L'AUTONOMIA NORMATIVA UNIVERSITARIA: ALCUNE RIFLESSIONI PER UN'ANALISI CRITICA SUL SISTEMA DELLE FONTI DELL'ORDINAMENTO UNIVERSITARIO

FEDERICA PASQUINI *

Sommario

1. Considerazioni introduttive. – 2. Il fondamento costituzionale dell'autonomia normativa e il ruolo della legge nell'architettura dell'ordinamento universitario. – 3. Il disorganico e frammentario quadro legislativo. – 3.1. Il periodo della formalizzazione senza effettività. – 3.2. Dalla Legge Gelmini al PNRR: verso un'autonomia sempre più condizionata. – 4. Gli strumenti di normazione interna – 4.1. La fonte apicale dell'autonomia normativa universitaria: lo Statuto di Ateneo. – 4.2. Il ruolo e l'ipertrofia dei Regolamenti universitari: analisi di una crisi normativa silente. – 5. Geometrie variabili dell'autonomia normativa: UniTo e UniUPO a confronto. – 6. Conclusioni.

Abstract

This essay aims to offer an analysis of university regulatory autonomy that goes beyond a descriptive reconstruction of the topic. Through an examination of the main legislative interventions – from Ruberti Law (Law No. 168 of 1989) to the Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP/PNRR) – which have progressively reduced the autonomy granted to universities, and through a comparison between the Statutes and General Regulations of the University of Turin and the University of Eastern Piedmont, this work provides the reader with a tool to critically reflect on the (un)implementation of the academic autonomy in current institutional and political context. The decision to focus the analysis on the issue of university regulatory autonomy responds not only to systematic considerations but, above all, to the conviction that the preservation and implementation of the principle recognized in Article 33, paragraph 6, of the Constitution mainly depends on the dynamics that govern the system of legal sources.

Suggerimento di citazione

F. PASQUINI, *L'autonomia normativa universitaria: alcune riflessioni per un'analisi critica sul sistema delle fonti dell'ordinamento universitario*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti

* Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni nell'Università degli Studi di Torino.
Contatto: federica.pasquini@unito.it

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

1. Considerazioni introduttive

Il presente contributo, che si inserisce in una più ampia riflessione circa l'autonomia universitaria[1], si prefigge l'obiettivo – senza l'intenzione di fornire una risposta definitiva a una questione complessa – di condurre un'analisi critica sull'attuale sistema delle fonti dell'ordinamento universitario, evidenziandone i profili problematici e le tensioni sistemiche.

La decisione di scrivere un contributo sull'autonomia normativa universitaria nasce, in primo luogo, dall'intento di riflettere su quella potestà che, pur non costituendo una condizione necessaria per il riconoscimento delle ulteriori forme di autonomia riconosciute all'Università (per tali intendendosi quella finanziaria e contabile[2], organizzativa, scientifica e didattica), rappresenta lo "strumento operativo" attraverso il quale le istituzioni universitarie esercitano le ulteriori forme di autonomia appena menzionate. In secondo luogo, essa trova una sua giustificazione nella seguente considerazione: la dimensione normativa costituisce un punto di osservazione privilegiato per cogliere la distanza esistente tra il modello di autonomia individuato dall'art. 33 c. 6 Cost[3]. e la sua concreta attuazione nella dinamica dei rapporti tra lo Stato e le istituzioni universitarie.

L'evoluzione normativa degli ultimi trent'anni – avviata con la Riforma Ruberti, proseguita con il d.lgs. n. 29/1993 e con la l. n. 240/2010 (la c.d. Riforma Gelmini), sino ad arrivare alle politiche valutative dell'ANVUR e ai dispositivi attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – ha progressivamente generato un sistema di normazione interna fortemente eterodiretto, all'interno del quale l'autonomia normativa universitaria tende a perdere incisività. Interrogarsi sull'attuale grado di effettività della dimensione normativa dell'autonomia universitaria consente, quindi, di riflettere in termini critici sulla sua odierna fisionomia, sulle trasformazioni che ne hanno caratterizzato l'assetto regolativo, sulla sua (in)attuazione nel sistema costituzionale vigente e, infine, sulla sua capacità di fungere da presidio effettivo di determinati principi

[1] Si suggerisce la lettura del contributo di L. IMARISIO, pubblicato in questo fascicolo di *Osservatorio sulle fonti*, per un'analisi dell'evoluzione del principio autonomistico universitario attenta anche a mettere in luce i rapporti e le tensioni tra l'ordinamento universitario e quello statale e sovranazionale; si segnala, inoltre, il contributo di G. SOBRINO, pubblicato anch'esso in questo fascicolo, per una riflessione sullo "spazio normativo" entro il quale le università italiane pubbliche, private e telematiche esercitano oggi l'autonomia che è loro costituzionalmente riconosciuta.

[2] Per un approfondimento sullo sviluppo della disciplina concernente l'autonomia finanziaria e contabile dell'Università e sulla sua attuale configurazione, si suggerisce la lettura del contributo di M. CAVINO pubblicato in questo fascicolo.

[3] M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria,* in A. MARRA, (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio,* Aracne, Roma, 2020, p. 27 ss. che, a tal proposito, afferma «in Italia l'autonomia universitaria è affermata ma non è mai stata attuata».

costituzionali, tra cui la libertà di insegnamento (art. 33 c. 1 Cost.)[4], la promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (art. 9 Cost.), il libero sviluppo della persona umana e il principio di uguaglianza (art. 3 c.1 e 2 Cost.)[5].

Muovendo da tali premesse, e nell'intento di offrire un contributo critico al dibattito sull'autonomia universitaria – questione mai sopita, ma recentemente ravvivata dalla discussione maturata a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina sull'accesso al ruolo[6] –, si propongono, nel presente contributo, alcune riflessioni, articolate nel modo seguente: il § 2 è dedicato all'analisi del fondamento costituzionale dell'autonomia normativa universitaria (art. 33 c. 6 Cost) e allo sviluppo della tesi secondo cui la potestà normativa, essendo intrinsecamente connaturata alla natura ordinamentale dell'Università, si configuri come originaria.

Si prosegue (§3.1 e 3.2) con l'esame del quadro legislativo formatosi nel corso degli anni, al fine di evidenziarne tanto la natura disorganica e frammentaria quanto la tendenza a comprimere l'effettività dell'autonomia normativa universitaria.

Nel § 4.1 e 4.2 si analizzano le fonti normative interne universitarie – Statuto e Regolamenti di Ateneo – nell'ottica di valutarne l'effettivo margine di autodeterminazione.

[4] Tra i numerosi contributi in materia di libertà d'insegnamento, A. PIZZORUSSO, *La libertà d'insegnamento,* in P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza,* Giuffré, Milano, 1967, p. 406; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana,* Morano, Napoli, 1961, in particolare p. 127 ss; G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana,* Noccioli, Firenze, 1949, p. 178 ss; V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1956, 54 ss; ID., *Libertà di scuola e libertà d'insegnamento,* in *Giur. cost.,* 1958, p. 486 ss; C. ESPOSITO, *Contenuto e limiti della libertà di istituire scuole,* in *Giur. cost.,* 1958, p. 492 ss; E. SAILIS, *La Costituzione italiana del 1948 e le libertà scolastiche,* in *Studi econ. giur. dell'Univ. di Cagliari,* 1950, 5 ss; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Cedam, Padova, 1960, p. 759. Infine, per un'analisi della libertà d'insegnamento che dia conto del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea Costituente per la definizione dei principi costituzionali in tema di istruzione, si suggerisce la lettura del § 3 del contributo di L. IMARISIO contenuto in questo fascicolo.

[5] Sottolinea che la portata dell'art. 33 c. 6 Cost. possa essere pienamente colta solo se si procede a una lettura sistematica di quest'ultimo con l'art. 3 della Costituzione, N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università,* in *Foro.it,* 1990, p. 254.

[6] Il riferimento è alla l. n. 79/2022 per la cui approfondita analisi si veda, in questo fascicolo di *Osservatorio sulle fonti*, il § 3.1 del contributo di C. BERTOLDI, e al disegno di legge A.S. 1240 (consultabile sul sito internet del Senato della Repubblica) recante *Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione della ricerca,* presentato dalla Ministra Anna Maria Bernini il 20 settembre 2024. Per superare la paralisi della discussione parlamentare sul d.d.l. A.S. 1240, in sede di conversione in legge, con modifiche, del c.d. Decreto Scuola o Decreto Valditara (d.l. n. 45/2025), il Senato della Repubblica ha approvato il c.d. emendamento Occhiuto-Cattaneo che, modificando la l. n. 240/2010, ha introdotto due nuovi istituti: l'incarico post-doc (art. 22 bis) e l'incarico di ricerca (art. 22 ter). Queste due nuove figure contrattuali sono oggi disciplinate dalla legge Gelmini poiché sono state inserite (surrettiziamente) all'interno di un provvedimento normativo estraneo alla materia universitaria.

L'indagine prosegue (§ 5) con un'analisi degli Statuti e dei Regolamenti Generali di Ateneo adottati dall'Università degli Studi di Torino e dall'Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", per analizzare come i suddetti Atenei abbiano disciplinato – in termini di struttura e di contenuto – i principali aspetti dell'autonomia universitaria: dalla definizione dei principi generali, all'organizzazione degli organi di governo, sino alla configurazione dell'assetto delle fonti.

Con il § 6, infine, dopo aver ricostruito brevemente il percorso argomentativo del contributo, si propongono alcune brevi riflessioni conclusive incentrate, rispettivamente, sulla capacità dello Statuto di configurarsi ancora come lo strumento privilegiato per l'esercizio dell'autonomia normativa e sul perimetro effettivo entro il quale le istituzioni universitarie riescono oggi ad esercitare una potestà normativa che possa dirsi effettivamente autonoma.

2. Il fondamento costituzionale dell'autonomia normativa e il ruolo della legge nell'architettura dell'ordinamento universitario

Nell'ambito del dettato costituzionale, l'art. 33 c. 6 Cost.[7], che riconosce «il diritto [delle Università] di darsi ordinamenti autonomi» ha sollevato – e con-

[7] La dottrina più autorevole ha già offerto ampi ed approfonditi commenti critici sulla disposizione costituzionale qui in esame, evidenziandone punti di forza e aspetti controversi. Tra le voci critiche, *ex multis,* A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali,* in *Annali triestini,* 1948, p. 61 ss, che omette l'analisi dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost. nella convinzione che esso si limiti a riproporre il concetto di autonomia universitaria già delineato nell'art. 1 c. 3 del T.U. delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con R.D. 31 agosto 1933, n. 1592 e che, a sua volta, riprendeva quanto già riconosciuto nella c.d. Riforma Gentile; S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33 e 34 Cost.,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali. Artt. 29-34,* Zanichelli, Bologna, 1976, pp. 210-257, in particolare p. 225, nella quale Cassese denuncia la staticità della disposizione costituzionale, evidenziando come essa si sia limitata a codificare principi già riconosciuti (nello specifico, la libertà di insegnamento e il principio della scuola media unica) piuttosto che aprire a sviluppi futuri; S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni,* in *Foro.it*, 1993, p. 84, l'Autore, sottolineando come il 6 comma dell'art. 33 Cost. sia stato previsto solo per «limitare l'ingerenza statale nelle università, (piuttosto) che per motivi positivi», esprime una critica alla debolezza della disposizione costituzionale, che sembra non presupporre un'elaborazione consapevole e positiva della rilevanza costituzionale del principio autonomistico, configurandolo, piuttosto, come strumento di contenimento dell'ingerenza statale; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria,* in *Quad. cost.,* 1988, p. 162, per il quale tale disposizione costituzionale «dice e non dice, garantisce da un lato e d'altro lato svuota la stessa garanzia»; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali,* Giuffrè, Milano, 1991, p. 27 ss., che ne sottolinea le ambiguità. Valorizzano, invece, la centralità dell'art. 33 c. 6 Cost., N. OCCHIOCUPO, *Costituzione,* cit; V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione,* cit., p. 23 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria,* in *Dir. soc.,* 1978, p. 757 ss; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana,* in *Dir. soc.,* 1981, p. 270 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione,* in *Dir. soc.,* 1980, p. 229 ss; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università,* in *L'autonomia universitaria. Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Cedam, Padova, 1990, pp. 13-14 che sottolinea come il significato dell'art. 33 c. 6 Cost. possa essere

tinua a sollevare – molteplici interrogativi teorici poiché, nonostante la sua formulazione lineare, esso cela al proprio interno delle tensioni profonde, attinenti al difficile bilanciamento tra pluralismo istituzionale[8] e uniformazione sistematica, tra libertà e controllo, tra autonomia ed esigenza di conformazione.

