motivo appare utile ripartire dai fondamenti, per domandarsi (assumendo, in particolare, come angolo visuale di questa ricerca l'università italiana) in che cosa consista, oggi, in concreto, la comunità universitaria e quale sia il suo "posto" all'interno dell'ordinamento giuridico e nella società. Sotto quest'ultimo profilo, ci si interrogherà su quale sia l'immagine della comunità universitaria all'interno dello spazio pubblico e se davvero, volendo prendere a prestito le parole del Rettore dell'Università di Harvard, essa giochi davvero un *essential role*, un ruolo essenziale.

Secondo una efficace definizione, «a partire dal Medioevo, l'università è l'istituzione che immagazzina, che memorizza, che ritualizza la cultura, che la riproduce; a ciò l'università moderna aggiunge qualcosa di essenziale: essa conserva e perpetua non solo il sapere immagazzinato, ma anche e soprattutto la problematica, che la conoscenza pone e contiene. (…) Inoltre, l'università non ha soltanto il compito di conservare e trasmettere i problemi fondamentali concernenti l'uomo, il suo destino, la sua natura, il mondo fisico, la vita ecc.: la problematicità dev'essere interna all'università stessa, che deve essere il suo stesso problema, poiché l'università vive, a suo modo, la crisi del mondo contemporaneo»[5].

[3] In questa prospettiva, costituisce un esempio paradigmatico la convocazione in audizione (nel 2023 e nel 2024) presso il Congresso della Rettrice dell'Università della Pennsylvania e della Rettrice dell'Università di Harvard, chiamate a rispondere entrambe di accuse (per lo più generiche in quanto collegate anche alla mera attività di critica nei confronti dell'operato di Israele) di antisemitismo.

[4] Come efficacemente notato da S. Cassese, «Le università sono state, fin dal loro sviluppo, nel Medioevo, in un rapporto continuo con lo Stato, prima di conflitto, poi di collegamento. Hanno rappresentato uno dei tre grandi poteri: accanto al *Regnum* e al *Sacerdotium*, vi è lo *Studium*», S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle Istituzioni*, in *Foro it*., 116, n. 2/1993, p. 87.

[5] E. MORIN, *Università e società*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *L'università nel mondo contemporaneo*, Bompiani, Milano, 1991, pp. 144-145. Si tratta di una definizione di università che presenta

In quella che è stata definita la sua missione «transecolare», l'università presenta dunque da un lato caratteristiche temporalmente definite (che la distinguono nelle diverse epoche storiche e nei differenti contesti), dall'altro una unitarietà di fondo nella sua capacità «di aprire l'accesso ai problemi fondamentali della conoscenza»[6].

Ferma restando questa caratteristica unificante, appare significativo soffermarsi, se pur brevemente, sulle forme assunte dall'istituzione universitaria nel tempo, anche per identificare la progressiva emersione dei soggetti che, a vario titolo, permettono all'istituzione universitaria di qualificarsi anche in quanto comunità.

Come è noto, i due modelli principali di comunità universitaria che si affermano a livello europeo sono la *universitas scholarium* (che ha dunque la sua base nella popolazione studentesca, divisa in nationes a seconda della provenienza, che reclutava e pagava i docenti) e l'*universitas magistrorum* (che ha la sua base nella associazione degli studiosi che vi insegnano, articolata in facoltà ed abilitata a concedere la *licentia ubiuque docendi*)[7].

Il concetto stesso di comunità universitaria è stato tuttavia oggetto di progressiva integrazione rispetto alle sue componenti essenziali docenti/discenti, al punto che in epoca contemporanea l'università si caratterizza come un «ente il cui elemento soggettivo è composito, comprendendo anche (…) coloro che svolgono compiti ausiliari»[8].

Come risultato non soltanto di una risalente tradizione, ma anche di una complessa ed articolata evoluzione, l'università contemporanea si presenta con caratteristiche molto diverse da quelle della sua matrice originaria. Al punto che in questa sede si ritiene di non dover ripercorrere le tappe del mutamento assunto dall'università rispetto alle sue premesse originarie, quanto piuttosto di prendere atto di due dati all'apparenza contrastanti. Il primo, cui si è poc'anzi accennato, per cui l'università, nell'orizzonte della contemporaneità, presenta connotati profondamente differenti e peculiari rispetto a quelli che avevano caratterizzato le sue origini; il secondo, che potremmo riassumere in

significativi punti di contatto con quella, contenuta nello Statuto vigente dell'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, che all'articolo 1, comma 4, stabilisce che: «Dovere dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, luogo naturale del sapere e dei saperi, è interpretare e orientare le trasformazioni del proprio tempo, garantendo l'elaborazione, l'innovazione, il trasferimento e la valorizzazione delle conoscenze a vantaggio dei singoli e della società».

[6] Ivi, p. 148.

[7] Sui diversi modelli di università medievali e sulla loro ricezione nel contesto ordinamentale italiano, v. S. CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it*., 1990, V, p. 205; V. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Diritto Pubblico*, 1995, p. 164 e V. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961, p. 33 ss.

[8] L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1997, p. 89.

una condizione di persistenza di una concezione tradizionale di istituzione culturale caratterizzata da libertà e autonomia.

Come possono convivere queste due suggestioni? La scienza medica fornisce, in proposito, qualche spunto interessante che in questa sede si proverà ad utilizzare come metafora della condizione attuale di una istituzione – si è visto – dal carattere transecolare. La "Sindrome dell'arto fantasma" è definita, infatti, come «la sensazione anomala di presenza di un arto a seguito della sua amputazione»[9]. Di fronte ai mutamenti che hanno modificato nel tempo l'istituzione universitaria, determinando la perdita di alcuni connotati originari e, viceversa, l'acquisizione di altri e nuovi elementi caratterizzanti e, più in generale, di fronte a disequilibri che possano verificarsi nella contingenza storica (rispetto ai quali quello più evidente è rappresentato dalla «conflittualità potenziale» tra istituzioni a carattere scientifico e potere[10]), la comunità universitaria allo stesso modo "reagisce", ricordando e rivendicando la propria essenza, ribandendo il significato della propria presenza nella storia e proteggendo quella che nella lettera del Presidente di Harvard da cui ha preso le mosse la nostra riflessione è definita *boundless exploration*, a indicare il carattere ad un tempo libero e aperto della ricerca scientifica.

La rivendicazione è, in quanto tale, operazione che ricostruisce una memoria, che ridefinisce l'identità del rivendicante e impone una presa di coscienza[11] e può costituire un buon punto di partenza per ragionare sulla comunità universitaria e sulle sue componenti.

2. L'autonomia universitaria e i suoi principali profili. Prospettiva assunta in relazione alla comunità universitaria

L'utilizzo del concetto di autonomia e, nello specifico, il concetto di autonomia universitaria, richiedono qualche precisazione ulteriore.

Si è opportunamente rilevato, in dottrina, come la comunità universitaria costituisca il profilo soggettivo dell'autonomia, che permette di individuare, in concreto, quali siano i soggetti che hanno la possibilità di rivendicarla.

Altrettanto puntualmente, l'autonomia universitaria è stata identificata quale autonomia funzionale, sottolineando come essa si caratterizzi per essere

[9] *Arto fantasma* (Sindrome del), in *Dizionario di medicina*, Treccani, 2010.

[10] M. AINIS, *L'intervento culturale*, s.n., Roma, 1988, p. 169; S. FOIS, *Università e libertà*, in *Diritto e Società*, 1978, p. 360.

[11] Si è osservato, infatti che: «Non sempre la comunità sottostante un agire collettivo è percepita dagli attori come tale; essi spesso non si conoscono personalmente, pur attingendo risorse e risolvendo problemi all'interno di una stessa area geografico-culturale e utilizzando analoghi schemi d'azione. Si dà il caso talvolta che un raggruppamento geografico si senta "comunità" solo davanti a una minaccia collettiva, evento che determina la nascita di gruppi formali ed informali», M. COLOMBO, *Il gruppo come strumento di controllo sociale: dalla comunità al* focus group, in *Studi di Sociologia*, n. 2/1997, p. 207.

una autonomia che attiene all'esercizio di funzioni svolte per la collettività, esercitata da enti pubblici (Università, appunto, ma anche Camere di Commercio) «i cui vertici sono eletti dai soggetti interessati all'esercizio di quelle funzioni, che tramite questi enti si "autogovernano"»[12].

Così identificata, la nozione di autonomia funzionale, evidentemente, presuppone da un lato: a) l'esistenza di una comunità di soggetti, portatori di determinati interessi, che si governa autonomamente; b) il riconoscimento di tale autonomia da parte dello Stato, titolare del potere sovrano[13]; c) la connessione tra il riconoscimento di tale autonomia e l'esistenza di interessi riconosciuti come costituzionalmente meritevoli di tutela[14].

In questo contesto, accanto al principio personalista, rileva l'elemento comunitario[15] che con esso si compone armoniosamente: questo determina che le finalità costituzionali risultino sempre riconducibili alla persona umana sia

[12] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 375-376. Sul concetto di autonomia funzionale, v. A. POGGI, *Autonomie funzionali*, in Dizionario di diritto pubblico diretto da S. Cassese, I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 578-583 e ID., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001. Parla esplicitamente di strumentalità dell'autonomia universitaria rispetto ad obiettivi costituzionali quali la promozione della cultura e della ricerca (art. 9, co. 1, Cost.), la salvaguardia della libertà della scienza e del suo insegnamento (art. 3, co. 1, Cost.), l'attuazione del diritto allo studio (art. 34, co. 3, Cost), M. COSULICH, *L'autonomia universitaria*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, p. 473. Di opposto avviso, R. Cavallo Perin, per cui: «Le Università non sono enti territoriali, perché non sono esponenziali di una popolazione residente, né si tratta in senso proprio di enti che — per contrapporli ai primi — possano dirsi senza equivoco sezionali o funzionali, poiché ne rifugge la sostanza. Le università e in genere i luoghi di scienza ricomprendono come istituzioni l'universale e potenziale elaborazione e insegnamento di ogni scienza, che in quanto libera non può dirsi né sezionale, né ente funzionale ad alcun potere o funzione pubblica o privata, poiché gli enti di libera scienza sono al servizio di tutti e perciò di nessun interesse particolare»., R. CAVALLO PERIN, *L'Università come istituzione di libera scienza*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2023, p. 585.

[13] Sottolinea come tale autonomia sia riconosciuta a titolo originario dallo Stato e non attribuita dalla Costituzione, G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quaderni Costituzionali,* 2002, p. 336. Accoglie una declinazione di autonomia universitaria come libertà da condizionamenti di carattere politico ed economico la *Magna Charta Universitatum* firmata nel 1988 a Bologna da parte di una vasta platea internazionale di Rettori.

[14] Significativa, a questo proposito, la riflessione di U. POTOTSCHNIG, *L'università come società*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1976, p. 269 e poi in ID., *Scritti scelti*, Padova, 1999, p. 821, per cui «l'università non è un'istituzione fatta per il potere, o per esercitare il potere, e nella quale dunque anche la partecipazione dev'essere in primo luogo partecipazione ai fini istituzionali dell'università ossia all'insegnamento e alla ricerca».

[15] G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, Studi Sassaresi, I, 1967-68, pp. 839-840, ove si sottolinea il carattere spontaneo del collegamento tra art. 33, co. 6, Cost. e art. 2 Cost. nel contesto di uno Stato pluralista e del «significato di promozione e di liberazione che l'istruzione, specie se raggiunta a livelli di elevato valore scientifico e critico, assume in uno Stato di cultura».

intesa singolarmente, sia in quanto collocata all'interno delle formazioni sociali[16]. Se individuiamo l'autonomia universitaria come autonomia funzionale è necessario porre particolare attenzione al profilo soggettivo di tale autonomia, che permette di chiarire meglio anche il contenuto delle finalità costituzionali ad essa ricollegate.

L'inquadramento della trattazione su autonomia universitaria nell'ambito della definizione di autonomia in termini generali[17], ha posto il tema di un possibile parallelismo tra autonomia universitaria e autonomia della magistratura, (riconosciuto in particolare nel rapporto di indipendenza con il potere sovrano, nella presenza di organi di autogoverno e – come avremo modo di vedere *infra* – nella disciplina del rapporto di lavoro, che in entrambi i casi risulta riconducibile al pubblico impiego non contrattualizzato)[18]. Nella stessa prospettiva, è apparso utile anche un raffronto tra autonomia universitaria e autonomia regionale[19]. Sebbene la riserva di legge di cui all'art. 33, comma 6. Cost. sia da

[16] G. LOMBARDI, *Persona umana* (libertà della), in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1967, Estratto, p. 5, in cui quello di persona umana è definito come un concetto «socialmente integrato». Sulla riconducibilità dell'autonomia universitaria al riconoscimento costituzionale delle formazioni sociali, v. anche C. cost. n. 383/1998, punto n. 4 del Considerato in diritto.

[17] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1969, pp. 771-772, che individua l'autonomia a partire dal suo «significato etimologico (dal greco autos = sè stesso, nemein = governare», per cui essa «vuole significare la libertà di determinazione consentita ad un soggetto, esplicantesi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione o, più comprensivamente, la potestà di provvedere alla cura di interessi propri e quindi di godere e di disporre dei mezzi necessari per ottenere un'armonica e coordinata soddisfazione degli interessi medesimi. L'autonomia, quindi, presuppone indipendenza a altri poteri e vale nell'ambito in cui questa si estende». Nel caso in cui questa sia massima, «il termine viene a coincidere con quella di sovranità, ed infatti venne così intesa in origine». Ma, circoscrivendo la nozione di autonomia e non sovrapponendola al suo grado massimo coincidente con la sovranità e dunque «riservato poi allo stato l'attributo di sovrano, l'autonomia venne a significare il potere di autodeterminazione esercitabile in modo indipendente *sia pure nei limiti consentiti dalla superiore legge statale*» (corsivo aggiunto). Si consideri anche, a p. 775 il rilievo conferito alla connessione tra il riconoscimento dell'autonomia e il perseguimento da parte dell'ente di una finalità rilevante per l'ordinamento generale e la possibilità, per le università, di caratterizzarsi come quelle formazioni che *storicamente* sono «spontaneamente emerse dal tessuto sociale», cui lo stato si affida «per il conseguimento di fini che si presentano per esso essenziali». Sul carattere relativo e, in fin dei conti, relazionale, del concetto di autonomia, v. A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Utet, Torino, 1987, pp. 32-33.

[18] P. GROSSI, *Pagina introduttiva*, *in Quaderni fiorentini*, 1996, p. 7.

[19] Inquadrate come due autonomie di genere diverso da U. POTOTSCHNIG, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso*, in *Le Regioni*, 1993, p. 528. Sulla relazione tra autonomia universitaria e autonomia regionale v. R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 270; C. Vitale, *La cooperazione tra regioni e Università alla luce della l. 240/2010*, in G. PIPERATA (a cura di), *L'Università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 227. Ricollega autonomia universitaria e autonomia comunale sotto il profilo della possibilità di darsi statuti autonomi F. FENUCCI, *Il fondamento dell'autonomia universitaria*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 1999, p. 573: «sia le Università sia i Comuni hanno radici storiche antichissime e sotto un certo profilo simili,

intendersi come riserva di legge statale, sono infatti presenti ambiti in cui l'autonomia universitaria interseca l'autonomia regionale, quali la materia concorrente della ricerca scientifica e tecnologica e quella dell'assistenza a favore degli studenti universitari (da intendersi come regionale residuale)[20].

Come è stato rilevato, il concetto di autonomia, da intendersi in primo luogo come autogoverno e auto-normazione (e da cui necessariamente discendono gli altri ed ulteriori profili di autonomia, quali quella scientifica e didattica), *in nuce* contiene in sé quello di limite e non mette in discussione l'esercizio della sovranità statale all'interno dell'ordinamento in cui è riconosciuta[21]. Tale limite pare innanzitutto espresso nella riserva di legge di cui al co. 6 dell'art. 33 Cost[22], ed è un limite produttivo di un significato, che in sé non mette in discussione l'esistenza dell'autonomia (anzi, con la sua esistenza la presuppone)[23], ma che

che affondano in una storia millenaria di consuetudini, codificate negli antichi statuti attraverso un processo di lenta stratificazione».

[20] Su questo specifico punto, v. M. COSULICH, *L'autonomia universitaria*, cit., p. 486.

[21] Individua i due principali fondamenti in tema di autonomia universitaria nell'esercizio della libertà da tutelare contro i poteri pubblici e nell'esplicazione di una funzione di interesse pubblico V. ONIDA, *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, 1990 cit., p. 101. Cfr. altresì C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1969, p. 1079, «particolarmente delicato si presenta il problema dell'ambito entro il quale sono da contenere gli interventi dello stato nel controllo degli ordinamenti autonomi garantiti agli istituti universitari. La convinzione dell'esigenza di lasciare al pensiero scientifico il più ampio margine di svolgimento ha condotto ad eliminare l'obbligo del giuramento, prima richiesto agli insegnanti universitari» e p. 1080, in cui si evidenzia come «la conciliazione tra l'interesse statale allo sviluppo dell'arte e della scienza da una parte e dall'altra la libertà della scienza e dell'arte, garantita dall'art. 33 (e che vale, oltre che per i singoli, per i gruppi) si ottiene affidando agli stessi appartenenti a questi ultimi la scelta dei dirigenti e la libera determinazione dei fini a cui indirizzare la propria attività».

[22] Sull'interpretazione della riserva di legge contenuta all'art. 33, co. 5, Cost., nella vasta dottrina in commento, v. F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, p. 757; F. Fenucci, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 38 e ID., *Il fondamento dell'autonomia universitaria*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 1999, p. 573 ss.; A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 1998, p. 3332; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pp. 268-269; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2006, 112; 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, *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, p.183.

