L'ORGANIZZAZIONE DELLE UNIVERSITÀ: L'AUTONOMIA TRA ORGANI DI GOVERNO E ARTICOLAZIONE INTERNA

SIMONE MALLARDO*

Sommario

1. Le fonti primarie dell'autonomia organizzativa delle Università: dalla legge Ruberti alla riforma Gelmini. – 2. L'organizzazione delle Università: il modello sperimentale e il modello generale tra «organi di governo» e «articolazione interna». – 3. L'articolazione interna: …il ruolo dei Dipartimenti. – 3.1 …la dimensione dell'Ateneo. – 3.2 …le commissioni paritetiche. – 4. Gli organi di governo: il Rettore. – 4.1 Il Senato Accademico: struttura e funzioni di un organo a legittimazione rappresentativa. – 4.2 Il Consiglio di amministrazione: struttura e funzioni di un organo a legittimazione tecnico-professionale? – 4.3 Il Direttore generale. – 4.4 Il Nucleo di Valutazione e il Presidio di Qualità.

Abstract

The essay analyzes the organization of Universities starting from the Ruberti law as the first implementation law of their autonomy and then proceeds with the analysis of the Gelmini law, which grants universities the possibility of adhering to two alternative organizational models: one experimental, never adopted in our system, the other general, which provides for a specific discipline of the governing bodies and of the internal structure. The second part of the work examines the role of the Departments as a place for carrying out research and teaching and then evaluates their relationship with the University's governing bodies, focusing on some problematic aspects of the Gelmini law.

Suggerimento di citazione

S. MALLARDO, *L'organizzazione delle Università: l'autonomia tra organi di governo e articolazione interna*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università del Piemonte Orientale. Contatto: simone.mallardo@uniupo.it

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

1. Le fonti primarie dell'autonomia organizzativa delle Università: dalla legge Ruberti alla riforma Gelmini

L'attuazione dell'autonomia universitaria prevista dall'art. 33 c. 6[1] della Costituzione si radica nella l. n. 168/1989, c.d. legge Ruberti[2]. Grazie a questo intervento, l'Università diventa l'esclusiva titolare di funzioni che prima esercitava per conto dello Stato[3], sviluppando capacità e poteri di autogoverno[4],

[1] L'art. 33 della Costituzione stabilisce che le Università «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Per un commento in senso generale sulla disposizione si v. S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Artt. 29-34. Rapporti etico-sociali,* Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, p. 233 ss.; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria,* in *Giurisprudenza costituzionale,* 1998, p. 3332 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 33,* in S. BARTOLE, R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione,* Cedam, Padova, 2008, pp. 338-340, G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, p. 694 ss., più di recente G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, pp. 157-164 e bibliografia ivi citata e da ultimo L. IMARISIO, *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e coordinate sistematiche,* in *questo fascicolo* di *Osservatorio sulle fonti*, § 4. Più nello specifico, per V. CRISAFULLI (*La scuola nella Costituzione,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1956, p. 59, pubblicato anche in *Studi in onore di G. M. De Francesco,* vol. II, Giuffrè, Milano, 1957, p. 286) – che non mancò di segnalare l'infelicità della formulazione costituzionale – l'autonomia universitaria si fonda sulla Costituzione mentre, secondo altra parte della dottrina, si fonda sulla legge che ha il compito di conferirla (così, per tutti, L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria,* in *Quad. cost.,* n. 1/1988, p. 169 ss. e si v. anche C. cost. 14 maggio 1985 n. 145). Aderisce alla prima impostazione per cui l'autonomia è fondata e istituita dalla Costituzione e solo limitata dalla legge, F. FENUCCI, *Il fondamento dell'autonomia universitaria,* in *Studi in onore di Leopoldo Elia,* tomo I, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 574-575.