In relazione alla disposizione costituzionale oggetto di analisi in questo paragrafo, il presente contributo non si sofferma sulla questione della riserva di legge in essa prevista[9], ma concentra la propria riflessione a partire da una diversa prospettiva. Infatti, muovendo dal concetto di ordinamento autonomo, si propone di riconoscere il carattere originario dell'autonomia normativa universitaria e, sulla base di tale affermazione, evidenziare il ruolo garantistico che la legge dovrebbe assumere nei confronti dell'autonomia universitaria.

Il riconoscimento dell'autonomia normativa come una prerogativa originaria dell'Università può essere colto grazie a un'analisi che coniughi il dettato

colto pienamente solo se si legge tale disposizione in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 9 e 34 della Cost.; S. FOIS, *Interventi,* in *L'autonomia universitaria. Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Cedam, Padova, 1990, p. 66; E.M. MADAMA, F. RIGANO, *Appunti sul diritto costituzionale delle Università all'Autonomia,* in G. MATUCCI e F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016, p. 211 ss.; M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria,* cit., 29; A. MARRA, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive,* in *Diritto amministrativo,* n. 1/2023, 156, che evidenzia il fatto per cui l'art. 33 c. 6 Cost. rappresenti «un vero e proprio spartiacque in materia».

[8] A. LOIODICE, *Interventi,* in *L'autonomia universitaria. Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Cedam, Padova, 1990, p. 90, che sottolinea come l'art 33 c. 6 faccia riferimento agli ordinamenti autonomi al fine di «garantire un pluralismo di centri normativi e decisionali».

[9] Per un approfondimento sulla riserva di legge di cui all'art. 33 c. 6 Cost., si rinvia al § 4 del contributo di L. IMARISIO contenuto in questo fascicolo. Le riflessioni che la dottrina costituzionalistica italiana ha dedicato al tema della riserva di legge in tema di autonomia universitaria sono cospicue e articolate, al punto che non è possibile darne conto in maniera esaustiva in questo contributo. Ci si limita, pertanto, a richiamare, *ex multis,* G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge,* in *Studi sassaresi,* I, Giuffré, Milano, 1968, pp. 833-839; A. DE TURA, *L'autonomia delle Università statali,* Cedam, Padova, 1992, p. 30 ss; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione,* in *Le istituzioni del federalismo,* n. 3/2004, pp. 263-283; G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* vol. I, Utet, Torino, 2006, p. 694 ss.; D. SORACE, A. BRANCASI, *Profili giuridici dell'amministrazione universitaria,* in *Rassegna sulla sperimentazione organizzativa e didattica nelle Università,* 1985, p. 40; S. FOIS, *Interventi,* in *L'autonomia universitaria. Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Cedam, Padova, 1990, pp. 67-68; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria,* in *Giur. cost.,* 1991, p. 2978; ID., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana,* in *Riv. it. dir. pubbl. com.,* 1997, p. 603; F. MODUGNO, *Riserva di legge,* cit., 758; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria,* cit., p. 30 ss. e 95 ss.); S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)* in *Riv. dir. cost.,* n. 1/2000, 209 ss. Il tema è stato affrontato anche dalla Corte Costituzionale il cui orientamento prevalente si è tendenzialmente consolidato su una lettura improntata alla relativizzazione della riserva di legge; per una trattazione analitica ed argomentata di tale linea interpretativa, si rimanda a G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2022, pp. 164-167.

costituzionale con una riflessione teorica sulla natura ordinamentale dell'Università. Quest'ultima si configura come una comunità organizzata di persone[10] e dotata di capacità normativa: tali coordinate teoriche permettono di qualificare l'Università come un ordinamento *normativo*[11], la cui autonomia viene riconosciuta dalla Costituzione al fine di perseguire e di dare attuazione ai principi della libera ricerca scientifica, dell'alta formazione, della promozione della cultura e del diritto allo studio (artt. 9, 33 e 34 Cost)[12]. In questa prospettiva, però, tale capacità normativa non si limita ad essere mero strumento attraverso il quale perseguire le finalità costituzionali *supra* menzionate, bensì si configura come una prerogativa intrinseca e, in quanto tale, originaria poiché radicata nella naturale inclinazione delle formazioni sociali stabili e complesse – e, in senso più ampio, dell'essere umano – ad autorganizzarsi secondo regole condivise[13].

Si è ritenuto importante soffermarsi su questo nodo concettuale nella consapevolezza che esso abbia, oltre che una rilevanza teorica, almeno due conseguenze significative sul piano del sistema delle fonti: in primo luogo, ricono-

[10] Sull'organizzazione come elemento fondante del concetto di ordinamento, S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico,* Sansoni, Firenze, 1945.

[11] Per quanto concerne la distinzione tra ordinamenti normativi e ordinamento giuridico, si rimanda al volume di M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti,* in M. CAVINO, L. IMARISIO, (diretto da), *Trattato di diritto costituzionale italiano,* vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 2 ss.

[12] Ed è proprio per questo motivo che, riferendosi all'autonomia universitaria, si può parlare di autonomia funzionale, concetto che è stato approfondito con rigore sistematico e ricchezza di argomentazioni da A.M. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale,* Giuffré, Milano, 2001. Sul riconoscimento di un'autonomia normativa universitaria funzionale alla tutela e all'attuazione dei principi costituzionali citati, si vedano anche U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in AA.VV., *L'autonomia universitaria*, Cedam, Padova, 1991, ora ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova, 1999, p. 823 ss., ma anche ID, *Strutture di governo e di autogoverno,* in *L'autonomia universitaria. Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988),* Cedam, Padova, 1990, p. 31; A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma,* in *Foro.it,* 1993, p 103; E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e stato pluralista,* Giuffré, Milano, 1992, p. 13.

[13] F. MODUGNO, voce *Ordinamento giuridico (dottrine),* in *Enciclopedia del Diritto,* vol. XXX, 1980, p. 702, laddove afferma che «l'unità dell'ordinamento giuridico, nel suo aspetto normativo, si realizza attraverso la distinzione della capacità normativa in soggetti, organi, gruppi, centri di riferimento, che spontaneamente operano nella società. S'intende pure, però, che tale capacità normativa, che è intima e originaria nella «volontà» umana, può ben essere regolata e disciplinata, ma non attribuita»; L. CONTE che, nel § 2 del suo contributo (pubblicato in questo fascicolo), sottolineando come il concetto di autonomia debba essere declinato in termini di autogoverno e auto-normazione, afferma che fare riferimento al concetto di autonormazione implica riconoscere che la capacità di darsi regole sia intrinseca alla natura dell'Università in quanto comunità ordinamentale; L. IMARISIO che al § 5 del suo contributo definisce l'Università nei termini di «un'istituzione nella quale i profili di autonomia risultano […] anch'essi in qualche misura presupposti a livello genetico, legittimati prima che giuridicamente, socialmente, sulla base dell'autorevolezza acquisita e riconosciuta».

scere un'autonoma e originaria (ma non sovrana!) potestà normativa agli Atenei consente di concepire le fonti interne universitarie (Statuti e Regolamenti) come l'autentica espressione di un'autonomia regolativa propria, e non come meri strumenti di recepimento e attuazione di discipline legislative e/o ministeriali[14]. In secondo luogo, tale assunto consente di individuare quello che dovrebbe essere il "posto" della legge all'interno dell'ordinamento universitario[15]. In altre parole, non si mette certamente in dubbio il fatto per cui il riconoscimento di una capacità normativa autonoma ed originaria in capo alle istituzioni universitarie non implichi, in alcun modo, affermare che esse possano esercitare tale prerogativa in modo illimitato. Il riconoscimento di limiti all'esercizio dell'autonomia universitaria è fisiologico poiché attinente alla generale struttura dei rapporti tra Stato e autonomie all'interno dei quali l'autonomia non si configura mai in termini di sovranità, ma come potere giuridicamente riconosciuto entro un ordinamento unitario, lo Stato appunto. Tuttavia, come non è illimitato l'esercizio della potestà normativa da parte delle Università, altrettanto lo è l'apposizione di limiti da parte del legislatore. Senza pretesa di esaustività, ma per dar conto del problema poiché si ritiene che la questione sia strettamente connessa alla concezione dell'originarietà dell'autonomia normativa, è necessario evidenziare che l'inciso "nei limiti stabiliti dalle legge dello Stato" non debba essere inteso come una "clausola abilitante", che legittima il legislatore a comprimere discrezionalmente[16] la capacità delle Università di dotarsi di regole proprie al punto da ridurla, nei fatti, a un vuoto simulacro. Esso, piuttosto, deve essere (re)interpretato come una clausola di garanzia volta ad assicurare il concreto esercizio del principio autonomistico universitario. È come se ci fosse un rapporto di mutuo riconoscimento e di limitazione reciproca: le Università riconoscono l'esistenza di limiti imposti dallo Stato e ne accettano il rispetto come condizione dell'inserimento della loro autonomia

[14] M. S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica,* in *Enciclopedia del Diritto,* vol. IV, 1959, p. 357, che afferma «L'autonomia normativa è quindi […] per definizione, propria di soggetti non sovrani. Essa si definisce come il potere attribuito ad enti non sovrani di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell'ente sovrano. E pertanto dal punto di vista delle fonti, sono «fonti di autonomia» gli atti degli enti non sovrani mediante i quali si pongono queste norme […]».

[15] L. ELIA, *Interventi,* in *L'autonomia universitaria. Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Cedam, Padova, 1990, pp. 105-111, secondo il quale «il problema più evidente riguarda il rapporto tra l'autonomia degli atenei ed i limiti della legge» (*Presidenza di Leopoldo Elia,* in *ivi,* cit., 9).

[16] Nella sentenza n. 145 del 1985, la Corte Costituzionale definisce l'autonomia universitaria come quella «autonomia [...] che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale» (cfr., C. Cost., 9 maggio 1985, n. 145, *Considerato in diritto*, n. 2); nello stesso senso, M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti,* cit., p. 344, sottolinea come il Parlamento possa conformare secondo la propria discrezionalità lo spazio riservato all'autonomia universitaria – anche fino al punto di comprimerla – a causa dell'assenza di un chiaro limite all'intervento legislativo in materia.

all'interno dell'ordinamento della Repubblica; lo Stato, dal canto suo, prendendo atto del carattere originario della potestà normativa universitaria, riconosce di non poter oltrepassare un nucleo intangibile di autonomia, la cui violazione comporterebbe uno svuotamento sostanziale del principio autonomistico stesso. Certo, l'individuazione di un nucleo fondamentale dell'autonomia universitaria rappresenta da sempre una sorta di «araba fenice»[17]. Tale affermazione potrebbe apparire scontata, ma, proprio perché data per implicita, merita di essere riportata all'attenzione perché potrebbe costituire lo spunto per interrogarsi sulla necessità (o urgenza?) di provvedere all'adozione di una legge sull'attuazione dell'autonomia universitaria. E l'approvazione di tale legge non sarebbe incompatibile con la concezione di una capacità normativa originaria, a patto che si intenda tale legge come un provvedimento legislativo con cui riconoscere il fondamento costituzionale dell'autonomia, fissarne i confini[18] e garantirne l'effettività. Essa potrebbe, dunque, assumere le vesti di una legge-quadro, volta a riconoscere e tutelare lo spazio di autonomia universitaria, senza pretendere di colmarlo con regolazioni di dettaglio, né di privarlo del suo significato più autentico e genuino[19].

3. Il disorganico e frammentario quadro legislativo

Il concreto assetto normativo e istituzionale si discosta profondamente e significativamente dal dettato costituzionale: il contesto storico pregresso[20] e l'attuale articolarsi dei rapporti tra le fonti dell'ordinamento universitario e le fonti proprie dell'ordinamento statale mostrano, rispettivamente, che l'autonomia universitaria abbia faticato ad attuarsi e che, attualmente, le prescrizioni della legge e delle fonti secondarie siano a tal punto invasive da aver compresso la potestà normativa degli Atenei entro una funzione esecutiva e conformativa

[17] S. PUGLIATTI, *Relazione sull'autonomia universitaria,* in *L'università italiana,* 1964, p. 355, che riferendosi all'autonomia normativa afferma «si potrebbe quasi dire che [sia] come la famosa araba fenice: sappiamo che esiste un'autonomia universitaria, ma che cosa sia precisamente o che cosa sia approssimativamente, in tutta coscienza, forse nessuno di noi potrebbe dirlo».