[23] Nella copiosa dottrina che ha analizzato la riserva di legge contenuta all'art. 33 Cost., v. il rilievo di C.E. Gallo, per cui «la riserva relativa di legge prevista dall'art. 33 Cost. è una riserva di competenza a favore dell'università che è un'autonomia funzionale», L'articolazione interna delle Università, C.E. GALLO, *L'articolazione interna delle Università*, in 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, p. 49. In tema, si vedano anche le considerazioni svolte da F. FENUCCI, *Il fondamento dell'autonomia universitaria*, cit., p. 574: «Poiché nel concetto stesso di autonomia è implicita l'idea del limite, altrimenti essa sarebbe incompatibile con l'unità statale, si pone il problema di individuare il soggetto o l'organo a cui attribuire il potere di imporre i limiti. La Costituzione sceglie lo Stato perché sarebbe assai fragile la garanzia dell'unità statale se tale

necessita una attenta valutazione nella considerazione di quale possa essere lo spazio di integrazione normativa possibile[24].

Appare dunque utile affrontare il tema della autonomia universitaria in una duplice prospettiva, che tenga conto delle fonti della autonomia[25] e delle fonti sull'autonomia (con possibile intervento di fonti legislative o sub-legislative, con possibile incidenza della legislazione regionale sull'autonomia[26] e degli atti, anche di *soft law*, che siano in grado se non di incidere, quantomeno di orientare lo sviluppo di tale autonomia).

3. L'università italiana nella società contemporanea, tra continuità e discontinuità

Si è detto che l'università contemporanea appare molto diversa dalla sua matrice originaria. Un dettagliato *excursus* storico non è possibile nell'economia del presente contributo[27], anche se saranno presenti, nella trattazione, riferimenti puntuali ad interventi normativi e circostanze contingenti che hanno determinato una "ristrutturazione" dell'istituzione universitaria alla luce della declinazione di autonomia di volta in volta considerata.

Se limitiamo lo sguardo all'ordinamento italiano, numerosi sono stati gli interventi normativi che si sono susseguiti e hanno dato forma all'istituzione universitaria così come oggi la conosciamo. È possibile rilevare come il concetto di autonomia dell'università resti latente nell'ordinamento[28]: l'esistenza di centri liberi di insegnamento, a base personale e articolati sul territorio nazionale costituisce infatti un dato storico prima ancora che giuridico, suscettibile di

potere fosse dato allo stesso soggetto cui è stata attribuita l'autonomia, ma sceglie, fra gli organi, il Parlamento, e tra gli atti dello Stato, la legge, perché questa garantisce meglio l'autonomia. La legge non tutela tanto l'unità statale quanto l'autonomia, sia pure introducendo (rectius: precisandone) i limiti. (…) Palese, anche se non dichiarato, è lo scopo di escludere gli interventi, a qualsiasi titolo, dell'esecutivo, ritenuti più rischiosi per i valori protetti» e, *passim*, p. 578, laddove viene evidenziato che «le università sono (…) enti rappresentativi di collettività che hanno tutte le caratteristiche delle formazioni sociali menzionate dall'art. 2 della Costituzione, in quanto tali comunità sono aggregate in virtù di una spontanea forza di coesione, che è data dal fine comune dell'alta cultura. Ora, non vi è dubbio che l'alta cultura sia uno dei mezzi, forse il più importante, di quel processo educativo attraverso cui, utilizzando la terminologia dell'art. 2, "si svolge" la personalità dell'uomo».

[24] Su questo punto, si rinvia alle considerazioni svolte da M. CAVINO in questo fascicolo, in particolare per quanto riguarda la necessità di una interpretazione «seria» del principio della riserva di legge «che non emargini l'università dai processi che la riguardano».

[25] U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pp. 2305-2315.

[26] M. COSULICH, *L'autonomia universitaria*, cit., p. 473.

[27] Per una scansione temporale dei principali passaggi in cui si è articolata l'evoluzione dell'istituzione universitaria in epoca repubblicana si rinvia al contributo di L. IMARISIO in questo fascicolo.

[28] Sulla persistenza della dimensione sociale, statale e pregiuridica del fenomeno universitario, v., in questo fascicolo, L. IMARISIO.

essere compresso, ma mai del tutto eliminato[29]. Se volessimo individuare il "grado zero" dell'autonomia universitaria forse potremmo fare riferimento allo stato liberale ottocentesco, in cui l'istruzione superiore è ricondotta, per ragioni di omogeneità, ad una delle branche dell'amministrazione statale[30]. Seguendo la torsione autoritaria del regime fascista, risulta con tutta evidenza la compressione della libertà di insegnamento universitario e, conseguentemente, della ricerca e del diritto allo studio universitario[31], che costituisce una sorta di moto contrario[32] rispetto invece all'autonomia riconosciuta all'istituzione universitaria nella Riforma Gentile del 1923 e nel T.U. delle leggi sull'istruzione superiore del 1933[33].

[29] Sul punto, v. A. ROMANO, *Introduzione* al fascicolo *Linguaggi, metodi strumenti dell'insegnamento universitario in Europa*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, n. 1/2015, p. 6, che sottolinea come: «L'istituzione universitaria, o meglio le istituzioni universitarie sono state elementi centrali dello sviluppo di una società, quale quella europea, profondamente influenzata da numerosi cambiamenti politici, religiosi e culturali succedutisi nel tempo nei vari Paesi del vecchio continente».

Sulla collocazione del modello universitario italiano tra i due paradigmi universitari nazionali (huboldtiano-prussiano e francese-napoleonico), v. E. SIGNORI, *Università tra orizzonte nazionale e internazionale: 150 anni di migrazioni, ostracismi e scambio scientifico*, in *Il Politico*, n. 3/2011, p. 271 e S. CASSESE, Discussioni sull'autonomia universitaria, in *Foro it.,* 1990, V, p. 205 e ss.

[30] F. COLAO, *La libertà di insegnamento e l'autonomia universitaria nell'Università liberale. Brevi considerazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *Università in Europa: le istituzioni universitarie dal Medio Evo ai giorni nostri*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1995, p. 355 ss. In questo periodo storico «Le università si configurano alla stregua delle altre pubbliche amministrazioni, senza essere dotate di personalità giuridica, nel quadro del sistema scolastico nazionale rigorosamente diretto e amministrato dal governo centrale del Regno», M. ROSBOCH, *L'autonomia universitaria fra passato e presente*, in *AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino*, p. 118. Anche in questo periodo storico, tuttavia, il tema della libertà accademica rispetto ad ogni tipo di condizionamento resta vivo e presente, come testimoniato da L. CREDARO, *La libertà accademica, Discorso letto il 15 novembre 1900 per l'inaugurazione dell'anno accademico in Regia Università di Pavia*, in *Annuario 1900-1901*, 1900, Pavia, pp. 66-66, consultabile al seguente indirizzo: www.unipv/webcesip/annuari.

[31] *Introduzione* di G. LOMBARDI, in A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995 ed E. Finzi, *La cultura italiana e le leggi antiebraiche del 1938* in *Studi storici*, 2008, 4, p. 895. Si vedano in proposito le prime pagine de *Il sistema periodico* di P. Levi, Einaudi, Torino, 2014 (ristampa), che costituiscono testimonianza del mutato clima all'interno delle università italiane in seguito all'approvazione delle leggi razziali.

[32] Sulla decostruzione e lo "snaturamento" del modello gentiliano, v., in questo fascicolo, L. IMARISIO.

[33] A. POGGI, *Le autonomie funzionali, tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 134, rileva come l'attribuzione ex art. 1 R.D. 30 settembre 1923, n. 2102 (c.d. Riforma Gentile), nel prevedere che «Le Università e gli istituti hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti da presente testo unico e sotto la vigilanza dello Stato, esercitata dal Ministero della Pubblica Istruzione», attesti il riconoscimento dell'autonomia universitaria determinando una «assimilazione della autonomia alla personalità giuridica» e con ciò, ad un tempo, «il vertice della teorizzazione liberale dell'Università come organo dello Stato» e, contestualmente, «il primo punto di crisi di quella stessa teorizzazione». Infatti, «Nel momento in cui essa entra a pieno titolo nel dibattito sulla dinamica dei rapporti Stato-altri soggetti (collettivi) dell'ordinamento, esprimendo il complesso delle realtà sociali che intendono contribuire alla definizione di quella dinamica con il proprio apporto e con le proprie esigenze, si inizia a mettere in discussione la riduzione dell'autonomia nella personalità giuridica».

La fine del secondo conflitto mondiale ed il nuovo assetto costituzionale contribuiscono a maturare una riflessione sul concetto di autonomia universitaria alla luce del nuovo contesto storico-politico. Se è vero che «la radice dell'autonomia universitaria va (…) ricercata nelle tutele che la ricerca e l'insegnamento debbono ricevere sul piano istituzionale»[34], l'elaborazione costituzionale appare rispondere a questa esigenza, individuando nelle università un «soggetto giuridico pubblico caratterizzato dall'elemento personale»[35], «formato da coloro che vi esercitano in modo stabile la ricerca e l'insegnamento»[36].

In particolare, con l'entrata in vigore della carta costituzionale il tema centrale si sposta dal *riconoscimento* dell'autonomia dell'istituzione universitaria in Costituzione all'*attuazione* di tale autonomia, con ciò aprendosi uno spazio per la sperimentazione di modelli diversificati[37]. Un ulteriore elemento che caratterizza l'autonomia universitaria nella fase repubblicana è il dato, sociale prima ancora che giuridico, di un mutamento della consistenza dell'Università

[34] L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, p. 176.

[35] L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle Accademie nella Costituzione italiana*, in *Diritto e Società*, 1981, p. 267 e ss.

[36] L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 84.

[37] Per una panoramica complessiva degli interventi legislativi che si proponevano di attuare riforme del sistema universitario in coerenza con il dettato costituzionale, v. G. PALERMO, *Storia della cooptazione universitaria*, cit., p. 182 ss., e, in questo fascicolo, il contributo di L. IMARISIO. In questa sede è appena il caso di ricordare come esse abbiano avuto ad oggetto, di volta in volta, specifici ambiti (reclutamento dei docenti, riforma delle funzioni del personale universitario, istituzione di organi di raccordo interuniversitario, composizioni delle commissioni di concorso, istituzione del ruolo univo del ricercatore). In altri casi, ad es. con la legge Codignola (l. n. 910 del 1969) che liberalizzò l'accesso all'università, il legislatore intese recepire l'insoddisfazione nei confronti dell'università di classe che aveva costituito uno degli elementi di critica nell'ambito della contestazione studentesca rispetto al progetto di legge Gui del 1965 in tema di modifiche dell'ordinamento universitario. La l. n. 168 del 1989 istitutiva del MURST, come noto, operò nella direzione di determinare una piena attuazione dell'art. 33, co. 6, Cost., aprendo la strada tra gli anni Novanta del secolo scorso e primi anni Duemila, ulteriori interventi, di carattere più settoriale, in tema di autonomia didattica e riforma degli ordinamenti didattici, diritto allo studio e reclutamento universitario, fino a giungere alla riforma Gelmini del 2010, di cui si dirà più diffusamente infra.

come comunità che si arricchisce per effetto della realizzazione della democrazia di massa[38] e alle cui modificate e più complesse esigenze si ricollega l'ingresso nella stessa del personale tecnico-amministrativo e bibliotecario[39].

Partendo dal dato della contemporaneità, le attuali caratteristiche del sistema universitario italiano si ravvisano in una tendenza alla "aziendalizzazione", i cui indici principali sono individuabili nella attenzione alla *governance*, nella promozione della competizione, della valutazione (cui sono collegate specifiche premialità), in una generalizzata prevalenza della logica del servizio[40]

[38] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1969, p. 770, che evidenzia come la realizzazione della democrazia di massa abbia determinato «l'esigenza di far corrispondere al processo di crescita della società gli strumenti necessari a realizzarne le aspirazioni», In virtù del carattere pluralistico degli stati contemporanei, rileva Mortati, si «realizza precisamente la duplice funzione di ampliare la sfera di libertà dei singoli, attraverso l'autogoverno dei gruppi nei quali la loro personalità si espande, e nello stesso tempo di sgravare lo stato da compiti divenuti troppo vasti per poter essere adempiuti senza l'ausilio di enti minori distinti dalla sua organizzazione diretta». In tema, v. M. Regini, *Dalla scuola di élite all'università di massa*, in M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Bologna, il Mulino, p. 292 ss. e S. CASSESE, *L'autonomia delle Università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it*., vol. 116, n. 2/1993, pp. 81 e ss. e, in termini più generali e per una compiuta ricostruzione storica, v. F. BONINI, La politica universitaria nell'Italia repubblicana, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 435 ss.

[39] In relazione alle componenti della comunità universitaria, è stato osservato da C.E. Gallo che la configurazione dell'università prevede che essa sia costituita come «una comunità di persone con vari ruoli, differenti, ma di uguale dignità, i docenti e i discenti, che devono essere tutti presenti perché la formazione socia le università svolga la sua funzione. Se vi fossero soltanto i docenti, l'Università non sarebbe una università così come noi la conosciamo ma sarebbe un ente di ricerca; se vi fossero soltanto i discenti, l'università non sarebbe una entità così come noi la conosciamo ma, semplicemente, una raccolta di autodidatti (trattandosi di una struttura complessa è evidente il ruolo che vi svolge anche il personale tecnico-amministrativo)», C.E. GALLO, *L'articolazione interna delle Università*, in 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*, Bononia University Press, Bologna, 2013, pp. 45-46.

[40] Su cui v. già le considerazioni di P. GIARDA, *L'Università italiana tra diversificazione, inefficienza e autonomia finanziaria*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1/1993, p. 86, che sottolinea la necessità di affrontare in modo esplicito la questione per cui esplicito la questione per cui «l'istruzione universitaria è un'importante funzione pubblica», e pertanto «il sistema delle Università e le singole Università dovranno giustificare la propria esistenza per i risultati che ottengono e non solo perché sono strumentali al rispetto del 1° comma dell'art. 33 della Costituzione repubblicana». Sulla introduzione della logica del servizio, cfr, altresì F. CORTESE, *Come cambiano le funzioni: la didattica universitaria* prima *e* oltre *la pandemia*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'Università italiana*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 151. In tema, con accenti fortemente preoccupati, v. R. Calvano, *La legge e l'Università pubblica*, Jovene, Napoli, 2012 e ID., *L'organizzazione del sistema universitario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., p. 441; F. RIMOLI, *Università, ricerca, cultura: considerazioni su una lunga agonia*, *ivi*, p. 429 e ss.; G. AZZARITI, *Appunto critico sulla crisi dell'Università*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 2460.

Sulla adesione della riforma universitaria del 2010 alla prospettiva del c.d. new public management, v. A. CASSONE, L. SACCONI (a cura di), *Autonomia e responsabilità sociale dell'Università.* Governance *e* accountability, Giuffrè, Milano, p. 177, laddove, nel perimetrare il concetto di *accountability* universitaria si fa riferimento all'adozione di un «contenuto di aziendalità» accanto alle consolidate

con conseguente svalutazione dei profili di autonomia della ricerca scientifica e di rischio di strumentalizzazione della cultura in relazione alle risorse economiche e finanziarie disponibili (e la cui disponibilità è strettamente connessa agli esiti della valutazione esterna)[41]. In questa nuova (ma forse non del tutto[42]) visione dell'università (nel cui solco si colloca indubbiamente anche la riforma italiana di cui alla l. n. 240/2010) è senza dubbio riscontrabile l'incidenza della crisi economica, con la correlata imposizione agli Stati membri a rischio *default* di procedere con misure di maggiore rigore per garantire il contenimento della spesa pubblica[43]. Sul versante del sistema universitario, questa tendenza ha portato giocoforza a favorire –in un contesto di scarsità di risorse per la ricerca – la ricerca applicata, immediatamente produttiva di risultati tangibili e misurabili[44].

Di fronte a questo quadro, mutato o comunque recante elementi nuovi rispetto al modello originario di università come centro di imputazione di una attività di insegnamento e ricerca libera da condizionamenti esterni, sussistono in ogni caso elementi di continuità.

Tra di essi vi è senza dubbio l'internazionalizzazione come elemento qualificante e strategico dell'istituzione universitaria, che nella sua prospettiva

funzioni istituzionali di insegnamento e ricerca. Si riferisce, in proposito, ad un sostanziale recepimento, da parte delle università italiane, di un modello standard di matrice sovranazionale, v. L. IMARISIO, in questo fascicolo. In tema, v. altresì D. BORRELLI, *La "grande trasformazione" dell'università italiana*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 1/2018, p. 1 ss. e F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 609.

[41] M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, cit., 241. Più in generale, fa riferimento ad un vero e proprio «smantellamento» del disegno autonomistico cui appariva ispirata la legge n. 168 del 1989, R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di* governance *dell'università italiana*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto*, n. 4/2024, p. 14. In tema, v. anche C. FOCARELLI, *La mercificazione dell'istruzione universitaria, nel sistema economico mondiale*, in *Ragion pratica*, n. 1/2011, p. 217, che parla esplicitamente di «controllo in cambio di finanziamento», nonché, per una considerazione specifica del concetto di autonomia finanziaria e contabile delle Università statali, v. il contributo di M. CAVINO, in questo fascicolo.

[42] Per un riferimento a tale modello, che si colloca quale *tertium genus* rispetto ai modelli continentali humboldtiano e francese v. A. RIDOLFI, *L'università pubblica e l'università privata*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., pp. 496-497 ss.

[43] Come sottolineato da A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora…*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 10, «Non si può dimenticare che nel contesto di crisi economica che ha segnato l'eurozona a partire dal 2008, alcune delle misure imposte agli stati a rischio default e beneficiari degli aiuti finanziari hanno inciso profondamente sull'organizzazione del sistema universitario e sul diritto allo studio».

[44] In questo senso, v. le riflessioni di C. BARBATI, *Le Università "alla prova" della transizione digitale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, p. 96, per cui «L'obiettivo perseguito dal legislatore della più recente ed estesa riforma alla quale sia stato sottoposto il sistema universitario è apparso di ancor più dubbio e controverso riconoscimento quando si sono delineate le misure alle quali è stata consegnata la valorizzazione di una qualità ed efficienza che traggono molta parte del loro significato, sino a restituire l'immagine del disegno di cui si fanno strumenti, dalle applicazioni che ricevono nei singoli ambiti e perciò dalle conseguenze che ne derivano».