[2] Rubricata «Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica». In precedenza, la disciplina era recata dal Testo Unico dell'Istruzione Superiore (Regio decreto 1592/1933), unitamente al successivo Decreto legislativo luogotenenziale n. 264/1944 che all'art. 2 stabiliva l'elettività della carica del Rettore da parte del "Corpo accademico", formalizzata dalla successiva nomina del Ministro. Sulla sostanziale incostituzionalità di questa disciplina, che tentò di inserire alcune logiche di "auto-governo", v. M. CAMMELLI e F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare,* Il Mulino, Bologna, 2006. Successivamente, venne effettuato un primo tentativo di implementazione del principio autonomistico con gli articoli 4, 5 e 6 della legge 30 marzo 1961, n. 304 riconoscendo al Rettore competenze relative ai trattamenti di missione, ai trasferimenti, all'acquisto di beni immobili, all'accettazione di donazioni, eredità o legati, all'emanazione di regolamenti per l'erogazione di premi o borse di studio, all'approvazione di provvedimenti concernenti, fra gli altri, il congedo di maternità e gli aumenti periodici di stipendio. Sullo stesso solco, l'art. 9 del decreto-legge n. 580 del 1973 implementò il principio rappresentativo integrando la composizione dei Consigli di amministrazione con un Pro-Rettore, un membro designato dalla Regione, tre membri nominati dal Ministro su proposta del CNEL e del CNR, sei rappresentanti dei Professori, un rappresentante degli assistenti di ruolo, un rappresentante del personale non insegnante e, infine, sei rappresentanti degli studenti.

[3] A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale,* Giuffrè, Milano, 2001, p. 169-171, nt. 1 e bibliografia ivi citata, in particolare anche F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica,* Giuffrè, Milano, 1990, p. 342; si v. anche C. cost. 4 giugno 1992, n. 281 e C. cost. 23 novembre 1998, n. 383.

[4] Già riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale, cfr. considerato in diritto n. 4 della sentenza della C. Cost. 9 novembre 1988 n. 1017.

amministrazione[5] e normazione[6], consolidando, in definitiva, quell'autonomia già riconosciuta dall'art. 10 c. 4 della l. n. 28/1980 e dall'art. 86 del d.P.R. n. 382/1980 alle strutture di ricerca e didattiche[7].

In questa prospettiva, l'art. 6 della legge Ruberti stabilisce che le Università sono dotate anche di autonomia organizzativa. Esse possono infatti costituire ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti (c. 1), organizzare le strutture didattiche e di ricerca nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti[8] e dei principi degli ordinamenti didattici universitari (c. 3 e 5).

[5] A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale,* cit., p. 179, richiamando la sentenza della C. cost. n. 1017/1988: «l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola Università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo docente), non può non assumere rilievo decisivo la constatazione che il diritto di darsi ordinamenti autonomi e riconosciuto dalla Costituzione alle "istituzioni di alta cultura, università ed accademie" non in modo pieno ed assoluto, ma "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Si tratta, cioè, di un'autonomia che, come questa Corte ha già avuto occasione di precisare (sentenza n. 145 del 1985), "lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale", sempreché quest'ultimo non sia irrazionale». Su questa pronuncia v. anche le riflessioni di C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, pp. 1-2, nella parte in cui richiama la sentenza della C. cost. n. 383/1998: «l'organizzazione deve considerarsi anche sul suo lato funzionale esterno, coinvolgente i diritti e incidente su di essi, e che i limiti posti con legge all'autonomia universitaria "non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro». In questa prospettiva gli artt. 1 e 2 della legge n. 168 del 1989 prevedono che il Ministro, nel dare attuazione all'indirizzo e al coordinamento nei confronti dell'Università, debba rispettare il principio di autonomia previsto all'art. 33 della Costituzione, e debba valorizzare e sostenere, anche con adeguato supporto finanziario, la ricerca libera nelle Università nel rispetto delle autonomie previste dalla legge e definite nei rispettivi ordinamenti.

[6] L'autonomia normativa si realizza attraverso il potere-dovere di adottare Statuti e regolamenti (così l'art. 6 della l. n. 168/1989), su cui si v. da ultimo F. PASQUINI, *L'autonomia normativa universitaria: alcune riflessioni per un'analisi critica sul sistema delle fonti dell'ordinamento universitario,* in questo fascicolo, e bibliografia ivi citata.