[18] Quasi come se si potesse concepire questi confini come delle colonne d'Ercole, superate le quali l'Università sconfina in ambiti che non le sono propri e lo Stato comprime eccessivamente l'autonomia universitaria costituzionalmente riconosciuta. In entrambi i casi, si concreta una violazione dell'art. 33 c. 6 Cost.

[19] A sostegno di tale tesi, E. CASTORINA, *Autonomia universitaria*, cit., p. 11, che inquadra la legge attuativa dei principi generali sull'autonomia universitaria (mai approvata) entro il modello della «legge cornice»; A. SACCOMANNO, *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e riforme «in itinere»,* in *Pol. dir.,* n. 1/1991, p. 139.

[20] Per un'accurata ricostruzione storica, cfr. A. MARRA, *Il concetto di autonomia universitaria,* cit., pp. 137-176; C. BERTOLDI, nel § 2 del suo contributo, pubblicato in questo fascicolo, ripercorre in chiave storica le tappe fondamentali che hanno caratterizzato l'evoluzione delle politiche universitarie dalle vicende dello Stato unitario fino ai giorni nostri; infine, per un inquadramento storico-evolutivo del concetto di Università e delle sue "missioni", si rimanda al lavoro di N. VINAI contenuto in questo fascicolo.

rispetto a logiche esterne, soffocando quelle potenzialità pluralistiche alla cui protezione ed attuazione è preposta l'autonomia universitaria.

3.1. Il periodo della formalizzazione senza effettività

Fino al 1989, la previsione di cui all'art. 33 c. 6 Cost. è rimasta inattuata a causa del quadro normativo all'epoca vigente[21]: l'autonomia universitaria continuò, infatti, a svilupparsi entro i binari individuati dal Testo Unico del 1933[22], come modificato, per eliminare le disposizioni espressive delle ideologie fasciste, consolidando così un modello di Università fortemente assoggettato al controllo ministeriale[23] e da intendersi più come autoamministrazione che non come autordinamento[24].

Stante tale previgente contesto normativo, la l. n. 168/1989 (c.d. Legge Ruberti)[25] si configura come la traduzione dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost.

[21] Per un inquadramento storico di questo periodo, L. GOVERNALI, *L'università nei primi quarant'anni della Repubblica italiana 1946-1986,* Il Mulino, Bologna, 2018.

[22] Ci si riferisce al Regio decreto n. 1592/1933 recante *Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore*. Sottolineano che in questo periodo continuarono ad essere applicati anche alcuni atti precostituzionali, G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* cit., pp. 168-169; F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca (articoli 6-9),* in F. MERLONI (a cura di), *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca. Commento alla legge 9 maggio 1989, n. 168 e al disegno di legge sulle autonomie,* Il Mulino, Bologna, 1989, p. 74, che sottolinea come anche l'orientamento della Corte Costituzionale, che non aveva escluso l'applicazione della legislazione precostituzionale, abbia incentivato tale prassi normativa.

[23] A titolo esemplificativo, possono essere qui richiamate le seguenti disposizioni del Regio decreto n. 1592/1933: art 1 c. 3 «Le Università e gli Istituti hanno personalità giuridica e autonoma amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti dal presente T. U. e sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal Ministro dell'educazione nazionale»; art. 7 c. 4 «Quando il Ministro ritenga opportuno di non addivenire momentaneamente alla nomina del rettore o direttore, può designare, con suo decreto, un prorettore o prodirettore, scegliendolo, sia tra i professori di ruolo appartenenti rispettivamente all'Università o all'Istituto, sia tra quelli di altra Università o Istituto della stessa sede»; art. 8 c. 1«I rettori e i direttori, previo consenso del Ministro, possono delegare le proprie funzioni attinenti alla vigilanza sui servizi amministrativi e contabili dell'Università o dell'Istituto a un professore scelto fra i professori di ruolo dell'Università o dell'Istituto medesimo, e possono designare al Ministro un professore di loro scelta per supplirli nei casi di loro impedimento od assenza»; art. 14 c. 1 «I presidi sono nominati dal Ministro, fra i professori di ruolo delle rispettive Facoltà o Scuole, su una terna proposta, dal rettore o direttore. Essi durano in ufficio un biennio accademico e possono essere confermati»; art. 44, relativo al regolamento interno, che al comma 3 dispone che esso debba essere «approvato dal Ministro dell'educazione nazionale di concerto con quello delle finanze».

[24] A. MARRA, *Il concetto di autonomia universitaria,* cit., p. 162.

[25] Sulla l. n. 168/1989, definita da G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* cit., 169 come una «rivoluzione incompiuta», si veda, *ex multis*, S. CASSESE, *La legge istitutiva del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università,* in *Foro.it,* 1989, p. 397 ss.; ID., *Discussioni sull'autonomia universitaria*, *ivi,* p. 205 ss.; E. CASTORINA, *Autonomia universitaria*, cit., pp. 9-14 e pp. 56-57, il quale, definendo la legge Ruberti un «momento di riflessione sul modulo autonomistico» (p. 9), evidenzia come essa rappresenti una prima importante occasione per interrogarsi sulla natura, sui limiti e sulle forme dell'autonomia universitaria; F. MERLONI (a cura di), *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca,* cit.; P. AQUILANTI, A. DE ANTONIIS,

sul piano legislativo: l'art. 6, infatti, riconosce espressamente la natura ordinamentale dell'Università e, quindi, l'autonoma capacità normativa degli Atenei[26]. Essa, inoltre, delinea un sistema delle fonti universitarie che si configura in termini gerarchici e autonomi, pur permanendo una forma di controllo ministeriale[27]: lo Statuto si configura come fonte primaria e simbolo della capacità delle istituzioni universitarie di autogovernarsi[28]; contestualmente (art. 6 c. 6), si riconosce l'esistenza di Regolamenti di Ateneo, nonché di Regolamenti interni alle singole strutture, individuando, così, un'articolazione "a cascata" delle fonti interne.

L'art. 6 c. 2 stabilisce che il legislatore possa legittimamente disciplinare un ambito attinente alla dimensione universitaria a condizione che tale intervento si realizzi per il tramite di provvedimenti legislativi, escludendo, al contempo, l'applicabilità di disposizioni contenute nelle circolari e, quindi, in atti privi di una forza normativa vincolante[29]. Dal punto di vista dell'assetto delle fonti universitarie, tale disposizione si rivela essere particolarmente significativa non solo perché, stabilendo che gli Statuti e i Regolamenti universitari non possono essere limitati da fonti secondarie dell'ordinamento statale e da atti privi di forza normativa (per quanto ciò sia diffusamente accettato nella prassi), circoscrive il perimetro delle fonti legittimate a incidere sull'ordinamento universitario ma anche perché, prevedendo che le leggi in materia devono fare espresso riferimento ai principi autonomistici di cui all'art. 33 Cost., introduce un'ulteriore condizione all'esercizio dell'iniziativa legislativa in ambito accademico in forza della quale il legislatore è, volente o nolente, obbligato a porre in essere una legislazione universitaria che si collochi nell'alveo dei principi costituzionali inerenti l'autonomia universitaria. Si delineerebbe, in tal modo, una sorta

Appunti sui disegni di legge in materia di autonomia universitaria, in *Foro.it,* 1990, p. 91 ss.; A. SACCOMANNO, *L'autonomia universitaria,* cit., p. 137 ss. La legge Ruberti, oltre a riconoscere sul piano legislativo l'autonomia degli Atenei, istituisce il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST), per il cui approfondimento si rinvia al § 2 del contributo di M. MALVICINI pubblicato in questo fascicolo.

[26] L'art. 6 della l. n. 168/1989 dispone che «Le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti».

[27] G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* cit., pp. 170-171. Denunciano la criticità della previsione, L. ELIA, *Conclusioni,* in *L'autonomia universitaria. Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Cedam, Padova, 1990, p. 108, che richiama l'attenzione sul fatto che, per quanto concerna l'autonomia statutaria, si rischia «di fare un passo indietro […] con questo strano tipo di controllo escogitato all'ultimo momento, che risente della frettolosa redazione della mattinata che ha preceduto il voto dell'assemblea in Senato»; U. POTOTSCHNIG, *Strutture di governo,* cit., p. 40, che afferma che l'inserimento di un controllo ministeriale costituisca «non passi in avanti, ma passi indietro sulla strada dell'autonomia».

[28] L'art. 6 c. 9 della l. n. 168/1989 dispone che gli Statuti siano deliberati dagli organi competenti a maggioranza assoluta dei componenti.

[29] Nello stesso senso, E. CASTORINA, *Autonomia universitaria,* cit., p. 57.

di "vincolo di coerenza legislativa" che, in quanto tale, non opererebbe solo come limite sostanziale all'iniziativa normativa del legislatore ma anche come obbligo di dimostrarne la compatibilità rispetto ai suddetti principi autonomistici costringendo, così, in un certo senso, il legislatore a riconoscere una sorta di «zona franca» dell'autonomia universitaria.

Il disegno autonomistico inaugurato dalla Legge Ruberti, tuttavia, subisce sin da subito un rallentamento sostanziale, se non un vero e proprio arresto. Complice l'assenza di una legge sull'attuazione dell'autonomia universitaria, gli interventi normativi successivi e la proliferazione di fonti sub-legislative hanno determinato una progressiva erosione del contenuto sostanziale del principio autonomistico di cui all'art. 33 c. 6 Cost., in una spirale i cui passaggi essenziali meritano di essere qui brevemente evidenziati al fine di ricostruire, sia pure in termini sintetici, l'evoluzione dell'ingerenza statale nell'ambito dell'autonomia normativa universitaria.

La l. n. 341/1990[30] – che avrebbe potuto determinare l'inizio di una fase di esercizio effettivo dell'autonomia, essendo immediatamente successiva alla l. n. 168/1989 –, subordinando l'approvazione del regolamento didattico di Ateneo (RDA)[31] al vaglio ministeriale (art. 11 c. 1) e affidando – ed è questo il profilo più rilevante – la determinazione dell'impianto dei corsi di laurea, di diploma universitario e di specializzazione (art. 9 c. 1 e 2) ai decreti del Presidente della Repubblica[32], adottati su proposta ministeriale, ha determinato una declinazione dell'autonomia didattica in termini di mera enunciazione formale e vincolato la potestà normativa nelle scelte maggiormente rilevanti, quali sono quelle relative agli ordinamenti didattici[33].

[30] Si tratta della Riforma degli ordinamenti didattici universitari, pubblicata in G.U. Serie Generale n. 274 del 23 novembre 2011. Per un commento critico rispetto a tale legge, A. D'ATENA, *Profili costituzionali,* cit., p. 2987 ss. ed E. CASTORINA, *Autonomia universitaria,* cit., p. 12, che sottolinea come tale legge abbia rappresentato «una inattesa inversione di tendenza riguardo a quanto lasciava preludere la legge n. 168 del 1989».

[31] Il RDA costituisce lo strumento centrale nell'ambito degli ordinamenti didattici, ma esso rimane imbrigliato entro serrati vincoli legislativi, quali quelli previsti dall'art. 11 c. 1 della l. n. 341/1990; l'art. 11 del d.m. n. 509/1999; il d.m. n. 270/2004 che, come evidenziato da G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* cit., 173, individua i criteri generali cui devono conformarsi gli ordinamenti degli studi universitari e definisce la tipologia dei titoli di studio riconosciuti a livello internazionale.

[32] Sottolineano il fatto che la l. n. 341/1990 presenti numerosi rinvii a fonti regolamentari differenti, F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa,* Jovene, Napoli, 2018, p. 78; S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione,* cit., p. 214.

[33] A sostegno di tale considerazione, E. CASTORINA, *Autonomia universitaria,* cit., pp. 60-63.

Anche gli interventi normativi successivi[34], lungi dal dare una concreta attuazione all'art 33 c. 6 Cost., hanno contribuito a delineare un modello di autonomia a contenuto vincolato, in cui la potestà normativa degli Atenei si configura come una prerogativa esercitata in *compliance* a uno schema precostituito.