"transecolare" si è sempre attestata non soltanto come centro di produzione, ma anche – attraverso la *peregrinatio academica* – di diffusione materiale del sapere. Questa tendenza all'universalismo (presente nel dato etimologico del vocabolo università[45]) non sempre, nel tempo, si è potuta esprimere compiutamente a causa di politiche e, conseguentemente, di norme, volte a ridurre i margini di autonomia delle università sia sotto il profilo del reclutamento dei docenti, sia sotto quello della libera circolazione e del diritto allo studio da parte degli studenti[46].

La fine del secondo conflitto mondiale e la conseguente esigenza di garantire spazi di libertà e di sicurezza in un'ottica transnazionale, è alla base della visione che dà impulso al progetto di integrazione europea. In questo contesto maturò un'attenzione nei confronti della mobilità studentesca, ritenuta strategica sotto una pluralità di profili, quali quello dello scambio culturale, ma anche della cooperazione internazionale europea nella prospettiva della competizione con l'offerta formativa delle università statunitensi[47].

La spinta ad una crescente internazionalizzazione dei sistemi universitari ha preso forma nel programma Erasmus (15 giugno 1987) come strumento con valenza strategica nel processo di integrazione politico-culturale europea[48]. Questa tendenza non si è arrestata, in ragione dello sviluppo e del successo cui

[45] In base al *Vocabolario Treccani*, edizione online, «Università: s. f. [dal lat. universĭtas -atis, propr. «totalità, universalità», der. di universus».

[46] In proposito, è possibile ricordare quanto disposto da R.D. n. 1951 del 25 novembre 1917, che prevedeva per la docenza universitaria, pena la sospensione e la rimozione dall'insegnamento, il requisito della cittadinanza italiana, su cui v. E. SIGNORI, *Università tra orizzonte nazionale e internazionale: 150 anni di migrazioni, ostracismi e scambio scientifico*, in *Il Politico*, n. 3/2011, p. 273. Sull'impatto delle leggi razziali sulla docenza universitaria e sulla popolazione studentesca, v. R. FINZI, *L'università italiana e le leggi antiebraiche*, Editori Riuniti, Roma, 1997 e ID., *La cultura italiana e le leggi antiebraiche*, in *Studi Storici*, n. 4/2008, p. 895 e ss. In tema, v. altresì A. CAPRISTO, *Le reazioni degli ambienti accademici italiani*, in A. PIAZZA (a cura di), *Le leggi razziali del 1938*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 85 ss.

[47] Su cui v. S. PAOLI, *Le origini del programma Erasmus nella storia della mobilità studentesca europea*, in *Annali di Storia delle Università Italiane*, n. 2/2021, p. 122.

[48] Sulla mobilità internazionale come tratto già caratterizzante le Università medievali, v. E. SIGNORI, *Università tra orizzonte nazionale e internazionale: 150 anni di migrazioni, ostracismi e scambio scientifico*, in *Il Politico*, cit., p. 274, che in proposito parla di una vera e propria suggestione mitologica avente ad oggetto la *peregrinatio academica* e la concezione delle *universitas* come libera comunità di *nationes* studentesche; v. altresì S. PAOLI, *Le origini del programma Erasmus nella storia della mobilità studentesca europea*, in *Annali di Storia delle Università Italiane*, cit., p. 113 e passim, 116, laddove l'A. rileva come l'attitudine alla internazionalizzazione acquisisca nel tempo contenuti ulteriori, collegati all'esigenza di un rafforzamento della cooperazione tra Stati europei. Sulla sempre più avvertita esigenza di globalizzazione delle comunità scientifiche come vera e propria esigenza nell'acquisizione di una sempre maggiore accountability da parte delle Università, v. A. CASSONE, L. SACCONI, *Autonomia e responsabilità sociale dell'Università.* Governance *e* accountability, Giuffrè, Milano, 2013, p. 214.

è andato incontro tale programma, di cui molteplici sono le esternalità positive[49], ed è proseguita con iniziative ulteriori, come quelle volte alla creazione di uno Spazio Europeo di Istruzione superiore[50], nonché orientate alla redazione di una Carte Europea dei Ricercatori[51].

È appena il caso di dire che tutte queste azioni hanno contribuito alla proiezione del concetto di comunità accademica in uno spazio europeo che trascende i singoli Atenei e i sistemi universitari nazionali. La rilevanza strategica dell'internazionalizzazione, peraltro, è riconosciuta, oltre che dalla legge di riforma del 2012[52], a più livelli sul piano interno, come si ricava da documenti elaborati dagli organi di controllo[53], nonché dagli stessi Statuti degli Atenei[54].

[49] Puntualmente ricostruite da S. PAOLI, *Le origini del programma Erasmus*, cit. p. 134.

[50] Avviato con la sottoscrizione, a Bologna, della *Magna Charta delle Università europee* il 18 settembre 1988 e proseguita con l'accordo integrativo (sottoscritto a Bologna nel 1999) di collaborazione tra gli Stati europei nel settore dell'istruzione superiore e con cui ha preso l'avvio il cosiddetto Processo di Bologna, volto in particolare alla elaborazione di un sistema di riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio e di promozione della trasparenza nella definizione dei corsi di studio e di un sistema comune di crediti.

[51] Per un approfondimento relativo all'evoluzione delle politiche universitarie tra diritto europeo e diritto interno si veda, nel presente fascicolo, il contributo di C. BERTOLDI.

[52] Ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. l), l. n. 240/2010, si prevede il rafforzamento dell'internazionalizzazione tanto della componente docenti quanto di quella studentesca, anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera.

[53] Particolare attenzione alla crescente influenza dell'internazionalizzazione come elemento fondante una cooperazione universitaria strutturata e duratura e come fattore di valutazione delle carriere non solo studentesche, ma anche accademiche, è posta dalla Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, nel *Referto sul Sistema universitario* (12 maggio 2025), p. 17 e ss., consultabile su *www.corteconti.it*.

[54] Si riporta, a titolo esemplificativo, l'art. 9 (*Internazionalizzazione e mobilità*) dello Statuto dell'Università del Piemonte Orientale: Art. 9 (Internazionalizzazione e mobilità – 1. L'internazionalizzazione è da ritenersi obiettivo strategico da perseguire in coerenza con gli impegni indicati nei Trattati dell'Unione Europea, nella Dichiarazione di Bologna e nella Magna Charta delle Università. 2. L'Ateneo riconosce la propria appartenenza allo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore e della Ricerca e fa propri i suoi principi e i suoi strumenti. 3. L'Università favorisce, secondo la normativa vigente, la dimensione internazionale della ricerca e della formazione, anche attraverso la mobilità di tutte le sue componenti i contatti e gli accordi con istituzioni accademiche di tutto il mondo, l'adesione a reti e consorzi, lo scambio di conoscenze scientifiche e di esperienze formative, il reclutamento di studenti, ricercatori in formazione e docenti-ricercatori provenienti da altri Stati. 4. L'Università assume e promuove la caratterizzazione internazionale dei propri programmi di ricerca e di formazione, anche attraverso la revisione dei programmi formativi e l'impiego di lingue diverse dall'italiano, in particolare l'inglese; adotta strumenti tecnologici in grado di favorire la diffusione internazionale delle proprie attività formative. 5. L'Università incoraggia i Dipartimenti a creare le condizioni accademiche necessarie per una diffusa mobilità internazionale degli studenti, quali la flessibilità dei piani di studio e l'integrazione dei periodi di studio all'estero nella struttura dei percorsi formativi.6. L'Università cura la semplificazione di tutte le procedure amministrative, al fine di favorire l'accesso alle proprie attività di ricerca e formazione da parte di persone provenienti da altri Stati, anche in attuazione delle convenzioni relative alle lauree congiunte o disgiunte con Atenei stranieri.

Ulteriore elemento di continuità dell'università con la sua storia transecolare – ed è il dato su cui in questa sede ci si soffermerà più diffusamente – è ravvisabile nel concetto stesso di comunità universitaria.

Essa sarà analizzata in una duplice prospettiva, attinente alla sua emersione (e conseguente incidenza) in specifici profili di organizzazione, ravvisabili: a) in relazione al rapporto con lo stato centrale[55]; b) in relazione al sistema di organizzazione interna di ciascun Ateneo.

a) *Profili di organizzazione in relazione allo Stato centrale*

Il sistema universitario italiano si articola in Università statali, Università non statali legalmente riconosciute, Istituti universitari di eccellenza e Università telematiche[56]. Come è noto l'art. 33 Cost fa anche riferimento alla autonomia delle Accademie e degli Istituti di cultura che tuttavia, per la le loro caratteristiche peculiari, non risultano oggetto del presente studio[57].

L'attuale sistema rispecchia il dettato costituzionale e ne esprime alcune potenzialità: le Università statali sono articolate su tutto il territorio nazionale, hanno un carattere principalmente generalista e sono affiancate da istituti di eccellenza, dotati di un ordinamento speciale e orientati allo studio e alla ricerca di alta qualificazione in ambiti specifici[58]. L'offerta formativa nell'ambito dell'istruzione superiore si completa con la presenza di Università non statali e di Università telematiche[59]. Le prime sono abilitate, in seguito a riconoscimento ministeriale della conformità dei percorsi di studio a standard minimi

[55] M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Diritto e Società*, 1980, p. 229; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni Costituzionali*, 1988, p. 178; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e Società*, 1978, p. 758; A. D'ATENa, *L'autonomia universitaria*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 113; S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2000, p. 216.

[56] Le Università statali sono 61, gli istituiti universitari ad ordinamento speciale sono 8, le Università non statali sono 20 e le Università telematiche riconosciute sono 11 (dati reperibili al seguente url: *https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/universita/le-universita*, ultimo aggiornamento 8 gennaio 2025).

[57] Per una compiuta analisi dei profili attinenti alla autonomia organizzativa delle Università, si vedano, nel presente fascicolo, i contributi di S. MALLARDO e F. PASQUINI.

[58] La distribuzione di questi istituti non è omogenea su tutto il territorio nazionale: 3 di essi sono collocati in Toscana (Scuola IMT Alti Studi di Lucca, Scuola Normale di Pisa e Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa), 1 in Lombardia (Istituto Universitario di Studi Superiori – Pavia), 1 in Friuli Venezia-Giulia (Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati-SISSA); 1 in Lazio (Centro Alti Studi per la Difesa- CASD con sede a Roma); 1 in Abruzzo (Scuola Universitaria Superiore Gran Sasso Science Institute - GSSI), 1 in Campania (Scuola Superiore Meridionale -SSM con sede a Napoli).

[59] Per una compiuta ricostruzione di questo sistema si rinvia, nel presente fascicolo, al contributo di G. SOBRINO.

riconosciuti a livello nazionale, a rilasciare titoli di studio aventi valore legale[60]. La loro presenza (anche con sedi decentrate) in sole 10 regioni appare sintomatica della *ratio* della loro istituzione: vale a dire, quella di costituire un'opzione non sostitutiva, ma complementare rispetto all'offerta degli Atenei statali generalisti.

Le università telematiche sono state introdotte nell'ordinamento Universitario italiano a partire dagli anni Duemila[61], sulla scorta di sollecitazioni da parte delle Istituzioni europee[62] e si caratterizzano per l'erogazione dei corsi, in modalità *e-learning*, per tutti e tre i cicli dell'istruzione superiore (Laurea, Laurea Magistrale e Dottorato di ricerca). Su questo *tertium genus* di università, non statali e caratterizzate dall'erogazione della didattica in prevalente, quanto non totale, modalità *e-learning*, è intervenuto in tempi recenti il decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca del 6 dicembre 2024, n. 1835, recante Linee guida per la formazione a distanza, con conseguenze di particolare impatto sulla erogazione della didattica nelle Università telematiche[63].

[60] Previste all'art. 1 del T.U. delle leggi sull'istruzione superiore (R.D. 31.08.1933, n. 1592). Successivamente la disciplina delle università non statali legalmente riconosciute è stata completata dalla l. n. 243/1991 e dalla l. n. 289/2002.

[61] Art. 26, comma 5 della legge finanziaria per il 2003. I criteri di accreditamento delle Università telematiche le relative procedure sono stati individuati in base al D. interministeriale 17.04.2003.

[62] Risoluzione del Consiglio dei ministri UE del 13 luglio 2001, 2001/C 204/02 – *Pensare all'istruzione domani* e Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2318/2003/CE del 5.12.2003 in tema di integrazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei sistemi di istruzione e formazione europei. Ad esso deve aggiungersi, in epoca pre-Covid, il *Digital Education Action Plan* in tema di educazione digitale superiore, di cui alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2018), 22 final del 17 gennaio 2018. Questa prospettiva ha avuto poi il suo completamento in epoca post-Covid attraverso il *Digital Education Plan (2021-2027), Resetting education and training for the digital age* adottato dalla Commissione Europea.

[63] In tale decreto è prevista la definizione, ai fini dell'accreditamento, di classi di corso di studio prevalentemente o integralmente a distanza. Nel primo caso i corsi di studio sono erogati con modalità telematiche, in misura superiore ai due terzi delle attività formative; nel secondo caso tutte le attività formative sono svolte con modalità telematiche. L'accreditamento di corsi di studio in modalità prevalentemente o integralmente a distanza è subordinato al rispetto dei requisiti indicati all'art. 4 delle Linee guida (in particolare, è previsto che al regolamento didattico di Ateneo sia allegata una Carta dei servizi, disponibile prima dell'inizio dei Corsi e recante la metodologia didattica e i livelli di servizio offerti; è inoltre prevista l'erogazione, in modalità sincrona, di una quota non inferiore al 20% del monte ore dell'attività didattica frontale prevista per ciascuno dei corsi erogati a distanza). Il decreto ministeriale n. 1835 è intervenuto anche sulla disciplina degli esami di profitto, prevedendo all'art. 5 (Verifiche di profitto e sedi d'esame) che, in via generalizzata, le verifiche di profitto e l'esame finale debbano svolgersi in presenza per tutte le tipologie di corso di studio. Nel caso di corsi accreditati prevalentemente o integralmente a distanza, le verifiche di profitto e l'esame finale sono svolti presso la sede legale dell'Ateneo oppure in sedi d'esame con commissioni di esame costituite con modalità definite dal regolamento didattico d'Ateneo, che assicurino comunque la presenza di almeno due docenti della disciplina, tra cui il titolare dell'insegnamento

Significativo è notare come, nel lessico degli Statuti, tutte le tipologie di enti che costituiscono il sistema universitario, aspirino a qualificarsi come Università (o Istituti universitari), rivendicando quindi la loro attitudine a collocarsi nel solco di una tradizione consolidata di centri di ricerca e di insegnamento. Di particolare interesse, in questa prospettiva, appare la lettura degli Statuti e dei Codici etici[64], (ma anche ricavabili dalla lettura di ulteriori fonti di regolazione[65]), delle 11 Università telematiche ad oggi riconosciute. Esse, pur individuando quale elemento qualificante la particolare attenzione nei confronti delle nuove tecnologie sul versante dell'insegnamento, non rinunciano a riconoscersi quali: «comunità di ricerca, di studio e di formazione, alla quale partecipano, nell'ambito delle rispettive competenze, funzioni e responsabilità, docenti, personale tecnico-amministrativo e studenti»[66]; «comunità universitaria»[67]; «comunità universitaria formata dal personale docente e ricercatori, dal personale non docente, dagli studenti e dai componenti degli Organi statutari»[68]; «persone appartenenti a qualsiasi titolo alla comunità accademica»[69]; comunità composta «da professori, ricercatori, personale tecnico-amministrativo, studenti»[70]. In altri casi, pur non ricorrendo il concetto di comunità, è comunque evocato per i docenti, i ricercatori, gli studenti e il personale tecnico-amministrativo, l'essere parti dell'università se non altro nella qualifica di "componenti"[71].

[64] L'art. 2, comma 4, l, n. 240/2010 stabilisce l'obbligo di adozione entro 180 gg dalla entrata in vigore della legge di un «codice etico della comunità universitaria formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell'ateneo». Il codice etico «determina i valori fondamentali della comunità universitaria, promuove il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, nonché l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, detta le regole di condotta nell'ambito della comunità».

[65] In proposito, cfr. Università telematica Niccolò Cusano, Regolamento del Comitato Etico per la ricerca; Università Pegaso, Regolamento in materia di disciplina degli studenti e delle studentesse e degli esami di profitto in modalità online;

[66] Statuto Unitelma Sapienza, art. 1, co. 1.

[67] Statuto E-Campus, art. 2, co. 10; Statuto Università telematica San Raffaele di Roma, art. 25, co.1

[68] Statuto Universitas Mercatorum, art. 2, co. 11.

[69] Regolamento in materia di disciplina degli studenti e delle studentesse e degli esami di profitto in modalità online, Università Pegaso, art.1.

[70] Codice Etico Universitas Mercatorum, Preambolo.

[71] V., in proposito, lo Statuto di autonomia dell'Università telematica degli studi IUL che all'art. 4, co. 3, prevede che: «Professori, ricercatori, personale tecnico-amministrativo e studenti, quali componenti dell'Università, contribuiscono, nell'ambito delle rispettive funzioni e responsabilità, al raggiungimento dei fini istituzionali» e lo Statuto dell'Università telematica internazionale UniNettuno, che all' art. 2, comma 5, stabilisce che: «Il personale docente, il personale tecnico-amministrativo e gli studenti, quali componenti fondamentali dell'Università, contribuiscono, nell'ambito delle rispettive funzioni e responsabilità, al raggiungimento dei fini istituzionali».

Ponendo attenzione agli Statuti e ai Codici etici delle Università statali e non statali, il quadro muta in ragione del campione (che è numericamente superiore a quello delle università telematiche) e risulta maggiormente apprezzabile la dinamica Statuto-Codice Etico nella definizione della comunità universitaria e dei soggetti che la compongono.