[7] Il quadro normativo degli anni '80 evidenzia l'esigenza di salvaguardare sempre «l'autonomia di ogni singolo docente e ricercatore» rispetto alla disciplina dei Dipartimenti, cfr. art. 10 c. 2 della l. n. 28/1980 e artt. 83 c. 2 e 85 del d.P.R. 382/1980, ma anche «dei gruppi di ricerca nella gestione dei fondi» (art. 85 c. 2 n. 5). Nella produzione normativa successiva non si farà più riferimento all'autonomia del singolo ricercatore o professore.

Più in generale rispetto all'intervento della legge Ruberti si v. P. G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria,* in E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 59; F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca (articoli 6-9),* in ID. (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. 85; F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico e autonomia funzionale,* Giappichelli, Torino, 2004, p. 505.

[8] Sullo stretto rapporto che sussiste fra autonomia universitaria e libertà di insegnamento durante la vigenza della l. n. 168/1989 si v. F. FENUCCI, *Il fondamento dell'autonomia universitaria,* cit., pp.

Così, la legge n. 168/1989 trasferisce dallo Stato agli organi rappresentativi degli Atenei l'esercizio della loro potestà organizzativa[9] che si è espansa anche grazie alla mancata approvazione della «legge di attuazione dei principi di autonomia»[10], permettendo alle Università di consolidare la loro potestà di autoamministrazione formalmente riconosciuta dall'art. 1 c. 4 lett. d) della l. n. 59/1997[11].

586-590, l'A. sostiene che «l'autonomia universitaria non si giustifica in sé» ma che «sia ipotizzabile una sorta di gerarchia, al cui vertice sarebbe la libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti».

[9] Cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale,* cit., p. 180 ss. Secondo parte della dottrina, l'autonomia organizzativa così riconosciuta agli Atenei riuscì a garantire un elevato grado di indipendenza esterna che però avulse le comunità accademiche dalle dinamiche degli altri poteri e dalla società, determinando una loro «introflessione» e «autoreferenzialità» che le portò all'abuso dell'autonomia didattica e di reclutamento, S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* n. 1/2011, p. 370.

[10] A cui la legge n. 168/1989 fa più volte riferimento. L'art. 6 c. 8 stabilisce che «La legge di attuazione dei principi di autonomia di cui al presente art. stabilisce termini e limiti dell'autonomia delle università, quanto all'assunzione e alla gestione del personale non docente»; l'art. 16 c. 1 stabilisce che «Fino alla data di entrata in vigore della legge di attuazione dei principi di autonomia di cui all'art. 6, gli statuti sono emanati con decreto del rettore, nel rispetto delle disposizioni e delle procedure previste dalla normativa vigente». Per un commento v. F. MERLONI, *I contenuti del disegno di «Legge generale sull'autonomia dell'università e degli enti di ricerca»*, in ID. (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. 215 ss.

[11] La disposizione definì l'autonomia universitaria come «funzionale». La qualificazione di autonomia «funzionale» venne ritrovata per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale: «Nessun dubbio che l'ultimo comma dell'articolo 33 della Costituzione sia strettamente collegato al primo comma dello stesso articolo, venendo l'autonomia universitaria – da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile – a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura» (C. Cost. n. 1017/1988), per poi essere positivizzata nell'art. 1 c. 4 lett. d) della legge 15 marzo 1997, n. 59 secondo cui le Università degli studi esercitano localmente i loro compiti «in regime di autonomia funzionale». Sul punto cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 69 ss., che individua la funzionalità dell'Università non solo in relazione alla libertà di ricerca e di insegnamento ma anche al progresso che Esse sono chiamate ad apportare rispetto alla collettività. Inoltre, «la sola autoamministrazione […] non sarebbe in grado, anche congiunta all'attribuzione di funzioni in proprio, di generare una posizione di autonomia dell'ente nell'ordinamento. La formula organizzatoria dell'autoamministrazione, infatti, non comporta (o non è sintomo di) autonomia in capo all'ente. Anche se indubbiamente produce un certo tasso di autonomia, poiché gli organi espressi in regime di autoamministrazione si sentono investiti della rappresentatività della categoria, tale rappresentatività non genera conseguentemente autonomia dell'ente. Il potere di autoamministrazione, pertanto, anche fondato sull'attribuzione in proprio di funzioni è perfettamente compatibile con la sola attribuzione di un'autonomia meramente tecnica. Così, l'autoamministrazione senza autonomia normativa, pur in presenza di funzioni attribuite in proprio (si pensi agli ordini professionali) produce solo un decentramento di funzioni» (p. 77). Quindi l'autonomia è posta a tutela dell'indipendenza dell'Università dagli organi di indirizzo politico, a livello statale, regionale e locale, rappresentando l'Università una autonomia funzionale in senso tecnico che si contrappone all'autonomia politica degli enti territoriali e locali. Cfr. sempre A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale,* in C. E. GALLO E A. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibat-*