In tale prospettiva, la l. n. 240/2010 (la c.d. Riforma Gelmini) si configura come lo strumento con cui si cristallizza la transizione, già in atto, verso un modello normativo universitario centralizzato e standardizzato, che sarà ulteriormente irrigidito da logiche sistemiche di efficienza e valutazione.

3.2. Dalla Legge Gelmini al PNRR: verso un'autonomia sempre più condizionata

La l. n. 240/2010[35] ha inciso profondamente sull'autonomia normativa universitaria, in particolare su quella statutaria, vincolando, per quanto concerne forme e contenuti, gli atti normativi universitari al rispetto di vincoli e modelli predefiniti dal legislatore.

L'art. 2 c. 1 della legge impone a ciascuna Università di adeguare il proprio Statuto, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa, a un articolato insieme di principi e criteri direttivi individuati dalla suddetta disposizione legislativa[36]

[34] Il riferimento è al d.lgs. n. 29/1993 che, comprendendo le Università tra le amministrazioni pubbliche, ha determinato l'estensione dell'applicazione di discipline pensate per le Pubbliche Amministrazione alle istituzioni universitarie (cfr., G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* cit., p. 175); la l. n. 127/1997 (c.d. Bassanini II) che ha affidato la disciplina della materia della didattica a regolamenti ministeriali (cfr., F. MERLONI, *Università,* in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, vol. VI, Giuffré, Milano, 2006, p. 6105); la l. n. 210/1998 inerente il reclutamento del personale docente e ricercatore. Meritano di essere anche segnalati (cfr., G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* cit., 174) quei provvedimenti legislativi adottati per far fronte ad esigenze legate a circostanze momentanee ed "urgenti", piuttosto che come esito di una riflessione sulla funzione e sul ruolo dell'Università; tra queste il d.l. n. 120/1995 (e convertito con modifiche dalla l. n. 236/1995); la l. n. 4/1999 («Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa delle scuola»); la l. n. 264/1999 («Norme in materia di accessi ai corsi universitari») e la l. n. 370/1999 («Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica»).

[35] Tra i tanti commenti alla l. n. 240/2010, si vedano: M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010,* Giuffré, Milano, 2011; A. ARCARI e G. GRASSO, (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240/2010,* Giuffré, Milano, 2011; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie,* Giappichelli, Torino, 2019; R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana,* Jovene, Napoli, 2012, p. 46 ss.; ID., *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudici amministrativi,* in *Rivista AIC,* n. 4/2012; S. PALEARI, (a cura di), *Il futuro dell'Università italiana dopo la riforma,* Giappichelli, Torino, 2014; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo,* Giuffré, Milano, 2016, p. 123 ss; F. COSTANTINO, *Libertà di scienza,* cit., p. 65 ss.

[36] Art. 2 c.1 e 2 della l. n. 240/2010.

La legge, inoltre, introduce (art. 1 c. 2)[37] una sorta di deroga "selettiva" al modello organizzativo "standard" poiché consente solo ad alcune Università – quelle che soddisfano i criteri individuati, con decreto, dal Ministero dell'Università e della ricerca e dal Ministero dell'economia e delle finanze – di sperimentare modelli funzionali e organizzativi diversi rispetto a quelli individuati dalla Legge Gelmini[38].

Rispetto a tale assetto normativo, possono essere formulati tre rilievi critici. In primo luogo, il combinato disposto di queste due disposizioni genera una frattura nel sistema normativo universitario: da un lato, vi è il modello uniforme e vincolante della legge (art. 2 c. 1 e 2), a cui gli Statuti universitari devono adeguarsi; dall'altro, si riconosce una "finestra di autonomia negoziata", quasi elitaria, che consente – previa approvazione ministeriale e soddisfacimento dei criteri individuati dai Ministri competenti (vedi *supra*) – ad alcuni Atenei di adottare, nei propri Statuti, modelli organizzativi maggiormente aderenti alla propria realtà istituzionale. In secondo luogo, l'autonomia riconosciuta nell'art. 1 c. 2 è formalmente rafforzata ma concretamente eterodiretta poiché rimane subordinata alla stipula di accordi di programma tra il singolo Ateneo e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e a controlli ministeriali sia preventivi che successivi[39]. In terzo e ultimo luogo non si può non evidenziare il fatto che tale deroga trasformi il principio autonomistico di cui all'art. 33 c. 6 Cost. in un "principio condizionato" e, in quanto tale, idoneo a porre in essere forme di disuguaglianze sistemiche fra Atenei[40]. In questo modo solo alcune selezionate Università potranno godere di quell'autonomia normativa che, secondo il dettato costituzionale, *spetta* a tutti gli Atenei in quanto ordinamenti autonomi; le restanti, invece, saranno obbligate a recepire passivamente il modello standard predisposto a livello statale.

Successivamente al 2010, si sono susseguiti plurimi interventi attuativi della legge Gelmini, di natura legislativa e sub-legislativa, che hanno ulteriormente circoscritto gli spazi normativi riconosciuti all'autonomia universitaria. Tali

[37] Per un'analisi della suddetta disposizione legislativa, si rinvia al § 2 del contributo di S. MALLARDO pubblicato in questo fascicolo.

[38] Per una riflessione su tale "modello sperimentale", G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240/2010,* Giuffré, Milano, 2011, pp. 1-18.

[39] In tale disposizione, i controlli ministeriali preventivi si concretizzano nella valutazione ex ante della coerenza delle scelte organizzative e gestionali degli Atenei rispetto agli obiettivi generali determinati a livello legislativo; i controlli ministeriali successivi, invece, concernono la verifica dei risultati conseguiti, con possibili ricadute in termini di finanziamento, accreditamento e accesso a risorse premiali.

[40] G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* cit., p. 176, parla di «autonomia differenziata».

provvedimenti sono troppo numerosi per poterli qui richiamare analiticamente; ragion per cui si è deciso di evidenziare quelli che si sono ritenuti maggiormente rilevanti ai fini del presente contributo.

Tra i primi atti riconducibili a questa linea di intervento, vi è il d.lgs. n. 19/2012[41] – adottato in conformità all'art. 5, c. 1, lett. a) della l. n. 240/2010[42] e novellato dal d.m. n. 1154/2021 – che ha introdotto un sistema di accreditamento iniziale e periodico dei corsi e delle sedi universitarie – le cui procedure sono state disciplinate nel dettaglio dal d.m. n. 1154/2021 –, incentrato su parametri qualitativi e quantitativi a cui gli Atenei devono attenersi nell'individuazione della disciplina regolamentare che attenga all'offerta formativa, alla didattica, all'organizzazione dei corsi o alla struttura dei Dipartimenti. In caso di mancato accreditamento, le conseguenze sono rilevanti e diverse (finanziarie, reputazionali e relazionali, queste ultime nel senso di una riduzione delle collaborazioni con enti, imprese e imprenditori del territorio) e possono arrivare fino alla soppressione della sede stessa (art. 3 del d.m. n. 1154/2021). L'accreditamento, il cui obiettivo è quello di assicurare che tutti i corsi di laurea garantiscano standard minimi di qualità didattica e formativa, si è così trasformato in uno strumento con cui obbligare gli Atenei a recepire un modello formativo predefinito, precludendo agli stessi la possibilità di costruire percorsi formativi coerenti con la propria vocazione territoriale, scientifica e culturale.

Un secondo atto degno di nota è costituito dal d.m. n. 45/2013[43], e modificato dal recente d.m. n. 226/2021, che costruisce un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato a tal punto preciso e dettagliato da far sì che le singole istituzioni universitarie possano solo più riempire di contenuto gli

[41] *"Valorizzazione dell'efficienza delle Università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle Università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della Legge 30 dicembre 2010, n. 240".* Per un'analisi strutturata e ordinata della disciplina dell'accreditamento delle Università pubbliche, private e telematiche, si rinvia, rispettivamente, ai §§ 2 e 3 del contributo di G. SOBRINO pubblicato in questo fascicolo.

[42] Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario per il raggiungimento dei seguenti obiettivi: a) valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante, anche mediante previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università; valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, ivi compresi i collegi storici, mediante la previsione di una apposita disciplina per il riconoscimento e l'accreditamento degli stessi anche ai fini della concessione del finanziamento statale; valorizzazione della figura dei ricercatori; realizzazione di opportunità uniformi, su tutto il territorio nazionale, di accesso e scelta dei percorsi formativi […].

[43] "*Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati".*

esigui spazi lasciati liberi da un intervento statale eccessivamente capillare[44]. Infatti, le procedure di accreditamento, i principi e criteri generali che le singole università devono rispettare nell'individuazione della disciplina sui corsi di dottorato esautorano la potestà regolamentare dei singoli Atenei tanto da rendere il regolamento interno sul dottorato un mero strumento procedurale e conformativo.

Anche l'ambito contabile merita di essere approfondito con una breve analisi che si concentra, in particolare, sui decreti interministeriali (d'ora in avanti abbreviati d. interm.) nn. 19/2014 – ora abrogato dal recente d. interm. n. 34/2025 – e 394/2017, che modifica il primo dei decreti appena menzionati[45]. Il d. interm. n. 19/2014 sanciva l'obbligo (art.1 c.1)[46] per le Università di seguire un modello uniforme di bilancio, conforme ai principi contabili definiti congiuntamente dal MEF e dall'allora MIUR. Sebbene tale scelta sia stata dettata dall'esigenza di garantire la trasparenza e il controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche da parte degli Atenei, essa ha indubbiamente inciso sull'autonomia normativa contabile delle Università, le quali, costrette ad uniformarsi a rigidi schemi di bilancio, non hanno potuto adottare Regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità calibrati sulle effettive caratteristiche gestionali e vincoli operativi di ciascun Ateneo. Con il successivo d. interm. n. 394/2017, si registra un piccolo ma significativo cambiamento: nonostante venga mantenuto un generale impianto di uniformità, tale decreto modifica le precedenti disposizioni contabili[47] al fine di includere le commesse e valorizzare la voce patrimoniale relativa ai progetti e alle ricerche co-finanziate, dimostrando così una maggiore sensibilità e attenzione nei confronti delle diverse realtà economico-gestionali dei singoli Atenei. In tale quadro normativo, il recente d. interm. n. 34/2025 può essere interpretato come un provvedimento che ridimensiona le specificità introdotte con la disciplina normativa precedente. L'art. 5, c. 1, lett. g) del d. interm. n. 34/2025, infatti, nel limitarsi a riproporre una definizione generale di ratei e risconti e senza effettuare alcun riferimento specifico alle commesse e ai progetti finanziati e co-finanziati, restituisce una dimensione contabile universitaria incentrata su una logica rigidamente standardizzata e generalista, che comporta una riduzione dello spazio di autodeterminazione delle Università nella rappresentazione contabile delle proprie attività.

[44] Si veda, per esempio, le previsioni di cui agli artt. 4 e 5 (quest'ultimo, a sua volta, rimanda agli artt. 6-12 per i contenuti inderogabili del regolamento di dottorato).

[45] Per un approfondimento di tali provvedimenti – e in particolar modo del D.I. n. 34/2025 – dal punto di vista della contabilità economico-patrimoniale, si suggerisce la lettura del § 4 del contributo, pubblicato in questo fascicolo, di M. CAVINO.

[46] L'art. 1 c. 1 dispone che "Le università si attengono ai principi contabili e agli schemi di bilancio stabiliti nel presente decreto".

[47] Ci si riferisce, in particolare, all'art. 2, c. 1, lettera f), del d. interm. n. 394/2017, che modifica l'art. 4, c. 1, lett. g) del precedente d. interm. n. 19/2014.

Vero è che la compressione dell'autonomia normativa universitaria in ambito contabile-finanziario è, in un certo senso, fisiologica poiché giustificata dalla necessità di controllare le modalità di spesa delle risorse pubbliche, ma è altrettanto vero che il rispetto del dettato costituzionale di cui all'art. 33 c. 6 Cost. impone di garantire anche in tale ambito un perimetro entro il quale il principio autonomistico universitario possa essere esercitato[48]. Per questo motivo, è necessario prevedere una disciplina in materia di contabilità universitaria che sia espressione di un bilanciamento tra l'esigenza di garantire e perseguire interessi pubblici economici costituzionalmente riconosciuti e la salvaguardia delle specifiche istanze economico-finanziarie che contraddistinguono le diverse realtà accademiche.