Come anche nel caso delle Università telematiche, si procede con una tecnica di rinvio per cui lo Statuto (talvolta laconico sul punto), rimanda al Codice Etico, che più diffusamente va a identificare la comunità universitaria.

Dalla lettura e dall'analisi degli Statuti e dei Codici etici delle Università statali e non statali (con l'esclusione, per le loro caratteristiche di accentuata specificità, degli Istituti di eccellenza), pare di poter ricavare un quadro generale che conferma questa tendenza, in cui lo Statuto assolve al compito di fornire definizioni identitarie di comunità accademica, frequentemente sviluppate a partire dal rinvio al riconoscimento di una autonomia costituzionalmente garantita, mentre il Codice etico le specifica con un maggiore grado di dettaglio, ma con un intento in fondo diverso, vale a dire quello di individuare chiaramente i destinatari di specifiche direttive (con ciò fornendo al concetto di comunità universitaria un contenuto a maglie inevitabilmente più larghe, potenzialmente estendibile a tutti coloro che, a vario titolo, entrino in contatto con l'istituzione universitaria)[72].

[72] Esempi di definizione, a fini essenzialmente identitari, del concetto di comunità universitaria all'interno degli Statuti delle università statali e non statali (riservando ulteriori precisazioni al Codice Etico), si riscontrano, *ex multis*, in Università La Sapienza di Roma (art.1: L'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", di seguito denominata anche "Sapienza Università di Roma" e con denominazione breve "Sapienza", è una comunità di ricerca, di studio e di formazione, cui partecipano a pieno titolo, nell'ambito delle rispettive competenze, funzioni e responsabilità, docenti, personale tecnico-amministrativo, dirigenti e studenti. La "Sapienza" è ordinata in forma di istituzione pubblica, dotata di autonomia scientifica, didattica e organizzativa, nonché di autonomia finanziaria e contabile), Università degli studi di Ferrara (art. 2, co. 1: Fanno parte della Comunità universitaria gli studenti e le studentesse, i professori e le professoresse, i ricercatori e le ricercatrici, il personale tecnico e quello amministrativo, nonché tutti e tutte coloro che, a vario titolo, trascorrono periodi di ricerca, di insegnamento e di studio presso l'Università), Università degli studi di Milano (art. 11, co.1: 1. I professori, i ricercatori, il personale tecnico e amministrativo e gli studenti hanno il diritto e il dovere di concorrere, nell'ambito delle rispettive responsabilità, al raggiungimento dei fini propri dell'Università. Il presente Statuto determina le modalità della loro partecipazione, tenuto conto delle funzioni, ai vari organi di governo. I singoli componenti della comunità universitaria sono tenuti ad osservare le norme del presente Statuto e dei diversi regolamenti di Ateneo e degli organi collegiali e ad assumere all'interno degli spazi universitari e nei rapporti reciproci comportamenti consoni con la natura e le funzioni dell'Istituzione e con le disposizioni del Codice etico di cui all'articolo 2, comma 4, della legge n. 240/2010); Università degli studi di Torino (art. 2, co. 1: 1. L'Università è una Comunità di studio e di ricerca, cui partecipano, ciascuno con le rispettive responsabilità e i rispettivi compiti, professori, ricercatori, collaboratori ed esperti linguistici, dirigenti, personale tecnico-amministrativo, studenti, nonché tutti coloro che vi svolgono a qualsiasi titolo, anche temporaneamente, attività di ricerca, di insegnamento e di studio, di supporto amministrativo-contabile alle attività istituzionali), UniCal (art. 1.1.4, in base a cui l'Università della Calabria «favorisce la vita comunitaria di professori, ricercatori, studenti e personale tecnico-amministrativo»); Università della Valle d'Aosta (art. 5: 1. Il personale

docente e tecnico-amministrativo e gli studenti riconoscono come comuni i seguenti principi e criteri di comportamento: a) osservanza del presente Statuto e impegno personale ad operare per la sua attuazione; b) rispetto del codice etico di Ateneo, la cui violazione comporta l'irrogazione della sanzione del richiamo scritto e, in caso di recidiva, la pubblicazione della sanzione sul sito web di Ateneo; c) rispetto reciproco come richiesto dalla comune appartenenza all'istituzione universitaria e dalla consapevolezza della funzione che essa assolve nella società; d) rispetto dei luoghi, delle strutture e dei beni destinati dall'Ateneo all'attività didattica e di ricerca ed ai servizi generali, preservandone la funzionalità e il decoro. 2. I docenti, inoltre, riconoscono i valori: a) della cooperazione in materia di attività scientifica, nei limiti consentiti dai caratteri della ricerca; b) dell'adempimento dei doveri accademici e della collaborazione nell'attività didattica. 3. Gli studenti si impegnano alla frequenza degli insegnamenti e alla diligenza nello studio, alla collaborazione con le altre componenti universitarie e all'impegno fattivo negli organi ove sia richiesta la loro presenza.

4. Il personale tecnico-amministrativo concorre alla più efficiente utilizzazione delle risorse rese disponibili dall'Università e alla più efficace erogazione dei servizi forniti dalla medesima); Università Kore-Enna (art. 3, co. 1: L'UKE è una comunità solidale di professori, ricercatori, personale di ricerca e tecnico-amministrativo, studenti e amministratori. Essi sono tenuti al rispetto dei principi ispiratori dell'Ateneo, del presente statuto, delle norme in esso richiamate, dei documenti strategici e regolatori approvati dagli organi di governo. È dovere di tutti gli appartenenti all'Ateneo partecipare, in ragione dei rispettivi ruoli, al perseguimento degli scopi dell'università e alle attività a tal fine programmate), IULM (art. 1.2: La Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM è una comunità universitaria di cui fanno parte i docenti, il personale tecnico-amministrativo, gli studenti e tutti coloro che, a vario titolo, trascorrono periodi di ricerca, di insegnamento e di studio presso la Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM), L'Università Cattolica del Sacro Cuore si riferisce al concetto di comunità accademica nello Statuto (art. 1, co. 2: L'Università Cattolica è una comunità accademica che contribuisce allo sviluppo degli studi, della ricerca scientifica e alla preparazione dei giovani alla ricerca, all'insegnamento, agli uffici pubblici e privati e alle professioni libere), anche se significative precisazioni si ritrovano nel Codice etico, in cui risultano bene individuate le caratteristiche delle varie componenti della comunità universitaria, in una logica di reciproca centralità (Codice etico dell'Università Cattolica del Sacro Cuore emanato con D.R. n. 9350 del 18 ottobre 2011 e s.m.i., Titolo II, III, e IV); UNISG Pollenzo, Statuto (Emanato con Decreto Rettorale n. 438/23 – 9/01/2023, in GU Serie Generale n. 17 del 21/01/2023. art. 3, comma 10: Studenti, professori, ricercatori, docenti e personale tecnico-amministrativo, quali componenti dell'Università, contribuiscono, nell'ambito delle rispettive funzioni e responsabilità, al raggiungimento dei fini istituzionali e sono tenuti altresì a osservare le norme del presente Statuto e dei regolamenti di Ateneo, nonché ad assumere, all'interno del campus, in ogni contesto in cui si eserciti la condizione di membri della comunità accademica e nei rapporti reciproci, comportamenti consoni alla natura e alle funzioni dell'istituzione.); Università della Basilicata (art. 1, comma 9: La comunità universitaria è costituita dagli studenti, dai professori, dai ricercatori, dal personale dirigente e tecnico-amministrativo e da quanti partecipano ai programmi di ricerca, formativi e di consulenza scientifica attuati dall'Università stessa. Ogni componente della comunità contribuisce, nell'ambito delle proprie funzioni, competenze e responsabilità, al raggiungimento dei fini istituzionali dell'Università e Preambolo al Codice etico, punto n. 2: L'UNIBAS richiede ai professori, ai ricercatori, al personale tecnico e amministrativo e ai suoi studenti di rispettare e di promuovere, nell'adempimento delle proprie funzioni, i valori caratteristici dell'Università, quali scaturiscono dalla sua storia millenaria). In altri casi il concetto di comunità universitaria trova maggiore, quando non esclusivo sviluppo, all'interno del Codice Etico (Università di Teramo, Statuto, dopo una identificazione, all'interno dello Statuto, dei diritti e dei doveri di docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo, individuati singolarmente agli artt. da 5 a 8, all'art. 9 rinvia al Codice etico: L'Università adotta un Codice etico della comunità universitaria, che ne definisce i valori fondamentali, promuove il riconoscimento dei diritti e il rispetto dei doveri individuali nei confronti dell'istituzione di appartenenza, e detta le regole di condotta nell'ambito della comunità. Le norme del Codice etico sono volte a evitare ogni forma di discriminazione e di abuso, a regolare i casi di conflitto di interessi

Questa diversità di approccio risulta esplicitata nella relazione illustrativa del Nuovo Codice Etico e di Comportamento di Sapienza-Università di Roma, ove si sottolinea che tale Codice «riunifica in un unico elaborato i valori etici della comunità universitaria e le regole di comportamento finalizzate alla prevenzione della corruzione, al cui rispetto è tenuta la comunità stessa e tutti coloro che a diverso titolo vi entrano in contatto» e nasce «dalla specifica esigenza di coordinamento di disposizioni e norme aventi contenuto simile rappresentata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'approfondimento dedicato alle istituzioni universitarie previsto nell'aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)»[73].

Se si accoglie un concetto di comunità quale «spazio di soggettivizzazione»[74], si comprende come la varietà delle soluzioni definitorie contenute negli Statuti e nei Codici etici delle università abbiano l'obiettivo di rivendicare un'identità peculiare, destinataria di un'autonomia costituzionalmente riconosciuta, fotografando l'esistente (ovvero: quali siano i soggetti che compongono la comunità universitaria) ma dicendo nulla, o comunque ancora poco, sui loro

e di proprietà intellettuale e si applicano anche ai soggetti esterni all'organico dell'Università che facciano parte dei suoi organi ai sensi dello Statuto); Università del Piemonte Orientale, (punto 4 del Preambolo a Codice Etico e di comportamento, che identifica come destinatari di tali disposizioni tutti i componenti della comunità universitaria, individuata in: a) tutto il personale dipendente tecnico-amministrativo, a tempo indeterminato e a tempo determinato, compresi/e i/le collaboratori/collaboratrici ed esperti/e linguistici/linguistiche, i/le tecnologi/tecnologhe (l. 30/12/2010 n. 240, art. 24/bis), i/le dirigenti dell'Università, personale di altre amministrazioni pubbliche in posizione di comando o distacco presso l'Ateneo; b) tutto il personale in regime di diritto pubblico, professori, professoresse,

ricercatori e ricercatrici a tempo indeterminato e determinato (D. lgs. 30/3/2001 n. 165, art. 3 c. 2), anche provenienti da altre Università, professori e professoresse emeriti/e e onorari/ie, per quanto compatibile con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti; c) studenti e studentesse di ogni ordine e grado, dalla data d'iscrizione e fino alla conclusione degli studi; d) una vasta gamma di soggetti che a vario titolo intrattengono rapporti con l'Ateneo (es. cultori della materia, dottorandi, consulenti e componenti esterni degli Organi accademici e degli organismi collegiali dell'Ateneo, secondo quanto definito nei relativi atti d'incarico e di nomina); Università di Bologna (che all'art. 1, comma 6 definisce l'autonomia dell'Ateneo quale «principio ed espressione della comunità universitaria», all'art. 2 del Codice etico, definisce in misura più dettagliata i componenti della comunità universitaria). Appaiono discostarsi in parte da questa dinamica, la LUISS Guido Carli, soprattutto per il riferimento, nel Codice etico punti A.2. e A.3, alla contrapposizione Comunità Universitaria e *stakeholders* esterni e la Link Campus University, il cui Codice Etico (testo vigente dal 26 luglio 2022), all'art. 2, nell'identificare i destinatari, stabilisce che «Sono tenuti al rispetto del Codice sia l'Ateneo come Istituzione che l'intera Comunità Universitaria costituita dal personale docente e non docente e, più in generale, da tutti coloro che, a vario titolo, operano nell'ambito delle strutture dell'Ateneo, *ivi compresi gli studenti*», con una formulazione ambigua, da cui potrebbe ricavarsi il significato per cui gli studenti *non* siano ritenuti parte della comunità universitaria.

[73] D.R. n. 3430/2022, p. 1.

[74] F. FERRARESI, *Comunità, soggetto e "immagine del mondo". Per una semantica del mutamento politico in Max Weber*, in *ParoleChiave*, 2014, 5, p. 55.

margini di concreta operatività. Si rende perciò necessario analizzare il fenomeno anche sotto il profilo della organizzazione interna degli Atenei, così come configurata dalla riforma del 2010.

b) *Profili di organizzazione interna (analizzati come momenti di emersione della comunità universitaria)*

La c.d. Riforma Gelmini (l. n. 240/2010), ha individuato, come è noto, le sedi principali in cui si articola la governance di Ateneo[75], che qui saranno analizzate nella misura in cui consentono di riconoscere al loro interno significativi momenti di emersione della comunità universitaria[76].

La modifica degli statuti in materia di organizzazione e organi di governo dell'Ateneo (art. 2, co. 1, l. n. 240/2010)[77], ha posto in rilievo la posizione strategica della comunità accademica nell'elezione del Rettore[78].

[75] Gli organi necessari delle Università sono individuati dalla l. n. 240/2010 sono i seguenti: rettore;

senato accademico; consiglio di amministrazione; collegio dei revisori dei conti; nucleo di valutazione; direttore generale. Sulla riforma c.d. Gelmini (l. n. 240/2010), nella vasta dottrina a commento, v. D. FIUMICELLI, *La legge n. 240/2010: complessità del sistema delle fonti del diritto e rischi per l'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2011, pp. 1-30; R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Jovene, Napoli, 2012; C. BARBATI, *La nuova governance dell'università*, in *Riv. trim. dir. pubbl*, 2011, p. 359 e ID., *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019; G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.,* n. 4/2013, p. 947 e ss.; M. REGINI, *Conseguenze non previste delle riforme: i mutamenti della governance universitaria in Europa*, in *Stato e mercato*, n. 2/2015, pp. 159 e ss. e ID., *I mutamenti della governance universitaria in Europa. Una ricerca sugli effetti delle riforme*, in *Scuola democratica*, n. 1/2015, p. 7 e ss.; G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011; F. ROVERSI-MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli studi ed il personale accademico nella legge 20 dicembre 2010*, n. 240, Bononia University Press, Bologna, 2013.

[76] In termini generali sul concetto di autogoverno, v. S. MULLER, *Autogoverno dell'università*, in N. Matteucci (a cura di), *L'università nel mondo contemporaneo*, Bompiani, Milano, 1991, p. 305, per cui «nella sua essenza l'Università iniziò e rimane una comunità di studiosi-insegnanti e studenti – e tutto ciò che la riguarda discende da quell'essenza»; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Diritto e Società*, 1980, p. 233.

[77] Su cui v. E. CARLONI, *Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2012, p. 314 e M.R. ALLEGRI, *La governance delle università pubbliche nei nuovi statuti: linee di tendenza e prime valutazioni*, in *Rivista AIC,* n. 4/2011, p. 1 e ss.

[78] F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle Università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl*., 2010, p. 725 e ss. È stato inoltre messo in luce come «i supposti vincoli normativi [contenuti nella l. n. 240/2010] abbiano comunque consentito una grande variabilità nell'organizzare i nuovi assetti istituzionali e i processi decisionali interni agli Atenei», G. CAPANO, *Gli Statuti e la prassi: l'implementazione della Legge 240 negli Atenei italiani*, in G. CAPANO, M. REGINI (a cura di), *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, Fondazione CRUI, Roma, 2015, p. 61 ss. e, *passim*, p. 67, laddove riconosce una quasi perfetta sovrapposizione tra funzione di governo e ruolo del Rettore, così che «sembra emergere una tendenza maggioritaria a concepire la squadra di governo più come un insieme di intermediari con le strutture di base e con gli interlocutori interni ed

Per quanto riguarda il Senato accademico, sede rappresentativa per eccellenza della comunità universitaria nella sua composizione plurale, in ragione delle esigenze di coordinamento delle istanze didattiche e di ricerca, l'art. 2, co. 1, lett. f), l n. 240/2010) ha stabilito che esso sia costituito su base elettiva, in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'Ateneo e non superiore a trentacinque unità, compresi il rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti; e composto per almeno due terzi con docenti di ruolo (almeno un terzo dei quali direttori di Dipartimento), eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo[79]. L'elettorato passivo per le cariche accademiche è riservato (ai sensi dell'art. 2, co. 11 della l. n. 240/2010) ai docenti che assicurano un numero di anni di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo.

Il peso della componente studentesca e del personale tecnico-amministrativo e bibliotecario è rimessa alla valutazione dei singoli Statuti.

La presenza di una rappresentanza, oltre che del corpo docente anche degli studenti nel Consiglio di Amministrazione è presupposta dall'art. 2, co. 2, lett. i), ove è stabilita la composizione del consiglio di amministrazione nel numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti[80]. Nulla è detto, nella l. n. 240/2010, in

esterni che come un vero e proprio "esecutivo" dell'Ateneo. Emerge, insomma, una bassa istituzionalizzazione della "squadra" del Rettore come organo di governo dell'Ateneo, ulteriormente confermata dal fatto che in pochissimi casi (…) vengono tenuti dei verbali formali». Con riferimento all'elezione del Rettore, si è sottolineato, *ivi*, p. 64, come si riscontrino «scelte statutarie diversificate in merito al peso da attribuire al personale tecnico-amministrativo nell'elezione del Rettore (con una netta prevalenza, tra gli Atenei, per la scelta di una ponderazione del voto in un range che va dal 2% al 33%)».