Un quarto profilo che necessita di essere esaminato riguarda l'incidenza dell'attuazione del PNRR sull'autonomia normativa delle Università, che può essere analizzata sotto un duplice profilo. In primo luogo, l'esigenza di rispettare le condizioni e i vincoli imposti per l'attuazione delle missioni che il Piano prevede per l'ambito accademico ha incentivato l'adozione di provvedimenti normativi "d'urgenza"[49] e, conseguentemente, una maggiore verticalizzazione dei procedimenti decisionali. L'uso ricorrente di tali strumenti, pur trovando legittimazione all'interno degli Statuti che attribuiscono poteri di urgenza al Rettore, rivela, dal punto di vista del sistema delle fonti, una progressiva trasformazione della produzione normativa interna. Infatti, in deroga al fisiologico iter procedimentale, il Rettore, costretto a conformarsi alle serrate tempistiche del PNRR, adotta un provvedimento monocratico d'urgenza, che sarà successivamente ratificato dal Consiglio di Amministrazione, andando a incidere su questioni determinanti senza una previa deliberazione collegiale. L'esercizio della funzione normativa si allontana, così, dai tradizionali binari regolamentari per assumere forme emergenziali, flessibili e opache, che ri-

[48] Sull'importanza della razionalizzazione della spesa e sull'inevitabile riduzione dell'autonomia normativa universitaria in ambito economico-finanziario, si rinvia alle considerazioni (qui condivise) formulate da M. CAVINO nel § 1 del suo contributo, pubblicato nel presente fascicolo.

[49] Ad esempio, nel caso dell'Università degli Studi di Torino possono essere ricordati il Decreto Rettorale d'Urgenza n. 2328 (Prot. n. 200684) del 10/03/2025 - *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4, Componente 2 – Investimento 1.2 "Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori", – presentazione manifestazione di interesse nell'ambito dell'Avviso Pubblico del MUR, D.D. n. 47 del 20 febbraio 2025, per l'assunzione di ricercatori internazionali post*-dottorato -consultabile nel Resoconto sintetico delle Deliberazioni del Consiglio di Amministrazione della seduta svolta il 13 marzo 2025; Decreto Rettorale d'Urgenza n. 2413 (Prot. n. 216869) del 12/04/24 - *Accettazione del finanziamento concesso a valere sul PNRR Missione 6 C2.2 (d) "Sviluppo delle competenze tecniche, professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario – Sub-misura: contratti di formazione medica specialistica* consultabile nel Resoconto sintetico delle Deliberazioni del Consiglio di Amministrazione della seduta svolta il 24 aprile 2024;

schiano di compromettere la coerenza interna dell'assetto delle fonti dell'ordinamento universitario, accrescere l'asimmetria informativa tra gli organi di Ateneo e comprimere ulteriormente l'autonomia normativa.

In secondo luogo, rileva la partecipazione degli Atenei ad alcune iniziative finanziate con risorse del PNRR, che non solo ha comportato delle implicazioni a livello gestionale, ma ha inciso in maniera significativa anche sul piano dell'autonomia normativa, didattica e contabile. Si prenda, a titolo esemplificativo, la partecipazione dell'Università degli Studi di Torino al progetto NODES[50], che ha comportato l'attivazione di un nuovo corso di aggiornamento e formazione professionale[51] e ha determinato (e determinerà) delle conseguenze di natura contabile, poiché l'Ateneo ha provveduto ad adeguare i propri documenti contabili ai vincoli finanziari legati all'attuazione del progetto stesso[52].

Da ultimo, si ritiene necessario fare un (seppur sintetico) riferimento alla recente riforma del regolamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR)[53], poiché essa costituisce un ulteriore e significativo passaggio per cogliere l'evoluzione del sistema delle fonti dell'ordinamento universitario. L'intervento in questione, infatti, consente di evidenziare due profili di particolare rilievo, il primo dei quali costituisce il consolidamento di criticità strutturali già emerse negli anni precedenti: da un lato, la persistente scelta di incidere su ambiti particolarmente delicati dell'autonomia universitaria facendo ricorso a strumenti normativi secondari, privi di un adeguato coinvolgimento della comunità accademica; dall'altro, la tendenza della maggioranza di Governo a procedere per interventi settoriali piuttosto che attraverso un organico progetto di riforma (come, pur nelle sue criticità, è stato quello operato con la legge Gelmini).

Alla luce di quanto fin qui evidenziato, e nell'ottica di cominciare a formulare qualche riflessione, si ritiene che si sia progressivamente consolidato un

[50] NODES (Nord Ovest Digitale e Sostenibile) può essere definito come un progetto che coinvolge attori diversi (Università, imprenditori, enti pubblici, realtà territoriali) del Nord Ovest italiano, che collaborano per sviluppare progetti congiunti su temi strategici (ambiente, mobilità, salute etc..).

[51] Si veda, a tal proposito, il resoconto sintetico della seduta del Consiglio di Amministrazione del 13 marzo 2025, 11, nella quale si riporta che il Consiglio di Amministrazione delibera l'Istituzione e attivazione del Corso di aggiornamento e formazione professionale in "Analisi dei Processi: Tecniche di Machine Learning e Business Process Management" del Dipartimento di Informatica - a.a. 2024-2025 (Progetto NODES - Spoke 4).

[52] Si rinvia, a tal proposito, al resoconto sintetico della seduta del Consiglio di Amministrazione del 13 marzo 2025, 47, nella parte in cui si evince che il Consiglio di Amministrazione ha deliberato la modifica di un punto di una precedente delibera per recepire le nuove versioni di alcuni documenti di natura contabile, dovute all'evoluzione del progetto NODES.

[53] Lo schema del decreto del Presidente della Repubblica – approvato in definitiva dal Consiglio dei Ministri il 5 novembre 2025 – recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 1 febbraio 2010, n. 76 è consultabile sul sito della Camera dei Deputati.

modello di autonomia condizionata e fortemente vincolata. L'università conserva formalmente la propria facoltà di disciplinare determinati ambiti attinenti all'attività accademica, ma l'esercizio di tale prerogativa deve realizzarsi entro dei confini (e dei contenuti) prestabiliti. Si istituzionalizza, così, un modello di normazione che non si configura più come spazio di autodeterminazione, bensì come uno strumento di conformazione e omologazione normativa, tale da erodere progressivamente la portata ordinamentale dell'autonomia universitaria.

4. Gli strumenti di normazione interna

4.1. La fonte apicale dell'autonomia normativa universitaria: lo Statuto di Ateneo

Nell'ordinamento universitario, lo Statuto di Ateneo[54] rappresenta lo strumento privilegiato attraverso il quale le Università esercitano l'autonomia normativa loro costituzionalmente riconosciuta. Con lo Statuto, gli Atenei individuano le finalità che intendono perseguire in quanto comunità accademica autonoma[55]; definiscono la propria struttura organizzativa, disciplinando la composizione e le funzioni dei diversi organi universitari, la configurazione dei Dipartimenti e le forme di partecipazione della comunità universitaria; regolano, infine, le fonti normative ad esso subordinate, anch'esse espressione della potestà normativa universitaria[56].

La l. n. 240/2010 ha inciso in modo significativo sul ruolo dello Statuto: vincolato al rispetto di criteri di principio, delle prescrizioni contenutistiche e del modello organizzativo individuato dalla legge stessa (*supra* § 3.2), esso si è trasformato in uno strumento di recepimento acritico degli assetti organizzativi imposti dal legislatore. Sia chiaro: la Legge Ruberti aveva già tracciato il perimetro normativo entro cui lo Statuto poteva operare[57], ma i vincoli in essa previsti erano alquanto contenuti, probabilmente in ragione della volontà, mai realizzata, del legislatore di quegli anni di rinviare la disciplina di tale aspetto a una futura legge di attuazione dell'autonomia universitaria[58]. La Legge Gel-

[54] V. MARI, *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1993, p. 1063 ss; G. PARUTO, *Gli statuti dell'autonomia universitaria*, Cacucci, Bari, 2011.

[55] Per un'approfondita riflessione sull'attuale configurazione della comunità universitaria e sul suo ruolo all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, si rimanda al contributo di L. CONTE pubblicato in questo fascicolo.

[56] O. ROSELLI, *Le fonti normative delle università (una prima ricognizione)* in *Osservatorio sulle fonti,* 1996, p. 277.

[57] Si vedano, per esempio, gli artt. 6 c. 3, 7 c. 4 e 16 c. 4.

[58] L'art. 6 c. 3 della l. n. 168/1989 dispone che "Le università svolgono attività didattica e organizzano le relative strutture nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti e dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari. Nell'osservanza di questi principi

mini, al contrario, pur riconoscendo (formalmente) l'autonomia normativa statutaria, ha obbligato gli Atenei a plasmare la propria architettura organizzativa entro uno schema predefinito. È evidente che, sebbene tale processo di omologazione trovi una sua legittimazione nell'intento di garantire l'efficienza e il coordinamento del sistema universitario nazionale, esso abbia costituito il primo passo verso una graduale ma rilevante erosione della "funzione organizzatoria" dello Statuto di Ateneo. L'impressione che se ne ricava è, così, quella di un'Università che ricorre allo strumento statutario non tanto per definirsi quanto per conformarsi.

Vi è un'altra disposizione che avrebbe potuto incidere significativamente sull'autonomia statutaria, se solo la sua inattuazione non l'avesse confinata a un livello puramente teorico: è il caso dell'art. 2, c. 6, della l. n. 240/2010[59]. Tale disposizione si presta a considerazioni critiche di particolare rilievo, che possono essere sviluppate secondo le seguenti due direttrici. In prima battuta, merita di essere evidenziata la questione relativa alla legittimazione e al ruolo attribuito alla Commissione: a prescindere dal fatto che la valutazione della necessità della modifica statutaria sia rimessa al Ministro o alla Commissione stessa (in ogni caso, non all'Università!), si assiste a uno spostamento dell'esercizio dei poteri di proposta e di indirizzo – profili essenziali dell'autonomia e, in teoria, propri delle Università – verso soggetti esterni alla comunità accademica e, contestualmente, a uno slittamento del baricentro decisionale, che si sposta dall'Università alla Commissione (di nomina governativa!), che interviene non su richiesta dell'Ateneo ma, appunto, per iniziativa ministeriale. L'Università sarebbe così costretta a far propria una modifica statutaria che trae fondamento da una valutazione governativa (e politica) di necessità e non in un procedimento deliberativo autonomo di Ateneo. Inoltre, anche se si sottolineasse l'inattuazione della disposizione, è evidente il fatto che è la stessa previsione a rappresentare un profilo di non trascurabile preoccupazione, poiché l'assunto secondo cui la disciplina statutaria possa essere individuata e/o modificata da un attore esterno al perimetro universitario (per di più connotato da un'impronta governativa) contrasta con la concezione dell'Università come

gli statuti determinano i corsi di diploma, [...] di laurea e di specializzazione; definiscono e disciplinano i criteri per l'attivazione dei corsi di perfezionamento, di dottorato di ricerca e dei servizi didattici integrativi". Nel 1989, però, non era ancora stata attuata la riforma degli ordinamenti didattici universitari; quel riferimento ai principi generali potrebbe, quindi, essere interpretato come un rinvio a una futura disciplina dell'autonomia didattica universitaria e che, nelle intenzioni del legislatore della fine degli anni '90, avrebbe potuto trovare la sua sede nella legge di attuazione dell'autonomia.

[59] In caso di mancato rispetto del termine di cui al comma 1, il Ministero assegna all'università un termine di tre mesi per adottare le modifiche statutarie; decorso inutilmente tale termine, il Ministro costituisce, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una commissione composta da tre membri, compreso il presidente, in possesso di adeguata professionalità, con il compito di predisporre le necessarie modifiche statutarie.

ordinamento autonomo ed è espressione di un intervento statale che si pone non in chiave garantistica bensì come strumento di conformazione. In seconda ed ultima battuta, introdurre una simile disposizione equivale a riconoscere, sebbene implicitamente, un pericoloso precedente: se si legittima il Ministro a sostituirsi all'Università nell'esercizio di una sua funzione fondamentale – quale è quella dell'autodeterminazione normativa –, allora in futuro sarà più facile giustificare analoghe sostituzioni in altri ambiti, normalizzando così l'intervento governativo in settori che devono rimanere riservati all'autonomia universitaria.