[79] Sulla marginalizzazione del ruolo del Senato Accademico operata dalla l. Gelmini, nel senso di un ridimensionamento del ruolo del Senato Accademico quale organo rappresentativo degli esponenti della comunità accademica, per cui «tale marginalizzazione pare essere introdotta dalla riforma al fine di ovviare all'autoreferenzialità che ha da sempre connotato il sistema universitario italiano», v. R. MORZENTI PELLEGRINI, V. MOLASCHI, I. GENUESSI, *Le riforme della governance universitaria in Italia e in Europa* in G. CAPANO, M. REGINI (a cura di), *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, Fondazione CRUI, Roma, 2015, p. 11.

[80] Sulla accresciuta influenza del Consiglio di Amministrazione nella complessiva governance di Ateneo, v. F.G. SCOCA, *Considerazioni iniziali sulla riforma universitaria del 2010, in F. Roversi Monaco (a cura di), Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi e il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010*, n. 240, BUP, Bologna, 2013, p. 8 e G. CAPANO, p. 63, per cui «La legge 240 esprime una tendenza verso la verticalizzazione degli assetti di governo degli Atenei (…), sia con il rafforzamento delle prerogative del Rettore, sia con la risoluzione, almeno a livello formale, della simmetria di poteri tra Senato e CdA, con l'assegnazione a quest'ultimo del ruolo di decisore strategico». La rappresentanza di studenti e docenti nel CdA dovrebbe bilanciare la logica manageriale cui risulta improntato questo organo secondo le previsioni della l. 240/2010, su cui v. R. MORZENTI PELLEGRINI, *La governance dell'università*, cit., p. 17. Più in generale, sulla maggioranza dei membri interni nel CdA, v. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie, Giappichelli*, Torino, 2019, p. 28 e D. MARINO, *La partecipazione dei lavoratori alla governance dell'Università*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4/2021, p. 737 e ss.

relazione alla presenza del Personale tecnico-amministrativo nel CdA,[81] anche se gli Statuti si sono orientati nella individuazione di uno o più rappresentanti, sul fronte dei membri interni del Consiglio di amministrazione, individuabili anche nell'ambito del PTA.

Per quanto riguarda il Nucleo di Valutazione, cui è attribuita dalla l. 240/2010 la funzione di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica, anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti (che, ai sensi del comma 2, lettera g), art. 2, l. n. 240/2010, svolgono attività di monitoraggio e strategica in tema di offerta formativa e di qualità della didattica), la partecipazione del personale tecnico-amministrativo è regolata dagli Atenei mediante coinvolgimento diretto o indiretto del PTA.

La garanzia di una rappresentanza effettiva da parte degli studenti all'interno degli organi dell'Ateneo si realizza dunque attraverso lo loro rappresentanza elettiva nel Senato Accademico, nel Consiglio di Amministrazione e nel Nucleo di Valutazione. L'elettorato passivo è attribuito agli iscritti per la prima volta e non oltre il primo anno fuori corso ai corsi di laurea, laurea magistrale e dottorato di ricerca dell'università; ogni mandato ha durata biennale ed è rinnovabile una sola volta[82].

Particolare rilievo è stato attribuito dalla l. n. 240/2012 alla rappresentanza studentesca all'interno dell'organo deputato a produrre lo Statuto (art.2, comma 5). Va tuttavia sottolineato come, nell'ambito degli Atenei, si sia diffuso un approccio orientato ad una revisione partecipata degli Statuti, e ad una conseguente composizione delle Commissioni per la revisione degli Statuti allargata a tutte le componenti della comunità universitaria.

4. La comunità universitaria e le sue componenti

Ci si è proposti di indagare sul concetto di comunità universitaria in rapporto allo stato centrale e in rapporto alla governance interna. Il primo profilo è strettamente collegato alle riflessioni condotte *supra* sul concetto di autonomia universitaria, mentre il secondo ha permesso di analizzare sotto il profilo soggettivo le strutture della governance interna di ateneo, verificando la loro attitudine a costituire effettive sedi di partecipazione e di espressione della volontà

[81] Sul carattere particolarmente laconico della legge n. 240/2010 in merito alla partecipazione del personale tecnico-amministrativo alle sedi in cui si realizza la governance di Ateneo, v. D. MARINO, *La partecipazione dei lavoratori alla governance dell'Università*, cit., p. 740.

[82] È prevista una rappresentanza studentesca anche all'interno dei Comitati regionali di coordinamento (CORECO), di cui al d.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25 e s.m.i. La componente studentesca all'interno del CORECO è variabile in relazione al numero di Atenei all'interno della Regione e i rappresentanti degli studenti sono eletti dalla componente studentesca dei Senati accademici e dei Consigli di amministrazione delle Università della Regione, riunita in seduta comune. Sulla presenza della rappresentanza studentesca negli enti deputati alla garanzia del diritto allo studio universitario, v, infra, § 4.2.)

e delle determinazioni della comunità universitaria nel suo complesso. Finora, dunque, si è preso in considerazione il concetto di comunità universitaria in una prospettiva essenzialmente unitaria e cioè di gruppo, da intendersi come «sistema in azione» e «soggetto pensante da interrogare, dotato di una propria unitarietà psichica e morale»[83].

Questo approccio permette di formulare alcune considerazioni sul concetto di comunità universitaria e sulla sua differenziazione rispetto alla comunità scolastica[84]. Entrambe si caratterizzano per essere formazioni sociali utili alla promozione dell'individuo ai sensi dell'art. 2 della Costituzione; la libertà di insegnamento è garantita in entrambi i contesti; ma la prima si differenzia dalla seconda in ragione di una autonomia, come si è avuto modo di ribadire *supra*, costituzionalmente riconosciuta e non attribuita, funzionale al perseguimento di una doppia prospettiva di libertà, non limitata all'insegnamento ma estesa alla ricerca scientifica, promossa e tutelata dalla Costituzione ai sensi dell'art. 9, comma 1, Cost. Per quanto riguarda il profilo che potremmo definire "relazionale", la comunità scolastica si caratterizza per l'istituzionalizzazione del rapporto con la famiglia[85] (formazione sociale riconosciuta esplicitamente dalla

[83] M. COLOMBO, *Il gruppo come strumento di ricerca sociale: dalla comunità al* focus group, cit., p. 206, con rinvii a R. KAES, *L'appareil phsychique groupal*, Dounod, Paris, 1976 ed E. DURKHEIM, *La divisione del lavoro sociale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962.

[84] Utilmente, è stato osservato come, pur ravvisando un elemento comune a comunità scolastica e comunità universitaria nel qualificarsi come «organismo separato e distinto non soltanto nei confronti del potere statuale, ma anche nei confronti della comunità circostante. E questo in considerazione del ruolo istituzionale che ad essa è stato attribuito mediante il suo inserimento nel novero delle formazioni sociali tutelate dall'art. 2 Cost, e, quindi, con la sua necessaria collocazione entro gli schemi garantistici tradizionalmente posti a fondamento di questa norma, che attribuisce a tali gruppi rilievo e tutela costituzionale come ordinamenti distinti dall'ordina mento statuale, in quanto espressioni della libertà ed autonomia di ogni individuo che in essi sviluppa la propria personalità», la comunità scolastica si caratterizzi «per la istituzionalizzazione dei rapporti scuola-famiglia», M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sul concetto di "comunità scolastica"*, in Foro it., 1978, V, p. 200 e in nota n. 15. Un altro tratto che differenzia le vicende della considerazione della comunità scolastica rispetto alla comunità universitaria è ravvisabile, altresì, nel fatto che: «l'avvenuta conservazione, anche dopo l'avvento della Costituzione, di gran parte della legislazione anteriore, ispirata come è noto a principi accentratori e burocratici, ha ritardato una impostazione in questo senso del problema, autorizzando invece per lungo tempo il consolidarsi di un indirizzo prevalente in dottrina fondato su una visione irrilevante del singolo istituto. Tale indirizzo, infatti, uniformando l'istruzione agli altri settori della pubblica amministrazione, ha finito col considerare la scuola alla stregua di un qualunque altro organo dello Stato. Questa è stata cosi per molto tempo inquadrata nella categoria dei pubblici istituti, i quali appunto si differenziano dagli altri organi soltanto per il rilievo che in essi assumono gli elementi materiali e tecnici e per il particolare stato di soggezione che caratterizza la posizione di coloro che vogliono usufruire dei loro servizi», *ivi*, p. 198. Sul possibile parallelismo tra comunità scolastica e comunità universitaria v. A. PIZZORUSSO, *La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Foro italiano*, 98, 10, 1975, p. 221 e ss.; G.C DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in M. BOMBARDELLI E M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005, p. 96 ss

[85] Così M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sul concetto di "comunità scolastica"*, cit., p. 200.

Costituzione), mentre nel caso dell'università l'aspetto relazionale è di tipo genetico, ne determina la riconoscibilità e, sul fronte dell'insegnamento, intercorre unicamente nella relazione docenti-studenti, nel tempo strutturatasi in una pluralità di organi di raccordo e garantita dalla partecipazione di entrambe le componenti al governo dell'Università (integrate successivamente dal personale tecnico-amministrativo) in base alle loro caratteristiche peculiari[86].

Sulla base di queste premesse, appare utile indagare i principali temi e problemi che caratterizzano ciascuna di tali componenti nella sua specificità.

4.1. Docenti e ricercatori

Con una efficace formulazione, il corpo docente dell'università è stato definito come «la fonte e il luogo dell'esercizio dell'autonomia universitaria»[87], suggerendo da un lato un sempre vivo collegamento con la genesi originaria e spontanea dell'istituzione-università, dall'altro individuando uno specifico «elemento personale, identificato nei professori universitari»[88], che costituisce il principale centro di imputazione delle garanzie costituzionali in tema di libertà di ricerca e di insegnamento[89].

L'attività di ricerca e di insegnamento costituisce un tutt'uno inscindibile e integra il principale tratto distintivo dell'istituzione universitaria[90].Rispetto agli obiettivi della garanzia della libertà di ricerca e di insegnamento, il riconoscimento dell'autonomia (da intendersi, *in primis*, come autogoverno e dunque

[86] La comunità universitaria è stata definita una formazione sociale "a composizione diseguale", in cui: «i docenti, il personale ed i discenti (…) svolgono ruoli diversi, hanno funzioni diverse, e perciò responsabilità e un peso decisionale diverso. Questo significa che anche negli organi collegiali che governano l'Università vi è una collegialità diseguale, cioè una presenza differenziata quanto al peso e alle competenze tra le varie componenti (è evidente che si tratta di una collegialità che non corrisponde alle regole ordinarie della rappresentanza, che non corrisponde alle regole ordinarie della partecipazione, che non corrisponde nemmeno alle regole ordinarie di composizione degli interessi: tutte queste regole, ben presenti negli organi collegiali amministrativi in genere, non corrispondono alle regole esistenti nelle Università e alla loro ratio, che è riferibile proprio alle caratteristiche di questa formazione sociale», C.E. GALLO, *L'articolazione interna delle Università*, in 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, p. 46.

[87] L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., p. 176.

[88] L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1997, p. 86.

[89] L'autonomia universitaria riconosciuta dalla Costituzione appare dunque orientata «soprattutto al fine di assicurare la libertà di ricerca e di insegnamento là dove quella e questo si manifestano (almeno in teoria) al più alto livello: come tutela, quindi, dei professori universitari, che si completa con l'attribuzione agli stessi del potere di conduzione degli enti di appartenenza; il quale – trattandosi di enti associativi – viene a corrispondere con la garanzia di non ingerenza di terzi in ciò che si vuole riservato agli appartenenti al gruppo sociale, inteso come collettività culturale rappresentativa degli uomini di scienza che concorrono a costituirlo», L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, cit., p. 84.

[90] Come sottolineato in C. cost., n. 14/1983.

come potestà di darsi un ordinamento giuridico[91]) esercita un ruolo strategico. E proprio attraverso la compiuta attuazione dell'autonomia che l'università si completa sotto il profilo soggettivo, non caratterizzandosi più soltanto «come un ente formato dagli studiosi che vi insegnano, ma come un ente il cui elemento soggettivo è composto, comprendendo anche i destinatari dell'insegnamento e coloro che svolgono compiti ausiliari»[92].

Si potrebbe, dunque, dire che è proprio il riconoscimento dell'autonomia a rendere necessaria una ricomposizione delle parti in cui è costituita la comunità universitaria e a proporne una visione relazionale.

Ed è proprio in quest'ottica che è possibile analizzare la figura e la posizione della docenza nel sistema.

Volendo porre mente al modello humboldtiano di università[93], i tre "doveri" del professore universitario sono individuati nella ricerca, nell'insegnamento e nella formazione dei formatori. Questa tripartizione appare ancora oggi funzionale a definire un quadro sistematico delle attività in cui i docenti universitari sono coinvolti.

Partendo dall'ultimo di tali profili, ovvero quello relativo alla formazione dei formatori, appare essenziale trattare il tema della cooptazione universitaria, che ne costituisce il presupposto logico. Per cooptazione, in termini generali, si intende una «pratica di accesso ad un gruppo, controllata direttamente dai membri del gruppo stesso»[94], non formalizzata e caratteristica dei processi di riproduzione culturale. Come è noto, il fenomeno della cooptazione ha caratterizzato l'università fin da tempi remoti, ed è stato legittimato (e rivendicato) all'interno del sistema universitario stesso come strumento di selezione iniziale

[91] S. ROMANO, *Autonomia* (voce), in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947. Sul rilievo per cui l'università è autonoma nella misura in cui è in grado di autogovernarsi, v. U. POTOTSCHNIG, *Strutture di governo e di autogoverno*, in *L'autonomia universitaria*, cit., 31.

[92] L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, cit., p. 89, riferendosi in particolare all'art. 16, co. 2 della l. n. 168 del 1989 che affidava l'elaborazione dei nuovi Statuti delle Università al Senato accademico in composizione integrata.

[93] W. VON HUMBOLDT, *Università e umanità* (1810), tr. it., Napoli, 1971. Sul recepimento di tale modello nel sistema universitario italiano, v. M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. Pubblico*, 1995, p. 164.

[94] K. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione. I processi autonomi di riproduzione di gruppi privilegiati*, Milano, 1990 Per un inquadramento storico del fenomeno della cooptazione, non senza accenti critici nei confronti di questa pratica, v. G. Palermo, *Storia della cooptazione universitaria*, in *Quaderni storici*, n. 1/2010, pp. 171 ss.

di soggetti che presentassero specifica attitudine allo studio e alla ricerca[95]. Anche chi ha analizzato il fenomeno della cooptazione con taluni rilievi critici[96], non ha escluso come tale pratica costituisca un elemento funzionale alla garanzia di autonomia riconosciuta al sistema universitario, riconoscendo l'attualità del rilievo per cui, a fronte di un rapporto tra sistema universitario e potere esecutivo fortemente sbilanciato a favore del secondo (che aveva caratterizzato, con una certa continuità, il periodo liberale e poi quello fascista, con la previsione della nomina ministeriale delle commissioni di concorso e l'ampio utilizzo delle chiamate dirette a discrezione dell'esecutivo), il sistema della cooptazione costituisce l'unica garanzia sostanziale di vera indipendenza dell'istituzione universitaria[97].

La cooptazione costituisce un primo passo per l'avvicinamento alla carriera accademica, cui si accede dopo un periodo (definito come quello del pre-ruolo), caratterizzato da uno spiccato pluralismo[98] delle forme contrattuali e su cui è intervenuto, in più occasioni, il legislatore, modificando le originarie previsioni contenute nella l. n. 240/2012[99]. Una prima misura ha riguardato il contratto di ricerca (art. 22 l. n. 240/2012), che ha inteso sostituire l'assegno di ricerca.

[95] Si vedano, in proposito, le vivide considerazioni espresse da B. Caravita al riguardo, che, nel ripercorrere la sentenza C. cost. n. 143/1972, laddove enuncia il principio in base al quale il potere di individuare i vincitori dei concorsi universitari non è conferibile a persone estranee alla materia su cui si è formata la preparazione dei concorrenti o a materie non affini alla stessa (in caso contrario, a giudizio della Corte, «si affiderebbe il giudizio sul candidato a chi non ha idoneità a valutare l'attività sulla quale deve esprimere il proprio meditato avviso», con l'esito che tale sistema non garantirebbe il buon andamento dell'amministrazione perché non assicurerebbe scelte informate a conoscenza della materia di cui al concorso e del progresso che essa ha potuto far registrare»), rileva come il risultato di tale pronuncia sia stato quello di legittimare un sistema di selezione in cui continuino a funzionare (minimi) meccanismi di cooptazione». A giudizio dell'A., non potrebbe essere altrimenti «in raggruppamenti, per i quali ben si può usare la nozione costituzionale di formazione sociale, composti da poche centinaia di persone, il giudizio che conta è in primo luogo quello della comunità scientifica di riferimento, che impedisce di per sé la sorpresa, la vittoria di uno sconosciuto calato da un pianeta diverso», B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, pp. XIV ss.

[96] G. PALERMO, *Storia della cooptazione universitaria*, cit., pp. 171 ss.

[97] Sulla razionalità intrinseca del fenomeno della cooptazione quale «unica vera garanzia sostanziale di vera indipendenza», v. L. EINAUDI, *L'università italiana e la riforma Gentile*, in ID., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. VIII (1923-24), Torino, 1965, p. 423.

[98] Basti pensare che, nell'ambito del più ampio *genus* del pre-ruolo hanno convissuto posizioni estremamente diversificate quali quelle di assegnisti di ricerca, borsisti di ricerca, ricercatori a tempo determinato (di tipo B e A, questi ultimi a loro volta differenziati in ragione delle specifiche linee di finanziamento PNRR o PON). In questa prospettiva, si è parlato efficacemente di «polverizzazione dei canali di reclutamento», R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello status giuridico e processi di valutazione: "sorvegliare e punire"?*, in *Rivista AIC*, 2018, 1, p. 8.

[99] Il riferimento normativo è, in particolare, alla l. n. 79/2022, con cui è stata instituita la figura del contrattista di ricerca ed è stata unificata la figura del ricercatore in tenure track (RTT), ma anche dai successivi interventi di riforma che hanno avuto ad oggetto la l. n. 240/2012, con l'introduzione degli incarichi post-doc (art. 22-bis) e degli incarichi di ricerca (art. 22-ter). Tale disciplina è, nel momento in cui si scrive, soggetta ad una possibile ulteriore modifica ad opera delle previsioni ora contenute nel ddl 1240, attualmente all'esame della VII Commissione permanente del Senato.

Il contratto di ricerca si caratterizza per essere un rapporto di lavoro subordinato (mentre il "vecchio" assegno di ricerca era riconducibile ad un contratto di collaborazione coordinata e continuativa), biennale, rinnovabile una sola volta e prorogabile di un ulteriore anno per specifici progetti di ricerca. Un aspetto di particolare rilevanza è dato dal fatto che la cui retribuzione del contratto di ricerca è regolata dal CCNL del comparto Istruzione e ricerca[100] (e, in ogni caso non può essere inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito (articolo 22, comma 6 della Legge 30 dicembre 2010, n. 240)[101]. Inoltre, la previsione per cui (ai sensi dell'art. 22, comma 1.l n. 240/2010) i contratti di ricerca si possono stipulare ai fini dell'esclusivo svolgimento di specifici progetti di ricerca, opera un effetto di potenziale irrigidimento in tema di carichi di lavoro, con conseguente limitazione dei margini di operatività del contrattista di ricerca in relazione all'attività didattica.

Appare essenziale, tuttavia, segnalare come l'attivazione dei contratti di ricerca ex art. 22 l. n. 240/2010 abbia scontato una situazione di stallo in sede di contrattazione, a causa di divergenze interpretative tra ARAN e organizzazioni sindacali[102].

L'esigenza di garantire una maggiore flessibilità rispetto a tale tipologia contrattuale è stata avvertita dal legislatore[103], che è successivamente intervenuto con l'introduzione di ulteriori tipologie contrattuali differenti da quella disciplinata all'art. 22 della l. n. 240/2010, vale a dire gli incarichi post-doc (art. 22-bis) e gli incarichi di ricerca (art. 22-ter)[104]. Queste ultime due tipologie contrattuali sono soggette a ridefinizione nell'ambito del disegno di legge 1240, attualmente in discussione presso la VII commissione permanente del Senato.

Contestualmente alla sostituzione dell'assegno di ricerca con il contratto di ricerca, il legislatore è intervenuto unificando le precedenti posizioni di ricercatore di tipo a) e di tipo b) nell'unica figura del Ricercatore in Tenure Track

[100] Sottoscritto il 18.01.2024.

[101] In base a questo ancoraggio, sotto il profilo retributivo, alla posizione del ricercatore confermato a tempo definito, l'attivazione di un contratto di ricerca risulta più onerosa rispetto a quella del precedente assegno di ricerca, con un differenziale del costo per ogni ente tra ciascun nuovo Contratto e il precedente Assegno di ricerca stimato intorno ai 15/16.000 euro (dato calcolato dalla FLC CGIL).

[102] Di tale situazione dà conto la relazione illustrativa del d.d.l. 1240, sottolineando come da essa generi l'esigenza di individuare ulteriori forme contrattuali dotate di maggiore flessibilità applicativa.

[103] Sul punto v. anche d.d.l. 1240, attualmente in esame presso la VII commissione permanente del Senato, con un nuovo intervento in questo ambito, volto a precisare posizioni differenti da quella del contrattista di ricerca ex art. 22, suscettibili di essere impiegate in mansioni differenziate (attività di ricerca, attività di supporto alla didattica, attività di terza missione), cui si aggiunge anche quella di "professore aggiunto", istituibile attraverso apposito contratto ex art. 22 quater, in favore di esperti di alta qualificazione, anche appartenenti al mondo professionale, finalizzati allo svolgimento di specifiche attività didattiche, di ricerca e terza missione.

[104] d.l. n. 45/2025 conv. in l. n. 79/2025, art. 1-bis, in cui l'introduzione di tali tipologie contrattuali è direttamente collegata a garantire la piena e migliore efficienza della riforma 1.5 della Missione 4, Componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

(RTT) che prevede un contratto della durata complessiva di sei anni, non rinnovabile, il cui titolare è soggetto a valutazione dopo il primo triennio[105]. In questo caso si è voluto ovviare alla distinzione operata dalla originaria riforma del 2012 tra ricercatori di tipo b) (i quali, al termine del periodo di tre anni, se in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, potevano essere chiamati dal Dipartimento di afferenza, nei limiti delle risorse disponibili, in qualità di Professori associati) e ricercatori di tipo a), i quali (anche se in possesso di abilitazione) al termine del triennio non potevano aspirare all'immissione in ruolo, ma al più in un rinnovo del contratto (e con il limite del cumulo massimo delle annualità in cui essi fossero stati titolari di assegni di ricerca). Con l'istituzione del RTT si è inteso agevolare la stabilizzazione dei ricercatori di tipo A dopo il periodo di tenure e, correlativamente, mandare ad esaurimento la posizione dei ricercatori di tipo B.

La procedura di selezione è quella indicata all'art. 24 della l. n. 240/2010 e prevede procedure pubbliche di selezione disciplinate dalle università con proprio regolamento, nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori e degli ulteriori criteri individuati all'art. 24, comma 2, tra cui la pubblicità dei bandi e la trasmissione telematica delle candidature, il possesso del titolo di dottore di ricerca o titolo equipollente, la valutazione preliminare dei titoli e la previsione della esclusione di prove scritte ed orali, ad eccezione di una prova orale per accertare l'adeguata conoscenza della lingua straniera.

Se si guarda al pre-ruolo complessivamente inteso, si possono individuare le seguenti tendenze: a) razionalizzazione/riduzione delle figure esistenti, anche nell'ottica di una loro successiva stabilizzazione ; b) individuazione di maggiori tutele, sul piano contrattuale, per i lavoratori a tempo determinato coinvolti in singoli progetti di ricerca; c) permanenza di forme contrattuali di collaborazione alla ricerca caratterizzate da un minore grado di formalizzazione destinate a giovani studiosi di alta qualificazione (incarichi post-doc e incarichi di ricerca) e, contestualmente, disfavore nei confronti dell'attivazione di borse di ricerca post-laurea, il cui importo a partire da giugno 2025 non costituisce più somma esente ai fini IRPEF. Appare opportuno, inoltre, rilevare come l'alto tasso di progettualità legislativa in questo ambito abbia delle sicure ripercussioni sull'autonomia universitaria, sotto il profilo tanto normativo quanto organizzativo, imponendo agli Atenei un costante sforzo di adeguamento, spesso in assenza di chiare determinazioni da parte del legislatore (come hanno

[105] Ai sensi dell'art. 24 delle l. n. 240/2010, 1-bis. Ciascuna università, nell'ambito della programmazione triennale, vincola risorse corrispondenti ad almeno un terzo degli importi destinati alla stipula dei contratti di cui al comma 1, in favore di candidati che per almeno trentasei mesi, anche cumulativamente, abbiano frequentato corsi di dottorato di ricerca o svolto attività di ricerca sulla base di formale attribuzione di incarichi, escluse le attività a titolo gratuito, presso università o istituti di ricerca, italiani o stranieri, diversi da quella che ha emanato il bando.

testimoniato le difficoltà nell'ambito dell'attivazione in concreto dei contratti di ricerca ex art. 22 l. n. 240/2010).

L'alto tasso di precarietà (tanto con riferimento ai contratti in essere, tanto in relazione alle frequenti sperimentazioni normative) che caratterizza il pre-ruolo universitario è suscettibile di produrre effetti sulla qualità della ricerca (basti pensare al fatto che nella VQR rientrano i prodotti della ricerca del solo personale strutturato, vale a dire PO, PA, RU e RTT) sia sul benessere lavorativo di coloro che vi operano (elemento messo in luce anche nell'ambito della revisione della Carta europea dei ricercatori).

La distanza tra personale stabilizzato e non stabilizzato all'interno di coloro che svolgono all'interno dell'Università attività di ricerca ma anche, occasionalmente, di docenza[106] è un elemento suscettibile di mettere in crisi il concetto di comunità universitaria soprattutto laddove la precarietà lavorativa presenti tratti endemici e non costituisca una condizione transitoria nel percorso di chi intenda intraprendere la carriera accademica[107].

Questa distinzione si riproduce anche nella disciplina del rapporto lavorativo, potendo individuare una prima suddivisione in posizioni contrattualizzate e posizioni non contrattualizzate.

I contratti che caratterizzano l'area del pre-ruolo, infatti, si caratterizzano tutti per essere a tempo determinato e, con l'esclusione del contratto di ricerca di cui all'art. 22 l. n. 240/2010, stipulati in assenza di una contrattazione collettiva. Si tratta quindi di contratti *sui generis*, in cui è lecito interrogarsi in relazione alla reale consistenza delle tutele di norma oggetto di contrattazione (definizione delle mansioni, ferie retribuite, malattia[108]) Va segnalato che, a

[106] Rispetto a questo profilo, è necessario fare riferimento alla posizione di docente a contratto per insegnamenti messi a bando, incarico per il quale possono eventualmente competere anche studiosi dotati (almeno) del titolo di dottore di ricerca.

[107] A questo proposito vale la pena richiamare quanto espresso dalla ASSOCIAZIONE DOTTORANDI E DOTTORI DI RICERCA ITALIANI (ADI) in un risalente documento a commento della l. n. 133/2008, in merito ai tagli al FFO e al blocco del turn-over e in cui si sottolineava come «la sottrazione delle risorse e il blocco del turn-over costituiscono strumenti tutt'altro che neutrali rispetto alle condizioni dei giovani ricercatori. Un'intera generazione, nata tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta, rimane sempre più incagliata nelle secche di un precariato privo di sbocchi occupazionali», ADI, *Il quadro normativo e gli interventi del 2014*, consultabile al seguente indirizzo: https://dottorato.it/sites/default/files/documents/5indagine-parte2.pdf.

[108] Con riferimento al tema della maternità e gravidanza, ai sensi del D.M. 45/2013 in materia di estensione del congedo di maternità alle lavoratrici in regime esclusivo di gestione separata, le dottorande (ma con interpretazione da parte dei regolamenti degli atenei estendibile anche all'area della lavoratrice post-doc) si applicano le disposizioni a tutela della maternità di cui al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 12 luglio 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 23 ottobre 2007. Il requisito per accedere all'indennità è l'aver versato almeno 3 mesi di contributi nei 12 mesi precedenti alla richiesta del congedo (sia quello obbligatorio che quello parentale). I Ricercatori a tempo determinato (RTD) risultano dipendenti dell'ateneo (con copertura attraverso il regolare stipendio del periodo di congedo di maternità o parentale); è prevista una sospensione del contratto che viene recuperata come previsto da art. 9-ter della l. n. 240/2010.

partire dal 2017, gli assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio – iscritti in via esclusiva alla Gestione separata e privi di partita IVA – che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione possono accedere alla indennità di disoccupazione per lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL). I contratti ex art. 24 della l. n. 240/2010 (ricercatore a tempo determinato di tipo a e di tipo b, poi RTT) si caratterizzano per la loro fuoriuscita dall'ambito della para-subordinazione per entrare pienamente in quello del lavoro subordinato a tempo determinato, stipulato ai sensi delle vigenti disposizioni in materia, anche per quanto attiene al trattamento fiscale, assistenziale e previdenziale[109].

Per quanto riguarda il personale strutturato a tempo indeterminato, con la messa in esaurimento del RU a tempo indeterminato, permangono i ruoli di Professore ordinario e di Professore associato.

Un ulteriore profilo in cui è attualmente coinvolta l'autonomia universitaria è quello elativo al reclutamento dei docenti universitari (ricercatori a tempo determinato, professori associati e professori ordinari)[110].

È in discussione al Senato la riforma della procedura di reclutamento[111], che prevede una significativa discontinuità con il sistema precedente, caratterizzato dall'Abilitazione scientifica nazionale (ASN): si prevede, infatti che, in luogo dell'attuale abilitazione scientifica nazionale[112], l'ammissione alle procedure di chiamata dei professori di prima e di seconda fascia e dei ricercatori a tempo determinato sia condizionata al possesso di specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica, distinti per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia, individuati, per ciascun gruppo scientifico-disciplinare, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, su proposta dell'ANVUR, sentito il CUN e autocertificati dai candidati.

Tale autodichiarazione costituisce pertanto, ai sensi del disegno di legge, lo strumento per lo svolgimento delle procedure locali, alla luce dei nuovi requisiti di partecipazione. La RT degnale in proposito che «al fine di tutelare, in

[109] In questi termini si esprime il Regolamento di Ateneo dell'Università del Piemonte Orientale per la disciplina dei ricercatori a tempo determinato ai sensi e per gli effetti dell'art. 24 della l. n. 240/2010 (D.R. 8.05.2019, art. 2).

[110] Individua una stretta connessione tra reclutamento dei docenti e autonomia universitaria G. RICUPERATI, *Sulla storia recente dell'università italiana*, in *Annali di storia delle università italiane*, n. 5/2001, p. 17.

[111] d.d.l. 1518, Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario.

[112] Nella RT al d.d.l. 1518 si evidenzia la necessità di ovviare «alla crescente disomogeneità del sistema ASN tra i singoli Atenei, verificatasi nel corso degli ultimi anni, che ha comportato, tra l'altro, un'asimmetria nelle procedure di giudizio e di valutazione degli aspiranti docenti nel territorio nazionale e ha dato luogo a numerosi contenziosi, con un aggravio dei procedimenti e dei costi anche a spese della finanza pubblica».

ogni caso, l'autonomia universitaria nella gestione del rispettivo sistema di reclutamento, in linea con il dettato costituzionale, spetterà poi alle commissioni locali delle singole procedure di reclutamento l'effettiva verifica della sussistenza dei predetti requisiti, ai fini della partecipazione alle procedure di concorso per la chiamata a professore di prima e seconda fascia». Si tratta di una innovazione che inevitabilmente comporterà un adeguamento da parte dei singoli atenei si in tema di composizione delle commissioni, sia relativamente all'attività di verifica dei requisiti autocertificati, nonché in relazione alla previsione di una ulteriore prova pratica. Un altro profilo innovativo è caratterizzato dalla correlazione del reclutamento effettuato alla valutazione della ricerca: viene prevista, in proposito, l'emanazione di linee-guida per la valutazione dei vincitori di tutte le procedure di reclutamento, da svolgersi dopo due anni dalla presa di servizio e con cadenza biennale per la durata del rapporto di lavoro. La valutazione sarà suscettibile di incidere sul computo delle assegnazioni del Fondo per il finanziamento ordinario e del contributo erogato alle università non statali legalmente riconosciute di cui alla legge del 29 luglio 1991, n. 243.

Nel caso dei RTI, dei Professori associati e dei Professori ordinari, si è nell'ambito del personale con rapporto di lavoro escluso dalla privatizzazione del pubblico impiego[113]. La *ratio* di tale esclusione è ravvisabile nella garanzia di indipendenza del personale docente, con conseguente inamovibilità, alla luce del riconoscimento costituzionale dell'autonomia universitaria. Questa prospettiva è tuttavia stata oggetto di una significativa rimeditazione da parte della Corte costituzionale in occasione della vicenda del blocco stipendiale (valutato dalla Corte come incostituzionale nel caso dei magistrati, in ragione della posizione di autonomia e indipendenza ad essi costituzionalmente riconosciuta e, al contrario, ritenuto non contrario al dettato costituzionale con riferimento

[113] Sui rapporti di lavoro esclusi dalla privatizzazione del pubblico impiego ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 (i magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e procuratori dello Stato; gli appartenenti alle Forze armate e alle Forze di polizia dello Stato; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; dipendenti della Banca d'Italia, della Consob, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti; il corpo dei vigili del fuoco, ad esclusione del personale volontario e di leva; il personale della carriera dirigenziale penitenziaria; i professori e i ricercatori universitari), caratterizzati da «una forte prevalenza regolatoria del rapporto di servizio rispetto al rapporto di lavoro» e costituenti «ambiti di pubblico impiego tra loro eterogenei», v. M. CAVINO, *Diritto costituzionale del lavoro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 221 e ss. In tema, v. anche A. TROJSI, *Il lavoro dei docenti universitari*, in *Lavoro e Diritto*, 1999, 1; G. GARDINI, *Così diversi, ma così uguali: la contrattualizzazione come strumento di differenziazione dei docenti universitari*, in *Lavoro e diritto*, 2011, 1, pp. 173 ss.

ai docenti universitari, in relazione al loro rapporto organico con l'amministrazione dello Stato)[114]. Sulla base di questa asserita differenziazione, che chiama in causa il *quantum* incomprimibile di autonomia e di indipendenza per le rispettive categorie, sono state avanzate ipotesi ricostruttive in favore di una contrattualizzazione della docenza universitaria come strumento per differenziare i docenti sotto il profilo della valutazione della loro *performance* (in senso evidentemente contrario ad una prospettiva di autonomia e di indipendenza del corpo accademico rispetto al potere esecutivo)[115].

La posizione contrattuale del docente universitario appare un utile punto di partenza per riflettere sulla posizione di autonomia dello stesso all'interno della propria università di riferimento e come (verso l'esterno) come componente della comunità accademica.

Entrambi i profili sono coinvolti nel caso in cui venga in considerazione la libertà di insegnamento, come testimoniano i celebri casi giurisprudenziali Cordero e Lombardi Vallauri[116].

Più concretamente, la libertà di insegnamento, nel suo profilo collegato alla autonomia didattica, è stata oggetto di recenti innovazioni legislative con la riforma dei settori scientifico disciplinari di cui all'art. 15 della l. n. 240/2010 in più estesi gruppi scientifico disciplinari[117].