Nell'ambito della riflessione concernente l'incidenza della Legge Gelmini sulla configurazione e sul ruolo degli Statuti di Ateneo, si è deciso di effettuare un'analisi comparata degli atti statutari di alcune Università[60] per verificare i tempi di recepimento dei vincoli di cui all'art. 2 c. 1 della legge Gelmini, esaminare l'oggetto delle modifiche statutarie e le scelte compiute dai singoli Atenei sul piano delle fonti, con particolare riferimento all'articolazione del rapporto tra lo Statuto e i Regolamenti.

I risultati emersi sono di particolare rilievo: il primo consiste in un quadro di sostanziale omogeneità temporale, poiché tutti gli Atenei analizzati hanno dato seguito alla previsione di cui all'art. 2 c. 1 della l. n. 240/2010 entro un arco temporale relativamente contenuto, compreso tra la fine del 2011 e la metà del 2012[61]. Il secondo dato attiene, come detto, all'oggetto delle revisioni statutarie[62], che è stato principalmente circoscritto al mero profilo organizzativo. Tale elemento permette di evidenziare un fenomeno ampiamente riconosciuto, riconducibile al fatto che le Università ricorrono allo strumento regolamentare per recepire i principali provvedimenti legislativi. Sebbene a un primo esame tale profilo appaia privo di criticità, esso presenta delle problematicità a livello di coerenza interna e organicità del sistema delle fonti tutt'altro che trascurabili, e di cui si darà conto nel paragrafo successivo (§ *infra* 4.2). Il terzo e

[60] Gli Atenei selezionati sono: Università degli Studi di Torino; Università degli Studi del Piemonte Orientale; Università degli Studi di Milano; Università degli Studi Gabriele D'Annunzio (Chieti-Pescara); Università degli Studi di Perugia; Università degli Studi di Napoli Federico II; Università del Salento; Università degli Studi di Sassari; Università degli Studi di Cagliari e Università degli Studi di Messina.

[61] Gli Statuti dell'Università degli Studi di Torino e di Milano sono stati emanati entrambi il 15 marzo 2012; lo Statuto dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale è stato emanato il 14 novembre 2011; lo Statuto dell'Università degli Studi Gabriele D'Annunzio (Chieti-Pescara) è stato emanato il 24 marzo 2012; lo Statuto dell'Università degli Studi di Perugia è stato emanato il 28 maggio 2012; lo Statuto dell'Università degli Studi di Napoli Federico II è stato emanato 15 maggio 2012; lo Statuto dell'Università del Salento è stato emanato il 29 dicembre 2011; lo Statuto dell'Università degli Studi di Sassari è stato emanato il 7 dicembre 2011; lo Statuto dell'Università degli Studi di Cagliari è stato emanato 16 aprile 2012 e, infine, lo Statuto dell'Università degli Studi di Messina, che è stato emanato il 14 maggio 2012.

[62] Le modifiche si sono succedute in un arco temporale compreso fra il 2011 e il 2024.

ultimo risultato concerne il generale assetto delle fonti che emerge dagli Statuti selezionati: il lavoro di comparazione ha fatto emergere, da un lato, i profili che accomunano tali Statuti[63] e, dall'altro, le fragilità sistemiche – ci si contrerà, in particolare, sull'assenza di una chiara definizione e classificazione dei diversi tipi di regolamenti adottabili – che caratterizzano solo alcuni strumenti statutari, permettendo così di approfondire criticamente anche il rapporto tra Statuti e Regolamenti universitari. È stato, infatti, rilevato un quadro normativo statutario fortemente disomogeneo tra le diverse realtà accademiche, tanto sul piano della classificazione, quanto su quello inerente alla disciplina procedurale. Alcuni Atenei, infatti, individuano in modo chiaro e sistematico le diverse tipologie di Regolamenti, distinguendo, al contempo, tra regolamenti "fondamentali" (riconducibili, grosso modo, a quello generale di Ateneo, didattico, e contabile) e regolamenti "ulteriori", stabilendo, per ciascuna tipologia, le procedure da seguirsi per la loro approvazione o modifica e le maggioranze richieste[64]. Altre Università, riconoscono, invece, una disciplina regolamentare solo per determinati tipi di regolamenti[65]; altre ancora, invece, sembrano omettere qualsiasi disposizione (ovvero effettuano dei cenni generici) circa la potestà regolamentare, contribuendo, così, a determinare un sistema delle fonti interne

[63] Tra questi: norme generali concernenti le libertà, i principi direttivi e le finalità perseguite; la struttura di governo; l'organizzazione degli organi accademici con indicazione dei rispettivi poteri e funzioni; la configurazione dei Dipartimenti.

[64] Ne sono un esempio lo Statuto dell'Università degli Studi di Milano che dedica gli artt. da 13 a 23 alla disciplina delle singole tipologie di regolamenti per poi chiudere con una disposizione di chiusura (art. 24) con la quale riconosce la possibilità di adottare ulteriori regolamenti «predisposti in conformità alle norme statutarie e ai Regolamenti generali di Ateneo» secondo la procedura prevista al comma 2 dello stesso articolo. Lo Statuto dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale all'art. 45 distingue i Regolamenti dell'Università (generale di Ateneo, didattico e contabile) da quelli ulteriori di cui può dotarsi, specificando per ognuno di essi (art. 45 c. 3-7) le procedure e le maggioranze richieste e sottolineando (al c. 8) che «Ogni altro regolamento è adottato con il procedimento previsto dal Regolamento Generale di Ateneo». Da ultimo, lo Statuto dell'Università degli Studi di Perugia che, all'art. 53, disciplina il Regolamento Generale di Ateneo (c. 1 lett.a)), il Regolamento didattico (c. 1 lett. b)) e quello contabile (c. 1 lett. c)); riconosce la facoltà dell'Ateneo di adottare qualsiasi Regolamento necessario all'organizzazione e al funzionamento dell'Università (art. 2) e dispone (al c. 4) che i suddetti Regolamenti e le successive modifiche siano «approvati dai competenti organi, secondo quanto stabilito dalle leggi e dal presente Statuto, a maggioranza assoluta dei componenti ed emanati con decreto del Rettore».

[65] Ci si riferisce, per esempio, allo Statuto dell'Università degli Studi di Torino che dedica l'art. 67 al Regolamento generale di organizzazione, individuandone il contenuto e le procedure di approvazione e/o modifica, ma senza precisare le maggioranze richieste. L'art. 88 definisce la procedura da seguirsi per il Regolamento generale di Ateneo, per il Regolamento didattico e, infine, per quello contabile (quest'ultimo disciplinato dall'art. 64, che ne individua il contenuto). Lo Statuto non contiene alcuna previsione regolamentare per l'approvazione o la modifica di eventuali ed ulteriori Regolamenti (per tali intendendosi, per esempio, anche quelli attinenti alle diverse strutture di servizio, di ricerca e di didattica dell'Ateneo che invece trovano una loro disciplina statutaria, per esempio, negli Statuti dell'Università degli Studi Gabriele D'Annunzio (Chieti-Pescara) e di Messina).

opaco e di non semplice accesso e consultazione[66]. Una simile eterogeneità, per quanto fisiologica in un ambito, come quello universitario, votato al pluralismo, solleva diversi interrogativi sul piano della certezza del diritto e della coerenza interna del sistema ordinamentale universitario. Vero è che la non è ragionevolmente possibile esaurire in modo completo l'elencazione dei regolamenti adottabili (sarebbe come chiedere alla Costituzione di indicare tutte le diverse tipologie di leggi promulgabili); ciò nonostante, l'assenza di una disposizione regolamentare che individui, in termini generali, la procedura di adozione e di modifica degli atti regolamentari (ci si riferisce tanto alla previsione specifica per una determinata tipologia di regolamento quanto a una disposizione generale che stabilisca la procedura di approvazione e modifica di quei Regolamenti non contemplati nello Statuto) rischia di comportare un'eccessiva indeterminatezza e incertezza applicativa nell'assetto delle fonti dell'ordinamento universitario.

4.2. Il ruolo e l'ipertrofia dei Regolamenti universitari: analisi di una crisi normativa silente

I Regolamenti universitari rappresentano le fonti normative interne adottate, nel rispetto delle leggi e dello Statuto cui sono subordinati, per disciplinare ambiti specifici dell'attività universitaria quali, ad esempio, quelli organizzativi, didattici, contabili e amministrativi.

Secondo una logica gerarchica coerente con il sistema delle fonti, lo Statuto di Ateneo individua i principi generali e programmatici che orientano lo sviluppo delle politiche e le attività dell'Università – eccezion fatta per la materia organizzativa, la cui disciplina risulta più dettagliata – e i Regolamenti ne specificano e ne attuano il contenuto, in conformità alla disciplina statale e statutaria[67]. Il Regolamento si configura, in buona sostanza, come lo strumento impiegato dalle Università per disciplinare quegli ambiti che, per il loro contenuto fortemente operativo, richiedono una maggiore tempestività decisionale, esigenza, quest'ultima, inconciliabile con la rigidità propria del procedimento di revisione statutaria e dello Statuto in sé. In altre parole, i Regolamenti *do-*

[66] Possono essere menzionati, lo Statuto dell'Università degli Studi di Napoli Federico II che accenna un riferimento al Regolamento di Ateneo nell'art. 39 c. 2 – inerente al sistema bibliotecario e al Centro di Ateneo per le Biblioteche –; al Regolamento (si presume didattico, ma non vi è indicazione in merito) nell'art. 41 c. 1, dedicato al servizio di tutorato e monitoraggio sull'efficacia dell'offerta didattica; ai Regolamenti di Ateneo nell'art. 43 c. 2, relativo alla formazione post lauream; al Regolamento didattico nell'art. 45 c. 2, dedicato all'attività didattica. Sono tutti riferimenti generici, privi di qualsiasi indicazione sulle procedure da seguire per la loro approvazione o modifica. Non vi è alcuna disposizione inerente il Regolamento di contabilità. Lo Statuto dell'Università degli Studi di Cagliari non contiene alcuna disposizione statutaria inerente ai Regolamenti.

[67] O. ROSELLI, *Le fonti normative*, cit., p. 278.

vrebbero costituire lo strumento grazie al quale le istituzioni universitarie recepiscono la disciplina legislativa e integrano e specificano i margini di regolazione non determinati dalla legge statale, al fine di adattare la normativa in questione al contesto culturale e scientifico in cui esse operano, di dare forma alle esigenze e ai bisogni della comunità accademica e di sviluppare un ordinamento interno coerente e trasparente[68].

L'adozione dei Regolamenti universitari rappresenta la fisiologica ed ulteriore esplicazione di quell'autonomia normativa che trova nell'art. 33 c. 6 Cost. il suo riconoscimento e (che *dovrebbe* trovare) nello Statuto un primo strumento di definizione e affermazione, anche (*rectius,* soprattutto) identitaria.

Fermo restando quanto fin qui osservato, è necessario evidenziare una deriva preoccupante, rappresentata dalla crescente proliferazione regolamentare – spesso disorganica, disordinata e frammentata –, sviluppatasi nel corso degli anni.

La ragione principale sottesa a tale fenomeno potrebbe essere ricondotta alla necessità – *rectius,* l'urgenza – per le Università di recepire senza ritardo le novità introdotte dal legislatore, dalle autorità ministeriali e dalle agenzie valutative. Sembra quasi che l'obiettivo non sia più quello di regolamentare con responsabilità e in modo consapevole, quanto di adottare tutti i regolamenti necessari per "stare al passo", quasi come se le Università rincorressero il legislatore, al punto da svuotare il Regolamento della sua funzione di governo effettivo dell'autonomia normativa.

Le ricadute di tale fenomeno sul piano del sistema delle fonti del diritto sono tutt'altro che irrilevanti. In primo luogo, è necessario denunciare un'alterazione profonda della fisiologia del regolamento, che da strumento di normazione interna e di espressione di un'autonomia progettuale d'Ateneo diventa un mero recettore passivo di discipline normative, contenute non solo in fonti primarie e secondarie – quali leggi, decreti legislativi, decreti ministeriali (alcuni riconducibili di fatto alla categoria dei regolamenti) – ma anche in atti non aventi natura cogente.

In secondo luogo, la disciplina normativa regolamentare individuata per il tramite di un simile strumento diventa una disciplina fine a sé stessa, rinunciando a essere strumento di attuazione dei principi enunciati agli artt. 2, 9, 33 e 36 Cost.