Collegati alla libertà di insegnamento vi sono due profili affrontati da due sentenze della Corte costituzionale: il primo attinente alla pretesa incandidabilità ex art. 18 l. n. 240 del 2010 del coniuge di docente universitario presso l'Ateneo che attiva la procedura concorsuale (giudicata infondata dalla Corte costituzionale nella sentenza n.78 del 2019 sulla base di un ragionamento attinente alla incomprimibilità dell'autonomia universitaria nell'ambito delle procedure di reclutamento al di là dei limiti puntualmente indicati dal legislatore[118]). Il secondo, affrontato in tempi più recenti, relativo agli incarichi

[114] Per una ricostruzione della vicenda giurisprudenziale, v. C. MIRIELLO, *La sentenza n. 310 del 2013 della Corte costituzionale e l'adeguamento retributivo dei docenti universitari*; quantum mutatis ab illo!, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (15 aprile 2014).

[115] Così G. GARDINI, *Così diversi, ma così uguali: la contrattualizzazione come strumento di differenziazione dei docenti universitari*, cit., pp. 173 ss. Per una ricostruzione maggiormente aderente al profilo storico dei caratteri di autonomia dell'insegnamento universitario, v. A. ZANNINI, *Stipendi e status sociale dei docenti universitari: una prospettiva di lungo periodo*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, n. 3/1999, pp. 9-31.

[116] Su cui v. F. SANTONI, *La libertà di insegnamento nell'Università cattolica: dal caso Cordero al caso Lombardi Vallauri*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 2/2017, e, volendo, L. CONTE, *I diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 470.

[117] D.M. n. 639 del 2 maggio 2024, che, nel determinare i gruppi scientifico-disciplinari e le relative declaratorie, nonché la razionalizzazione e l'aggiornamento degli originari settori scientifico-disciplinari, rientra tra le misure, di competenza del MIUR, previste nell'ambito della Missione 4, componente 1, riforma 1.5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

[118] Su cui si veda la puntuale ricostruzione ad opera di P. VERONESI, *"Le conseguenze dell'amore universitario" (Secondo tempo): i punti fermi della sentenza costituzionale n. 78 del 2019*, in *Forum di*

esterni di cui il docente universitario possa essere titolare: in questo caso la Corte costituzionale (sent. n. 3/2024[119]), se pure in una pronuncia di infondatezza, ha delimitato in modo piuttosto chiaro e schematico il quadro delle possibili ipotesi (attività consentite, attività consentite dietro autorizzazione, attività non consentite) al punto che in taluni regolamenti di Ateneo è stata riprodotta come schema-base la scansione delle attività proposta dalla stessa Corte[120].

Con riferimento alla libertà di ricerca o libertà scientifica, si è sottolineato come essa assommi su di sé tanto le caratteristiche di una libertà negativa (che non tollera indebite intrusioni da parte di chi esercita il potere)[121], quanto il diritto ad una prestazione (almeno minima) da parte dello Stato[122]. Ad essa dunque si ricollega principalmente il versante dell'autonomia dell'università rispetto alle determinazioni del potere politico, soprattutto sotto il profilo della valutazione e del conseguente finanziamento della ricerca[123].

La riforma del 2010 contempla senza dubbio, con riferimento alla libertà di ricerca, il profilo dell'autonomia dei docenti e delle singole istituzioni universitarie, ma subordina l'erogazione di finanziamenti alla valutazione dell'attività delle stesse, innescando con ciò un circuito ad un tempo virtuoso, ma evidentemente anche esposto ad azioni e direttive promananti dall'esterno (sia dagli esecutivi nazionali, sia, in virtù del Piano nazionale di ripresa e resilienza, da obiettivi definiti dall'Unione Europea) suscettibili di pregiudicare, o quanto meno di orientare, il profilo dell'autonomia universitaria sotto il profilo della libertà della ricerca[124].

Quaderni Costituzionali (16 maggio 2019) e, ID., *Una quaestio sulle "conseguenze dell'amore universitario" ex art. 18, comma 1, lett. b), legge n. 240 del 2010*, in *Studium Iuris*, n. 1/2019, p. 17 ss.

[119] In essa la Corte costituzionale sottolinea come la questione relativa agli incarichi esterni del personale docente universitario a tempo pieno abbia ad oggetto «il sistema universitario nel suo complesso» (Considerato in diritto, punto n. 4).

[120] Si veda in proposito Università del Piemonte Orientale, *Regolamento di Ateneo sugli incarichi esterni del personale docente e ricercatore* (D.R. 29.07.2025).

[121] A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2007, 1399;

[122] Si riferisce, a questo proposito, ad una «pretesa soggettiva a poter fare ricerca, che si tenta talvolta, specialmente quando lo Stato detiene il monopolio di fatto delle risorse, di precisare come vero e proprio diritto, quanto meno alla dotazione minima, ragionevolmente riferita alla riserva del possibile, per consentire lo svolgimento dell'attività», A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, cit., p. 1394.

[123] Su cui v. C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.

[124] A. IANNUZZI, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, in Costituzionalismo.it, n. 2/2021; G. GRASSO, G. MARGARIA, *PNRR e libertà costituzionali nell'università. Considerazioni d'insieme alla luce della riforma delle classi di laurea*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 4/2022. In questa prospettiva pare collocarsi, da ultimo (ottobre 2025) lo schema di regolamento governativo che interviene sulla disciplina della struttura e del funzionamento dell'ANVUR (Atto del Governo n. 304).

4.2. Studenti

La partizione nei sottoparagrafi 4.1., 4.2. e 4.3. ha un'utilità sistematica, volta a isolare temi e problemi rilevanti per ciascuna delle componenti della comunità universitaria, ma non è rappresentativa di una evidente interconnessione tra di loro. In questa prospettiva, e con riferimento al rapporto docenti-studenti appare interessante riportare il testo dell'art. 12, comma 3, della l. n. 341/1990 in tema di riforma degli ordinamenti didattici universitari, per cui «compito istituzionale di professori e ricercatori universitari è quello di guidare il processo di formazione culturale dello studente». Si tratta di una disposizione che, pur nel rinviare specificamente al sistema di tutorato, risulta evocativa della relazione tra libertà di ricerca e di insegnamento del docente universitario e il diritto allo studio inteso sia come diritto a una didattica di qualità (nei profili su cui ci si soffermerà *infra*), sia come accesso alle condizioni materiali per il suo esercizio.

Sul diritto allo studio e sul suo carattere di effettività[125]la dottrina ha avuto modo di elaborare articolate ricostruzioni[126], che tuttavia non hanno messo sempre in luce l'essenzialità della componente studentesca all'interno della comunità universitaria.

[125] Come rilevato da R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario*, cit., p. 821, «la costituzionalizzazione del diritto non ha garantito la sua piena ed immediata effettività. Anzi, almeno fino al trasferimento delle relative funzioni a favore delle Regioni avvenuto negli anni '70, la previsione costituzionale non ha trovato significativo seguito normativo eccezion fatta che per l'istituzione dell'assegno di studio, avvenuta nel 1963». (l. n. 80/1963)

[126] In tema di diritto allo studio, v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio* (diritto allo), in *Enc. Giur.*, Roma, 1993, p. 4; L. VIOLINI, *Il diritto allo studio nell'Università che cambia, Atti del Convegno per il decennale della Fondazione CEUR*, Giuffrè, Milano, 2002 e ID., *Il diritto allo studio universitario nei processi di attuazione della legge 240/2010*, in G. VITTADINI (a cura di), *L'università possibile, nota a margine della riforma*, Guerini, Milano, 2012, pp. 141-150; A. POGGI, *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costituzione di un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, IN F. PIZZETTI, A. BARDUSCO (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Giuffré, Milano, 1998, pp. 129 e ss. e ID., *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il diritto allo studio nell'università che cambia*, cit., pp. 68 e ss.; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 218 soprattutto nel collegamento con art. 2 Cost. e principio personalista; F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico e autonomia funzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 150; M. ROSBOCH, *Il diritto allo studio universitario fra autonomia e sussidiarietà: un confronto tra Italia e Francia*, in S. SICARDI (a cura di), *Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 437 e ss. Sui profili finanziari e gestionali inerenti relativi alla garanzia del diritto allo studio, v. anche, utilmente, Corte di Conti, referto sul sistema universitario (maggio 2025), p. 87 con particolare riferimento alla estensione della no-tax area, ma v. anche *passim*, p. 121. Sulle tappe dell'evoluzione storica del diritto allo studio, v. R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, cit., 5, p. 819 e ss.

La componente studentesca, al pari di quella docente, determina la genesi delle università (di cui, come si è avuto modo di vedere, è stata frequentemente l'elemento propulsore a partire dalle origini medievali, ma anche, a metà del XX secolo, nel segno di un rinnovato protagonismo universitario post-bellico[127]). La progressiva democratizzazione dell'accesso all'università ha determinato da un lato, un aumento quantitativo della popolazione studentesca, dall'altro una crescente presa di coscienza, all'interno di essa, della necessità di un attivismo studentesco come strumento per stimolare percorsi di riforma ritenuti necessari e come spinta alla «partecipazione degli studenti alla responsabilità di direzione dell'università»[128].

Un'ulteriore prospettiva di analisi relativamente alla popolazione studentesca può essere condotta proprio a partire dalle due declinazioni del diritto allo studio universitario sopra riportate. L'ampiezza ed il carattere plurale della popolazione universitaria hanno reso necessaria in più sedi[129] ma in primo luogo all'interno della comunità accademica, una analisi delle nuove esigenze in materia di didattica universitaria[130] (tra cui anche quella di una generalizzata flessibilità nell'accesso ai Corsi di studio[131]), sia in relazione all'utilizzo delle nuove tecnologie[132], sia in relazione alla necessità di operare una maggiore inclusione degli studenti con disturbi specifici dell'apprendimento.

[127] Su cui v. T. TORRESI, *Studenti in quanto tali? L'associazionismo universitario alla prova della democrazia*, in *Annali di Storia delle università italiane*, n. 1/2018, p. 120.

[128] *Ivi*, p. 139.

[129] Si veda ad esempio il D.M. n. 773 del 10.06.2024 Linee Generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2024-2026 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati, che subordina la valutazione dei programmi di ateneo al raggiungimento di specifici obiettivi/azioni, tra cui l'innovazione della didattica universitaria e l'ampliamento dell'accesso alla formazione universitaria (a sua volta articolata in: valutazione delle competenze acquisite dagli studenti e riduzione della dispersione Studentesca; innovazione delle metodologie didattiche (TLC) e potenziamento della docenza strutturata nei corsi di studio; attrattività dei corsi di studio e formazione a distanza).

[130] Su questo profilo, v. F. CORTESE, *Come cambiano le funzioni: la didattica universitaria* prima *e* oltre *la pandemia*, cit., p. 145.

[131] In questa prospettiva può essere inquadrata la rimozione divieto iscrizione simultanea a corsi di studio disposta con la l. n. 33/2022.

[132] È inevitabile, in questa prospettiva, ragionare delle implicazioni dell'utilizzo dell'AI da parte degli studenti universitari, su cui per una prima ricognizione v. M. MACERI, *L'IA all'Università: la rivoluzione silenziosa dell'istruzione accademica*, in www.agendadigitale.eu (24.07.2024).

Il secondo versante del diritto allo studio è quello relativo alla garanzia delle condizioni materiali per il suo esercizio[133] per i capaci e meritevoli[134], anche se privi di mezzi, di cui all'art. 34 Cost.

Rispetto a tale profilo, appare ancora oggi valido il rilievo per cui «la materia del diritto allo studio universitario (…) può trovare piena attuazione solo attraverso l'attivazione del raccordo coordinato di tre soggetti diversi: Stato-Regioni-Università»[135]. In questa prospettiva è intervenuto il D.lgs. n. 68/2012 recante la revisione della disciplina di principio in materia di diritto allo studio e individuando in proposito un sistema integrato di strumenti e servizi per favorire la più ampia partecipazione agli studi universitari sul territorio nazionale.

All'interno di questo sistema è dunque prevista un'azione integrata da parte dello Stato, delle Regioni e delle Università, sulla base di specifici ambiti di competenza indicati all'art. 3 del D.lgs. 68/2012. Per quanto riguarda queste ultime, in base ai commi 4 e 5 di tale articolo, nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci: a) organizzano i propri servizi, compresi quelli di orientamento e di tutorato, al fine di realizzare il successo formativo degli studi;

b) promuovono le attività di servizio di orientamento e tutorato delle associazioni e cooperative studentesche e dei collegi universitari legalmente riconosciuti; c) agevolano la frequenza ai corsi, nonché lo studio individuale, anche mediante l'apertura in ore serali e nei giorni festivi di biblioteche, laboratori e sale studio; d) promuovono, sostengono e pubblicizzano attività culturali, sportive e ricreative, mediante l'istituzione di servizi e strutture collettive, anche in collaborazione con le regioni; e) curano l'informazione circa le possibilità offerte per lo studio e la formazione, con particolare attenzione ai programmi dell'Unione europea e internazionali al fine di favorire la mobilità degli

[133] La loro definizione in concreto è ricavabile dall'art. 2, comma 5 in termini di principio (promozione e la valorizzazione del merito degli studenti; il potenziamento dei servizi volti a facilitare l'accesso e la frequenza del sistema universitario anche da parte di studenti con disabilità; l'individuazione degli strumenti e dei servizi volti a facilitare la condizione di studente non impegnato a tempo pieno negli studi; la realizzazione di interventi per la mobilità territoriale degli studenti verso le sedi universitarie più idonee a soddisfarne aspirazioni e vocazioni, sul piano scientifico e culturale; la promozione e la creazione di interventi e strumenti di valorizzazione e informazione delle opportunità offerte, in particolare dall'Unione europea, per favorire l'internazionalizzazione delle esperienze di studio e di ricerca e ogni altra forma di scambio culturale e scientifico da e verso le istituzioni universitarie europee e di altri Paesi) e da

[134] Il merito è definito come la somma di talento e impegno (*talent + hard work*) da S. MARGSON, *The Dream is Over. The Crisis of Clark Kerr's California Idea of Higher Education*, University of California Press, 2016, p. 15, con un calco dalla celebro formula coniata da M. YOUNG, *L'avvento della meritocrazia* (1958), Edizioni di Comunità, Milano, 2014. Per una critica alla eccessiva valorizzazione del concetto di merito, v. M.J. SANDEL, *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Penguin, London, 2020

[135] U. POTOTSCHNIG, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 530-531.

studenti, e pubblicizzano gli interventi in materia di diritto allo studio; f) promuovono interscambi di studenti con università italiane e straniere, anche nell'ambito di programmi europei e internazionali, in conformità alle vigenti disposizioni in materia di riconoscimento di corsi e titoli; g) sostengono le attività formative autogestite dagli studenti nei settori della cultura e degli scambi culturali, dello sport, del tempo libero, fatte salve quelle disciplinate da apposite disposizioni legislative. Ai sensi del comma 5 di tale articolo, inoltre, spetta alle Università, nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci, disciplinare le modalità per la concessione di prestiti d'onore agli studenti in possesso dei requisiti di merito.

Come è noto, il diritto allo studio universitario non rientrando né tra le materie di potestà esclusiva dello Stato né tra quelle "concorrenti", è attribuito alla potestà "residuale" della Regione e – come è stato opportunamente rilevato, «Non c'è dubbio, infatti, che la riforma costituzionale abbia espanso la potestà legislativa regionale in materia, e non c'è dubbio, perciò, che la Regione possa produrre nuove leggi che occupino lo spazio normativo che ad esse si apre: ma è chiaro che le nuove leggi regionali, seppure libere dal rispetto dei "principi fondamentali della materia" che in passato le condizionava, dovranno attenersi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, così come essi risultano attualmente fissati dalla disciplina statale»[136]. Le Regioni, prima in seguito ai decreti di trasferimento delle funzioni di fine anni '90 del secolo scorso e in seguito in virtù della piena competenza legislativa in materia, si sono orientate alla istituzione di appositi enti dotati di autonomia funzionale ed organizzativa, aventi lo scopo di favorire l'attuazione del diritto allo studio. La dinamica della relazione di tali enti con le Università è improntata alla collaborazione, nonché alla partecipazione di rappresentanti degli Atenei e della popolazione studentesca all'interno del consiglio di amministrazione di tali enti.

In particolare e con riferimento alle specifiche competenze dell'Università rileva l'art. 9 del d.lgs. 68/2012 per quanto riguarda la valutazione della condizione economica degli iscritti ai fini della graduazione dei contributi, valutazione che dovrà tenere conto di fonti di natura ministeriale, come ad esempio il D.M. 166 del 3.3.2025 in tema di individuazione dei Paesi particolarmente poveri ai fini della valutazione economica degli studenti.

[136] R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario*, cit., p. 838.

4.3. Personale tecnico-amministrativo

Si è già avuto modo di vedere come un dato riscontrabile, nell'evoluzione del sistema universitario, consista proprio nell'innesto sulla componente originaria docenti-studenti, di quella relativa al personale tecnico-amministrativo[137].

Esso è stato ricondotto alle nuove e più articolate esigenze dell'università c.d. di massa, che richiedono un apparato organizzativo e burocratico funzionale al pieno assolvimento delle due principali funzioni (ricerca e didattica).

In questa prospettiva, il personale tecnico amministrativo si interfaccia sia con il corpo accademico, sia con la popolazione studentesca. Com'è intuitivo, si tratta di interlocutori con bisogni estremamente differenziati, rispetto ai quali il personale tecnico-amministrativo si articola secondo diversi livelli di professionalità e la cui ottimale organizzazione è stabilita dalla dirigenza generale, che ne costituisce il vertice.

Sotto il profilo contrattuale, i contratti del PTA (sia tempo determinato che a tempo indeterminato) sono disciplinati nell'ambito del Contratto collettivo nazionale relativo al comparto Istruzione e Ricerca[138] . A questo proposito, appare significativo notare come, con riferimento alla contrattazione integrativa di cui all'art.81, comma 2 del CCNL, la delegazione di parte datoriale sia nominata dal Consiglio di amministrazione e sia presieduta dal Rettore e dal Direttore generale o da soggetti da loro delegati. Sempre ai sensi dell'art. 81, comma 7, sono oggetto di sola informazione nei confronti delle organizzazioni sindacali (ai sensi dell'art. 5, comma 6 del CCNL), oltre agli esiti del confronto e della contrattazione integrativa i regolamenti di ateneo, limitatamente alle parti degli stessi che abbiano riflessi sul rapporto di lavoro, oltre ai piani triennali di fabbisogno del personale. Sempre in sede di contrattazione integrativa le Università disciplinano la concessione di misure di c.d. *welfare* integrativo in favore dei propri dipendenti[139].

[137] Sul carattere inevitabile e strategico di un «adattamento sociale delle strutture universitarie», v. M. CAPPELLETTI, *Studio del diritto e riforma dell'Università italiana. Alcune osservazioni di politica comparata*, in Id., *L'educazione del giurista. Studi, polemiche, raffronti*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 245. Sulla necessaria definizione di un'identità collettiva delle varie componenti la comunità accademica, v. P. AQUILANTI, A. DE ANTONIIS, *Appunti sui disegni di legge in materia di autonomia universitaria*, Il Foro Italiano, V, 1990, p. 91; P. PRODI, *Università dentro e fuori*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 164; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 6; B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria, oggi*, cit., pp. IV ss.

[138] CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO DEL PERSONALE DEL COMPARTO ISTRUZIONE E RICERCA (periodo 2019-2021), firmato il 18.01.2024

[139] Tra cui: iniziative di sostegno al reddito della famiglia (sussidi e rimborsi); supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli; contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili; polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale.

Il sistema della classificazione del personale, ai sensi dell'art. 85 del CCNL, è improntato alla primaria esigenza delle amministrazioni in termini di perseguimento degli obiettivi di innovazione e di miglioramento dell'organizzazione del lavoro, e risulta articolato in quattro Aree professionali corrispondenti a quattro differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali (operatori, collaboratori, funzionari, elevate professionalità). Ciascuna area è a sua volta articolata in settori professionali, da intendersi quali ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze similari o da una comune base professionale e di conoscenze.

Un elemento innovativo del CCNL firmato il 18.01.2024 è quello relativo ad un più chiaro inquadramento della posizione dei collaboratori ed esperti linguistici, oggetto delle previsioni dell'art. 91. Ai sensi del sesto comma di tale articolo, è stabilito che collaboratori ed esperti linguistici, previa comunicazione all'amministrazione, possano esercitare altre prestazioni di lavoro che non arrechino pregiudizio alle esigenze di servizio e non siano incompatibili con le attività istituzionali dell'amministrazione.

La legge n. 240/2010 qualifica il Direttore generale come organo necessario posto al vertice dell'amministrazione dell'ateneo e affida ad esso competenze gestionali dell'Ateneo. In particolare, la direzione generale può determinare complessi processi riorganizzativi, con conseguente impatto sulla mobilità interna del personale. Da ciò consegue evidentemente la necessità di rapportarsi costantemente con il PTA e con le sue rappresentanze, sia sindacali (R.S.U. e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali territoriali di comparto firmatarie del CCNL), sia aventi carattere consultivo (come il Consiglio del personale tecnico amministrativo).

La specificità della posizione lavorativa del personale tecnico-amministrativo delle Università appare essere quella, pur nel generale inquadramento del contratto collettivo del pubblico impiego di: 1) essere collocato in un contesto di comunità, di cui il PTA è parte anche sotto il profilo della partecipazione alla governance[140], qualificandosi, al pari dei docenti e dei ricercatori e degli

[140] Interessanti spunti su questo dibattito, utili a far emergere le istanze partecipative del personale tecnico amministrativo e bibliotecario, sono offerti dal resoconto della Commissione Statuto nell'ambito della revisione partecipata dello Statuto dell'Università di Torino (seduta del 5.12.2022) in cui è stata affrontata, la questione del differente peso delle varie componenti della comunità universitaria nell'elezione del rettore. In senso analogo, v. altresì la consultazione online avviata dall'Università di Padova nei confronti del personale tecnico amministrativo e con riferimento all'elezione del rettore, in cui il 47,3% dei votanti ha chiesto il riconoscimento di pari dignità tra tutti i lavoratori dell'Ateneo nell'elezione del rettore, ritenendo inaccettabile una pesatura pari all'8% rispetto al personale docente (la percentuale è stata innalzata successivamente al 16%.

studenti, come *stakeholders* universitari[141]; 2) interfacciarsi con una parte datoriale il cui volto è rappresentato dal Rettore e dal Direttore Generale o da loro incaricati; 3) contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del sistema universitario (ivi compresa la terza missione[142]), operando in maniera integrata rispetto alle altre due componenti.

La rilevanza del personale tecnico-amministrativo sotto quest'ultimo profilo appare sia in relazione al Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)[143], nella redazione dei bilanci sociali di Ateneo da parte dei vertici dell'organizzazione universitaria[144].

5. La comunità universitaria e la relazione tra le sue componenti come tratto qualificante dell'autonomia universitaria. A chi "appartiene" l'Università?

Come si è già avuto modo di osservare nel presente contributo, l'esistenza della comunità universitaria costituisce un tratto qualificante dell'autonomia universitaria stessa. La comunità di docenti, studenti e personale tecnico-amministra-

[141] È stato sottolineato come «contrariamente a quanto sostenuto nella visione managerialista del governo universitario (…) i ricercatori e i docenti, gli studenti e il personale tecnico amministrativo si configurano come legittimi depositari del potere decisionale», M. FIA, L. SACCONI, *L'università nella prospettiva della responsabilità sociale: un modello di* governance multi-stakeholder, in A. CASSONE, L. SACCONI (a cura di), *Autonomia e responsabilità sociale dell'università.* Governance *e* accountability, cit., pp. 88-89.

[142] In proposito, e con considerazioni indirizzabili al personale tecnico-amministrativo come parte della comunità impegnata in attività di public engagement (PE), si è sottolineato che sono «ancora numericamente limitati – e in forma sperimentale – gli strumenti di riconoscimento e di premialità in particolare per quanto riguarda l'inserimento di criteri relativi al PE all'interno dei processi di reclutamento e di avanzamento di carriera», A. DE BORTOLI, P.A. SERRA, *Il processo di istituzionalizzazione del Public Engagement in Italia*, in AA.VV., *Rapporto CRUI. Il ruolo delle Università per il progresso della società. Dalla Terza missione alla Valorizzazione delle conoscenze*, CRUI, Roma, 2025, p.22.

Per una compiuta analisi della attività di Terza missione, v. il contributo di N. VINAJ in questo fascicolo.

[143] Introdotto dall'art. 6 del D.L. n. 80 del 28 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 113 del 6 agosto 2021 nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione prevista nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il PIAO riunisce al suo interno documenti di programmazione che rientravano nella programmazione annuale delle PA (es. il Piano della performance, il Piano di prevenzione e trasparenza, il piano delle azioni positive, il piano organizzativo del lavoro agile, il piano dei fabbisogni del personale e il piano di formazione del personale).

[144] Su cui v. A. CASSONE, M. VERDE, *La rendicontazione sociale nelle università; il bilancio sociale. Riflessioni teoriche e casi di studio*, in A. CASSONE, L. SACCONI (a cura di), *Autonomia e responsabilità sociale dell'università.* Governance *e* accountability, cit., p. 152, in cui la redazione dei bilanci sociali da parte delle università è individuata quale testimonianza della volontà degli Atenei di colmare, da un lato, un *deficit di accountability verso l'esterno*; dall'altro, di *migliorare la comunicazione nei confronti degli stakeholder*, unitamente alla *gestione dei rapporti*» (corsivo testuale) e, altresì, v. D. MAGGI, *Il bilancio sociale e la valutazione di impatto*, in *Il bilancio degli enti del Terzo Settore*, Vol. 1, Guerini Next, Milano, pp. 109 ss. Tanto il bilancio sociale quanto Piano strategico di Ateneo appaiono avere come obiettivo la creazione di "valore pubblico", da intendersi come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale e ambientale della comunità di riferimento.

tivo, integra il presupposto soggettivo per l'instaurazione di una peculiare formazione sociale[145], funzionale agli obiettivi di cui agli artt. 9, 33 e 34 Cost., dotata degli elementi di specificità che si è voluto tratteggiare. In essa il personale docente si differenzia dalla generalità delle posizioni lavorative afferenti al pubblico impiego per l'assenza di contrattualizzazione; il personale tecnico-amministrativo, pur essendo inquadrato nel CCNL del comparto istruzione e ricerca, si rapporta ad una parte datoriale costituita dal vertice della collettività accademica (il Rettore) e dell'amministrazione (il Direttore generale) ed opera in un peculiare "ecosistema" lavorativo, caratterizzato dalla necessità di rapportarsi alle altre due componenti di tale comunità (corpo docente e studenti), anche in termini di partecipazione alla governance dell'Ateneo. Gli studenti universitari costituiscono a loro volta una *species* nel più ampio *genus* dei destinatari al diritto all'istruzione, poiché l'accesso ai più alti gradi degli studi si ricollega, in una prospettiva di eguaglianza sostanziale, al riconoscimento della capacità e del merito.

La (ormai non più così) recente esperienza della pandemia, oltre ad aver fatto emergere le potenzialità collegate a nuovi strumenti di erogazione della didattica e, in termini generali, di disseminazione del sapere in modalità anche asincrona[146], ha tuttavia reso evidente la sostanziale «irriducibilità delle Università ad ambienti di formazione a distanza»[147]. D'altro canto, il «combinato

[145] Si vedano, su questo punto, le considerazioni di N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Il Foro it.,* V, 1990, p. 256, laddove osserva che le Università sono: comunità di persone, formazioni sociali che presentano, tra l'altro, la caratteristica di avere il c.d. elemento personale differenziato in più "componenti", ciascuna portatrice di interessi distinti da quelli dell'altra, ma tutte partecipi , in misura diversa, della vita comunitaria e del comune interesse al conseguimento dei compiti specifici, e con una organizzazione stabile e permanente, strumentale alla realizzazione dei fini specifici della formazione medesima, che fornisce a questa una precisa individualità».

[146] Su cui v. F. CORTESE, *Come cambiano le funzioni: la didattica universitaria* prima *e* oltre *la pandemia*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'Università italiana*, cit., p. 152.

[147] C. BARBATI, *Le Università "alla prova" della transizione digitale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, p. 84 ma *passim*, p. 99, ove l'A. sottolinea come, tuttavia, «quando il digital teaching and learning si proponga non solo come modalità che, in situazioni di emergenza, sostituisce l'insegnamento in presenza, ma ad esso si aggiunge in ragione della sua capacità di potenziare il ruolo formativo delle Università, di accrescere l'inclusività della formazione superiore aprendola a chi potrebbe esserne altrimenti escluso, di farsi strumento per un life long learning che diventi fra i contenuti della sua "terza missione" oltre a promuovere quella internazionalizzazione evocata come finalità da molte delle regole per l'incentivazione della qualità ed efficienza ma che, in tutta evidenza, non può essere affidata solo al mero innesto di elementi esterni, è difficile non immaginare la necessità di importanti adeguamenti», e , più oltre, pp. 100-101, ove si rileva che «L'incontro con il digitale, d'altro canto, anche a non volerlo considerare in sé un obiettivo, è per certo un mezzo funzionale, sino ad esserne parte, a una qualità ed efficienza che, quali ne siano i percorsi, riesca quantomeno a confermare il ruolo riconosciuto alle Università dallo stesso legislatore, laddove nell'art. 1 della l. n.240/2010 ne ripropone la descrizione come luoghi di "apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze" che operano "combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica"».

disposto» dei tre obiettivi strategici indirizzati al sistema universitario nell'ambito del PNRR (digitalizzazione, cultura dell'innovazione e internazionalizzazione) hanno potenziato la responsabilità degli Atenei in «una direzione essenzialmente vocata alla soddisfazione di una domanda che è in primo luogo esterna ai profili soggettivi della comunità docente. Quest'ultima non è più il motore prioritario della formazione o, meglio, lo è nel senso molto definito dell'iniziativa che essa deve avere nella lettura di determinati bisogni e nella corretta predisposizione (secondo criteri di qualità) di corrispondenti e motivate azioni didattiche»[148].

Si tratta, a ben vedere, di uno scenario inedito, in cui alla comunità universitaria (non solo limitata alla componente docente, ma da intendersi nel suo complesso), vengono posti obiettivi nuovi e ambiziosi che costituiscono uno stimolo ulteriore rispetto alle tradizionali missioni dell'Università (insegnamento-ricerca-terza missione) e richiedono l'attivazione di uno sforzo collettivo – di comunità, appunto – oltre che per il loro raggiungimento, per una loro compiuta interiorizzazione senza che ciò vada a detrimento della funzione "transecolare" che caratterizza l'università, con il rischio di un pericoloso «sovra-adattamento» al mondo contemporaneo. Tale sovra-adattamento è identificato come «l'adattarsi a mercati che si modificano, a bisogni economici mutevoli, all'immediato effimero», con la conseguenza che «ogni eccessivo adattamento all'immediato è non un segno di vitalità, bensì un segno di perdita di sostanza, e in tal senso di senescenza, o addirittura di morte, per perdita del tronco culturale originario»[149].

Di fronte alle prospettive del mutamento, quando non della crisi, del sapere universitario, la comunità universitaria svolge un ruolo strategico in quanto presupposto di autonomia, come si è detto, e in quanto identitario.

Qualche spunto utile, in proposito, si può ricavare dagli studi di antropologia delle istituzioni. In particolare, è stato rilevato l'avvenuto «superamento dell'idea di università come luogo di apprendimento avanzato e di pensiero critico (…) sostituito dalla più ristretta visione strumentale del sapere universitario come investimento economico»[150].

Tuttavia, una interessante rivendicazione dell'identità e dell'autonomia da parte della comunità universitaria nei confronti di un incombente «capitalismo accademico»[151] si è riscontrata nell'ambito di una complessa vicenda, avente

[148] Così, efficacemente, nota F. CORTESE, *Come cambiano le funzioni: la didattica universitaria* prima *e* oltre *la pandemia*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'Università italiana*, cit., p. 156.

[149] E. MORIN, *Università e società*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *L'università nel mondo contemporaneo*, cit., p. 146.

[150] C. SHORE, M. TAIZ, *A che serve l'Università? Le istituzioni come proprietà privata*, in *Meridiana*, 2010, 68, p. 76.

[151] *Ivi*, p. 79.

ad oggetto la richiesta di rinvio dell'approvazione del piano strategico dell'Università di Auckland 2005-2012[152].

In tale occasione, è stato denunciato, da parte della comunità universitaria, un sostanziale «disconoscimento del carattere dell'istituzione universitaria come collettività»[153], trasformata in «un insieme di *stakeholders* e personale che deve essere disciplinato dagli amministratori in base ai principi di contabilità finanziaria e del *new public management*»[154].

La domanda, alla luce della «definizione antropologica di proprietà (…) come insieme di diritti e di ruoli»[155]: *"A chi appartiene l'università?"* – e a alla quale la comunità universitaria, se sollecitata, risponde – cela in realtà questioni ulteriori. In particolare, essa adombra l'esistenza di due concezioni se non antagoniste, quantomeno concorrenti sullo scopo istituzionale dell'università. La prima, volta ad introdurre (pur nel quadro di un'autonomia costituzionalmente riconosciuta) effettivi e strutturali sistemi gestionali e di *governance* universitaria incentrati sulla valutazione della *performance* in relazione al raggiungimento di specifici obiettivi. La seconda, tesa a valorizzare l'università come istituzione autonoma orientata all' «insegnamento, (al)la ricerca e (al)la sensibilizzazione della società civile» e con ciò ad «agire come coscienza critica della società»[156].

Nel solco di questa seconda prospettiva, che valorizza il ruolo istituzionale e culturale dell'università come comunità, si collocavano – in maniera piuttosto sorprendente – le riflessioni di un autorevole esponente del panorama industriale italiano, che nel suo intervento reso in occasione del nono centenario dell'Università di Bologna sottolineava come «oggi, il dirigente di una impresa – ma credo di qualunque altra organizzazione – non può essere solo un uomo economico o solo un uomo tecnologico, ma, quanto più possibile, un uomo

[152] Puntualmente ricostruita da C. SHORE, M. TAIZ, *A che serve l'Università? Le istituzioni come proprietà privata*, cit., pp. 83 ss. Come rilevato dagli stessi Autori, si tratta di una vicenda a suo modo paradigmatica, dal momento che «in Nuova Zelanda, come in altri Paesi dell'Ocse, la tradizionale idea illuminista e neoumanista dell'università come una comunità di studiosi e studenti dedicata all'insegnamento superiore e alla ricerca disinteressata come fine a se stessa, è ora sostituita dall'idea di università come impresa transnazionale le cui finalità primarie consistono nel gene rare reddito, sviluppare ricerca considerata rilevante per gli obiettivi economici e politici dello Stato, e formare studenti a essere lavoratori flessibili, le cui competenze soddisfino le esigenze dei datori di lavoro nella *global knowledge economy*. Questi modelli di «capitalismo accademico» sono particolarmente evidenti in quei Paesi dove, con la diminuzione, o la fine del sostegno statale, le università hanno dovuto cercare fonti alternative di reddito per rimanere nel mercato e garantire la propria solvibilità», *ivi*, p. 79.

[153] J. KELSEY, P. WILLS, *Submission on the University of Auckland's Draft Strategic Plan*, Auckland 2005, i cui passaggi salienti sono riportati in C. SHORE, M. TAIZ, *A che serve l'Università? Le istituzioni come proprietà privata*, cit., pp. 87-88.

[154] *Ivi*, p. 88.

[155] Ivi, p. 81

[156] *Ivi*, p. 89.

completo, nella sua cultura e nei suoi interessi. (…) L'università, allora, dovrebbe ritrovarsi anzitutto come il luogo dove i giovani imparano a imparare, la vera professione che consente di usare l'intelligenza nelle imprevedibili circostanze della vita e di lavoro, e nel confronto con la realtà esterna continuamente mutevole»[157].

[157] G. AGNELLI, *Impresa e università*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *L'Università nel mondo contemporaneo*, cit., p. 336.

© Osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2025