In terzo e ultimo luogo, non si può non evidenziare come questo eccessivo stratificarsi di fonti secondarie conduca a una disciplina regolamentare iper

[68] È quanto mai opportuno specificare che questo ragionamento presuppone una concezione del ruolo della legge così come delineato al § 2. Non ci si riferisce, quindi, a un provvedimento legislativo – come paiono essere quelli attuali – a tal punto invasivi e pervasivi da annullare gli spazi di autonomia, anziché riconoscerli e promuoverli.

settoriale e specialistica[69] – e per questo, il più delle volte burocratica e confusionaria – e a un sistema delle fonti privo di sistematicità e visione d'insieme. Allo stesso tempo, quest'ultima considerazione induce a chiedersi se vi siano materie che, per la loro rilevanza o per la portata identitaria, dovrebbero essere "riservate allo statuto"[70] e, quindi, non assoggettabili alla disciplina regolamentare. Rispetto a tale riflessione non è certamente agevole fornire una risposta; tuttavia essa merita di essere posta in evidenza poiché essa è strettamente collegata alla questione – già emersa più volte in questo contributo – concernente la capacità dello Statuto di fungere da strumento identitario, e non solo organizzativo della *governance* accademica.

In conclusione, si ritiene che, in termini generali, si possa considerare l'iperregolazione come un indicatore della crisi che permea l'assetto delle fonti dell'ordinamento universitario e che incide sul già precario e delicato equilibrio tra i diversi livelli normativi dell'ordinamento universitario. Una crisi che non si rivela in modo eclatante o irruento ma in modo silente, quasi sotto mentite spoglie: quello che sembra fisiologico (e cioè il ricorso allo strumento regolamentare per disciplinare ambiti operativi, v. *supra* 4.1) rappresenta, all'opposto, il sintomo di una fragilità strutturale ben più profonda e che impone di interrogarci non solo sull'effettiva tenuta del sistema complessivo delle fonti normative universitarie ma anche dell'identità normativa dell'Università.

5. Geometrie variabili dell'autonomia normativa: UniTo e UniUPO a confronto

Giunti a questo punto del lavoro, si è deciso di confrontare lo Statuto e il Regolamento generale dell'Università di Torino (d'ora in avanti, UniTo)[71] con i corrispondenti atti normativi dell'Università del Piemonte Orientale (d'ora in avanti, UniUPO)[72] al fine di accertare se ed in quale misura due realtà accademiche di differenti dimensioni adottino modalità distinte di organizzazione del

[69] Sui problemi della iperregolazione e burocratizzazione, G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* n. 4/2013, pp. 947-959; R. CAVALLO PERIN, *L'Università come istituzione di libera scienza*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2023, p. 579 ss.

[70] G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria,* cit., p. 190, fa riferimento a una «riserva di statuto».

[71] Lo Statuto dell'Università degli Studi di Torino è stato adottato in attuazione della l. n. 240/2010 ed emanato con Decreto Rettorale n. 1730 del 15 marzo 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 2012. È stato successivamente modificato con Decreto Rettorale n. 336 dell'8 febbraio 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2016.

[72] Lo Statuto dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale è stato emanato con D.R. rep. n. 444 del 14.11.2011 e modificato con D.R. rep. n. 328 del 04.09. 2012, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17.09.2012. Questo Statuto, in vigore fino al 15 luglio 2023, è stato modificato con D.R. Rep. n. 300/2014 Prot. n. 6491 del 27.05.2014; dal 16 luglio 2023 è in vigore lo Statuto di Ateneo emanato con D.R. rep. n. 1093/2023 del 03.07.2023.

sistema delle fonti e, quindi, di esercizio della potestà normativa. L'analisi condotta porta alla luce - come si vedrà - una diversa configurazione dell'impianto delle fonti, riconducibile a due direttrici principali: da un lato, la differente tipizzazione degli strumenti regolamentari; dall'altro, la diversa configurazione del Regolamento Generale di Ateneo.

Prima ancora di entrare nel merito dell'assetto delle fonti, si ritiene che un primo – e di immediata evidenza – indice sintomatico di un'apprezzabile differenziazione tra i due Statuti possa essere rinvenuto nelle rispettive disposizioni introduttive. Quelle di UniUPO si caratterizzano per una marcata impronta valoriale, poiché definiscono l'Università come sede primaria della libera ricerca e del libero insegnamento, nonché come luogo di apprendimento critico orientato alla promozione dei diritti inviolabili della persona[73]. I primi articoli dello Statuto di UniTo optano, invece, per una formulazione più programmatica, incentrata sui principi di efficienza, economicità e responsabilità[74], sebbene non possa passare inosservato come, negli articoli immediatamente successivi[75], lo Statuto dell'Ateneo torinese richiami espressamente i principi di libertà della scienza, della libera attività scientifica e della non discriminazione, a conferma di una sensibilità valoriale comunque presente, sebbene collocata in una posizione meno prominente rispetto all'impianto iniziale proposto dallo Statuto di UniUPO.

[73] L'art. 1 c. 2 e 4 che, rispettivamente, affermano "L'Università è sede primaria di libera ricerca e di libera formazione ed è luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; opera combinando in modo organico ricerca e didattica, nell'interesse della società e nel rispetto dei diritti inviolabili della persona" e che "L'Università garantisce libertà di ricerca e d'insegnamento e pari opportunità nell'accesso agli studi e nei meccanismi di reclutamento e di carriera, senza distinzione di genere, di etnia, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, in accordo con l'art. 21 c. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

[74] L'art. 1 dispone che "1. L'Università di Torino […] è un'istituzione pubblica di alta cultura che persegue, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, finalità di istruzione superiore e di ricerca. 2. È dotata di personalità giuridica e non ha fini di lucro. 3. Ha autonomia didattica, scientifica, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, finanziaria e contabile, secondo le norme dell'ordinamento universitario, del presente Statuto e dei Regolamenti citati dallo stesso". L'art. 2 c. 2 riconosce che "L'Università adotta criteri organizzativi idonei al conseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di efficacia, efficienza ed economicità, attraverso il controllo della gestione e l'individuazione delle responsabilità nel pieno rispetto della trasparenza".

[75] L'art. 3 c. 2 prevede che "2. L'attività didattica e l'attività scientifica si svolgono nel rispetto della libertà della scienza e del suo insegnamento, garantita dalla Costituzione, nonché del principio dell'autonomia delle strutture scientifiche e della normativa che disciplina gli ordinamenti didattici. L'Università garantisce il rispetto del pluralismo e tutela il principio dell'indipendenza da ogni condizionamento religioso, ideologico, nonché politico o economico". L'art. 4 c. 1 stabilisce che "L'Università adotta i provvedimenti necessari per assicurare la piena realizzazione del diritto allo studio, in attuazione dell'art. 34 della Costituzione. S'impegna specificamente a favorire quanto consenta di migliorare le condizioni degli studenti nell'Ateneo, la loro formazione culturale e il loro inserimento nel mondo del lavoro, avvalendosi di tutte le possibilità offerte dalla normativa vigente. A questo scopo l'Università persegue lo sviluppo di relazioni efficaci con l'amministrazione statale, gli enti territoriali e ogni altro ente nazionale o locale che abbia per scopo la piena realizzazione del diritto allo studio".

Una prima manifestazione concreta della differente impostazione del sistema delle fonti può essere colta analizzando la disciplina degli organi di governo e, in particolare, della figura del Rettore. Lo Statuto di UniUPO individua dettagliatamente le funzioni e i compiti del Rettore[76] (art. 11 c. 1, 2 e 3), la durata del mandato (art. 11 c. 9) e le modalità di elezione (art. 11 c. 5, 6, 7 e 8) ma nulla dispone in merito all'istituto della mozione di sfiducia, la cui disciplina è rinvenibile esclusivamente nel Regolamento Generale di Ateneo (art. 9). Una simile scelta – tutt'altro che trascurabile – sollecita diversi interrogativi. Ci si potrebbe, infatti, chiedere, da un lato, se la mancata previsione a livello statutario della mozione di sfiducia – strumento con cui gli organi collegiali di Ateneo svolgono una funzione di controllo sull'operato del vertice accademico– non finisca per configurarsi come una forma di abdicazione dello Statuto al proprio ruolo di garante degli equilibri di potere tra gli organi accademici; dall'altro, ci si può interrogare sull'opportunità di sottrarre un importante istituto di *accountability* alla disciplina statutaria, privandolo, così, di adeguati presìdi normativi. Per quanto concerne UniTo, lo Statuto all'art. 48 c. 1 e 2 definisce la figura del Rettore e ne esplicita funzioni e compiti; individua la durata del mandato (art. 48 c. 3) e ne disciplina l'elezione (art. 49). L'istituto della mozione di sfiducia risulta privo di qualsiasi disciplina normativa, non essendo contemplato né dallo Statuto, né dal Regolamento per l'elezione del Rettore[77], né dal Regolamento Generale di Organizzazione[78]. Le implicazioni di tale lacuna normativa si riflettono tanto sul piano istituzionale-accademico quanto sul piano democratico. Per quanto riguarda il primo profilo, infatti, la mancata previsione dello strumento fiduciario potrebbe riflettere (o generare) un disequilibrio nell'architettura della *governance* accademica, nella misura in cui la mancata previsione di una forma di controllo da parte degli organi collegiali potrebbe condurre a una progressiva cristallizzazione di un assetto istituzionale accademico che accentua la centralità del Rettore. Sul piano democratico, tale assenza potrebbe configurarsi come un segnale di debolezza del circuito democratico deliberativo.

Vi sono ulteriori due (ed ultime) differenze rilevanti sul piano dell'assetto delle fonti. La prima concerne la considerazione per cui UniUPO adotta un'impostazione tassonomica dei Regolamenti, suddividendoli in distinte categorie – quasi come se volesse individuare una gerarchia interna ai Regolamenti – al fine di disciplinare in modo coerente e strutturato le proprie fonti normative

[76] Per un approfondimento sulla figura del Rettore come organo di governo universitario, si rinvia al § 4 del contributo di S. MALLARDO pubblicato in questo fascicolo.

[77] Regolamento per l'elezione del Rettore integrato con il Capo III "Svolgimento delle operazioni di e-voting" (D.R. n. 2794 del 21 marzo 2025).

[78] Regolamento Generale di Organizzazione, emanato con D.R. n. 4712 del 30 dicembre 2016.

interne[79]. Va, tuttavia, rilevato che l'art. 45 dello Statuto di UniUPO conclude la classificazione dei Regolamenti con una formulazione che appare ambivalente. Infatti, la lett. c) dell'art. 45 c. 2 riconoscendo che l'Università può dotarsi anche degli «altri regolamenti consentiti da specifiche disposizioni legislative e dal presente Statuto» si presta a due interpretazioni differenti: da un lato, potrebbe essere intesa come quella previsione che consente all'Ateneo di adottare ulteriori Regolamenti per recepire le nuove disposizioni legislative; dall'altro, come quella clausola che introduce un margine di indeterminatezza in un assetto normativo improntato, come visto, a una strutturazione gerarchica delle fonti. Nello specifico, si ritiene che tale previsione non possa essere interpretata alla stregua di un elemento incoerente rispetto alla tassonomia regolamentare delineata dallo Statuto quanto, piuttosto, come il tentativo di bilanciare la necessità di organizzare l'assetto delle fonti secondo una logica coerente e organica con un'esigenza di flessibilità e di adattamento, al fine di evitare che la rigidità classificatoria si traduca in una paralisi regolativa. UniTo, per contro, si limita a riconoscere espressamente solo due tipologie regolamentari: il Regolamento Generale di Organizzazione (art. 67) e il Regolamento di Amministrazione, Finanza e contabilità (art. 69). Tale scelta potrebbe, forse, riflettere una concezione meno strutturata della categoria e del ruolo dei Regolamenti all'interno dell'ordinamento universitario; tuttavia, non si può non rilevare come tale visione contribuisca alla configurazione di un sistema delle fonti frammentato e non pienamente organico.

Il secondo – e non meno rilevante – elemento di differenziazione tra i due Statuti riguarda il contenuto, e quindi la concezione, del Regolamento Generale. UniUPO ha adottato un Regolamento Generale che contiene discipline attinenti alla struttura del governo accademico e all'organizzazione dei Servizi di Ateneo Oltre alla disposizione attinente allo strumento della mozione di sfiducia, si possono, infatti, rinvenire alcune norme concernenti i centri di servizio, i centri interdipartimentali (artt. 18-19), nonché le modalità di accorpamento e disattivazione dei Dipartimenti (artt. 15-16). Vi sono, altresì, disposizioni regolamentari attinenti al sistema bibliotecario, con la previsione di specifiche commissioni e di un Consiglio di Biblioteca (artt. 20-24). All'opposto, UniTo adotta un Regolamento Generale di Organizzazione che presenta un contenuto molto più circoscritto: esso, infatti, detta la disciplina inerente il si-

[79] Lo Statuto di UniUPO, infatti, suddivide i Regolamenti in due categorie: al primo gruppo appartengono i Regolamenti "fondamentali" e cioè il Regolamento Generale di Ateneo, il Regolamento Didattico di Ateneo e il Regolamento di Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la contabilità (art. 45, c. 1, lett. a), b) e c)); nel 2 comma sono indicati gli "ulteriori" Regolamenti, quali i Regolamenti elettorali, i Regolamenti delle Strutture didattiche e scientifiche e, da ultimo, gli altri Regolamenti consentiti da specifiche disposizioni legislative e statutarie (art. 45, c. 2, lett. a), b) e c)).

stema organizzativo di Ateneo, concentrandosi, in particolare, sulla «organizzazione dei servizi gestionali, tecnici e amministrativi a sostegno dell'attività di didattica, di ricerca e di terza missione»[80]. La regolazione di materie più specifiche – quali, per esempio, quella elettorale, bibliotecaria o quella relativa ai centri di servizio – è demandata a Regolamenti autonomi, settoriali e specialistici[81].

Queste due (e così diverse) impostazioni permettono, così, di individuare due diversi modelli di articolazione interna delle fonti e, in particolare, del Regolamento Generale. Se UniUPO sembra concepire il Regolamento Generale come una sorta di "regolamento cerniera" – quasi come se fosse un completamento normativo dello Statuto – in grado di sintetizzare e integrare al proprio interno le varie componenti della comunità accademica, UniTo sembra concepire il Regolamento Generale come un documento tecnico-amministrativo, volto più che altro alla razionalizzazione della struttura amministrativa.

Il confronto tra questi due Statuti ha permesso, inoltre, di evidenziare come la scelta inerente all'organizzazione del sistema delle fonti si configuri come una scelta istituzionale, espressione del modo in cui ciascuna Università interpreta e declina le proprie componenti ed esigenze (istituzionali, culturali, scientifiche). Nel caso di UniTo, si preferisce un modello caratterizzato da una iperspecializzazione delle fonti regolamentari, forse più adatto a una realtà accademica di grandi dimensioni. Un simile approccio certamente garantisce una più rapida recezione delle innovazioni normative ma, dall'altro lato, comporta una minore coerenza sistemica e un'incontrollata stratificazione delle fonti regolamentari, che potrebbe rendere l'assetto delle fonti universitarie confusionario. UniUPO, invece, opta per un modello maggiormente centralizzato che, da un lato, restituisce un sistema delle fonti chiaro, coerente e maggiormente acces-

[80] Art. 1 c. 2 del Regolamento Generale di Organizzazione dell'Università degli Studi di Torino. Per un'analisi della disciplina inerente il personale tecnico amministrativo, si rinvia al § 4.3 del contributo di L. CONTE, pubblicato nel presente fascicolo.

[81] Regolamento Sistema Bibliotecario di Ateneo (D.R. n. 6893 del 11/10/2024); Regolamento per la definizione, la costituzione e il funzionamento Centri Studi e Laboratori ad elevata complessità, Centri Interdipartimentali di Ricerca, Centri interuniversitari di ricerca e Infrastrutture di ricerca (D.R. n. 6539 del 4/12/2023); Regolamento Scuola di Medicina (D.R. n. 4667 del 12/11/2018); Regolamento del Centro "Interdisciplinare di ricerche e studi delle Donne e di Genere" - CIRSDe (D.R. n. 1552 del 19/04/2018); Regolamento per l'accesso all'impiego del personale tecnico-amministrativo a tempo indeterminato dell'Università degli Studi di Torino (D.R. n. 3365 del 29/05/2024) - in vigore dal 30 maggio 2024; Regolamento d'Ateneo per la disciplina del reclutamento dei Collaboratori Esperti Linguistici (CEL) (D.R. n. 5717 del 17/12/2021) - in vigore dal 18 dicembre 2021; Regolamento sugli incarichi extraistituzionali del personale dirigente e tecnico amministrativo dell'Università degli Studi di Torino (D.R. n. 748/2016); Regolamento sulla valutazione dei professori e dei ricercatori di ruolo dell'Università degli Studi di Torino ai sensi dell'art. 6 commi 7 e 8 della Legge n. 240/2010 (D.R. n. 2871 del 10/07/2018).

sibile nel suo complesso, ma, dall'altro, concentrando nel Regolamento Generale quelle discipline che in altri ordinamenti (nello specifico, UniTo) sono rimesse a strumenti più agili, potrebbe caratterizzarsi per una minore reattività del sistema normativo. Una simile affermazione, però, non deve condurre ad escludere che anche UniUPO adotti regolamenti specifici per disciplinare determinati ambiti. La differenza tra i due ordinamenti universitari, infatti, non risiede tanto nella presenza o assenza di una regolazione settoriale – che è fisiologica in entrambi gli Atenei –, quanto nella configurazione sistemica all'interno della quale essa si colloca: come articolazione interna a un disegno unitario nel caso di UniUPO, come insieme parcellizzato e autonomo nel caso di UniTo.

6. Conclusioni

Si è deciso di incominciare la trattazione dell'autonomia normativa universitaria partendo dall'analisi della disposizione costituzionale per due ordini di ragioni: in primo luogo, perché essa rappresenta il punto di partenza imprescindibile per qualsiasi analisi teorica e sistematica sull'autonomia universitaria. In secondo luogo, perché si è ritenuto necessario dar conto della dimensione del dover essere, e cioè di quel sistema costituzionale di principi e di garanzie che dovrebbe orientare l'articolazione dei rapporti tra Stato e istituzioni universitarie. In quanto studiosi, non si è chiamati solo a registrare l'evoluzione concreta degli assetti normativi, procedurali ed organizzativi, ma anche a confrontarla criticamente con i principi fondamentali e con le coordinate costituzionali riconosciute nell'ordinamento, per segnalare eventuali pericolose trasformazioni o abusi o fisiologiche evoluzioni.

Successivamente a tale analisi e dopo aver richiamato l'importanza di tornare a concepire la riserva di legge come assoluta, si è proceduto (§ 3) all'esame del quadro legislativo per cercare di evidenziare il fatto che, nel corso degli anni, all'autonomia normativa sia riservato uno spazio di autonormazione che risulta essere sempre più "condizionato", poiché subordinato al rispetto di logiche di strandardizzazione e di efficienza via via più pervasive, derivanti, per esempio, dai meccanismi di accreditamento e di valutazione.

In tale involuzione, la l. n. 240/2010 ha certamente rappresentato un punto di svolta importante poiché ha ridefinito in modo incisivo il perimetro della potestà normativa universitaria, imponendo modelli organizzativi uniformi e introducendo rigidi criteri nella composizione degli organi accademici e nell'attribuzione delle rispettive competenze. Ma tale parabola regressiva non deve essere imputata esclusivamente alla Riforma Gelmini: vero è che alcune disposizioni della l. n. 240/2010 rimandano per l'attuazione della stessa all'adozione di decreti legislativi, ma è nel quadro normativo ad essa successivo, permeato da regolamenti ministeriali, circolari, note e linee guida, che si è generato

e consolidato un sistema di regolazione capace di incidere in profondità sulle scelte regolative interne, comprimendo il significato sostanziale dell'autonomia normativa. In questa cornice, gli Statuti, da espressione dell'identità e dell'autogoverno universitario, si sono trasformati in atti conformativi rispetto a una cornice organizzativa imposta dal legislatore, riducendosi, in alcuni casi, a meri "contenitori" strutturali e organizzativi. I Regolamenti, d'altro canto, imbrigliati nelle fitte maglie della regolazione legislativa, sono diventati strumenti di recepimento acritico di discipline eteronome, rinunciando ad effettuare qualsiasi rielaborazione progettuale o adattamento autonomo del dettato normativo.

Muovendo da tali riflessioni e per formulare qualche considerazione conclusiva, si propongono alcune osservazioni sulla valenza dello Statuto di Ateneo e sullo (esiguo) spazio di autodeterminazione riconosciuto attualmente alle Università, alla luce dei vincoli legislativi, delle direttive esterne e delle evoluzioni sistemiche succedutesi nel tempo. Per quanto riguarda la prima questione, ci si chiede: è ancora possibile concepire lo Statuto come espressione fondamentale dell'autonomia normativa universitaria oppure è necessario prendere consapevolezza del fatto che si sia davanti a una sua esautorazione normativa e simbolica? Lo Statuto è frutto di una deliberazione collettiva della comunità accademica, di cui riflette le tensioni e le progettualità. Lo Statuto è un atto giuridico, che rappresenta l'esercizio di un diritto fondamentale e costituzionalmente riconosciuto delle Università e cioè quello di autodefinirsi, secondo principi condivisi dalla propria comunità scientifica e nel rispetto delle disposizioni di legge. La rilevanza dello Statuto attiene, sopra ogni cosa, alla sua capacità di costruire senso e appartenenza. Per questi motivi, nonostante la portata dello Statuto - soprattutto valoriale e identitaria - sembri essere venuta meno, nonostante lo strumento statutario debba fare i conti con un contesto all'interno del quale la retorica dell'efficienza sembra prevalere sulla libertà scientifica e accademica, si ritiene necessario riaffermarne con forza la valenza. Lo Statuto resta, infatti, un presidio essenziale di autonomia e una garanzia della pluralità degli ordinamenti accademici.

Per quanto concerne il secondo elemento, si ritiene che, attualmente, possano individuarsi due ambiti nei quali l'Università conserva spazi di autodeterminazione. In primo luogo, si pensi agli atti che formalmente non possono essere intesi come appartenenti al sistema delle fonti – per esempio, le convenzioni che l'Università stipula con imprese, ordini professionali, enti locali – e che incidono sul piano dell'autonomia normativa, al punto che si potrebbe parlare di "fonti atipiche" dell'ordinamento universitario. A titolo esemplificativo, si può richiamare la convenzione tra l'Università degli Studi di Torino e la Città di Cuneo per l'insediamento dei corsi universitari: da un alto, essa inevitabil-

mente condiziona l'organizzazione e la regolazione interna dell'Ateneo torinese[82]; ma dall'altro, – ed ecco lo spazio di autodeterminazione – essa costituisce uno strumento di valorizzazione dell'autonomia, in quanto espressione di una capacità regolativa che trova il suo spazio effettivo di esercizio nella scelta delle relazioni istituzionali, delle priorità strategiche e degli obblighi che l'Università è disposta ad "autoassumersi" in un determinato territorio.

In secondo luogo, il confronto svolto nel § 5 ha permesso di evidenziare il fatto che l'esercizio dell'autonomia normativa non si esaurisce nel contenuto delle disposizioni – nel *cosa* viene deciso –, ma si esplichi anche nel *modo* in cui le istituzioni universitarie decidono di costruire il proprio ordinamento interno. Anche questo è un elemento dell'autonomia: anche il decidere *come* decidere è una forma di autodeterminazione. È vero, nel contesto accademico attuale, il legislatore, le autorità ministeriali, le agenzie valutative determinano il contenuto, e i margini di delimitazione del *cosa* si assottigliano sempre di più, in violazione del principio autonomistico costituzionalmente riconosciuto. Ma, nonostante ciò, resta lo spazio del *come,* e cioè del *come* strutturare il sistema delle fonti interne dell'ordinamento universitario – quale struttura per il sistema normativo? quali tassonomie degli atti? quali gerarchie interne e quali procedure da seguire? – ed è proprio in questo ambito che si può ritrovare uno spazio di autonomo e responsabile esercizio di autonomia normativa.

[82] In virtù della Convenzione, l'Università potrebbe essere chiamata a modificare i propri obiettivi di sviluppo locale e cooperazione interistituzionale; a modificare alcuni regolamenti o a prevederne di nuovi (per es., per le modalità di utilizzo dei nuovi spazi; per l'assegnazione di docente o personale oppure la definizione di criteri per l'ammissione in quella sede distaccata).