A questi principi della legge Ruberti hanno fatto esplicito rinvio alcune delle norme introdotte oltre vent'anni dopo con la riforma Gelmini (l. n. 240/2010)[12], prevedendo che le Università modifichino gli statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo «ai sensi dell'art. 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168», e che pertanto rispettino il principio di autonomia organizzativa (c. 1), le altre norme legislative (c. 2)[13], e che adottino un'organizzazione che salvaguardi la libertà di insegnamento dei docenti (c. 3) e l'autonomia di ricerca delle strutture scientifiche (c. 4)[14].

Più in generale, la l. n. 240/2010 introduce nuove norme in materia di organizzazione delle Università ispirate a due principi fondamentali: da un lato,

tito sulla governance *in Europa e le riforme costituzionali,* Giuffrè, Milano, 2002, p. 31 e 33; ID., *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità,* in *Quad. reg.,* 2002, p. 715 ss. Da ultimo su questi aspetti L. IMARISIO, *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e coordinate sistematiche,* cit., §5.

[12] Sulle ragioni che hanno ispirato la riforma v. per tutti A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università*, in ID. (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010,* Giappichelli, Torino, 2020, pp. 11-15.

[13] «Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare». Per un commento alla disposizione v. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., p. 170.

[14] In generale, si vedano le considerazioni di E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana,* Morano, Napoli, 1961, p. 49; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana,* in *Dir. soc.,* 1981, pp. 277, 290-291, (anche in *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1982, p. 375 ss.; ID., *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia,* in *Quad. cost.,* n. 1/1997, p. 77 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in *L'autonomia universitaria (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Cedam, Padova, 1990, pp. 15-16. Più di recente, G. REPETTO, *Articolo 9,* in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. ENEA VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana,* vol. I, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 72-73, secondo cui l'autonomia attribuita alle Università dall'articolo 33 c. 6 è intesa «come il fondamentale presidio affinché le attività dei singoli ricercatori e la individuazione e la selezione delle aree su cui fare ricerca restino quanto più possibile affidate alle dinamiche interne della comunità scientifica». Inoltre, che la ragione dell'autonomia delle singole sedi universitarie risieda nella tutela della libertà dei singoli docenti che debbono svolgere libera ricerca e libero insegnamento è sostenuto, fra gli altri, da L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., p. 174-175; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana,* cit., p. 66; S. FOIS, *Università e libertà,* in *Dir. soc.,* 1978, p. 360; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. soc.*, 1978, p. 757; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, cit., p. 233 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Strutture di governo e di autogoverno,* in *L'autonomia universitaria*, in *Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti*, Cedam, Padova, 1990, pp. 30-31, ora in *Scritti Scelti*, Cedam, Padova, 1999, p. 826; ID., *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 2305-2315; L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quad, cost.,* n. 1/1997, p. 78, 80-81; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà orizzontale e verticale*, cit., pp. 138-139; G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 336; R. CAVALLO PERIN, *Contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali,* in *Dir. amm.,* 2021, pp. 579-599. Da ultimo N. VINAI, *La declinazione dell'autonomia con riguardo alle tre missioni dell'Università,* in questo fascicolo.

quello di autonomia previsto dall'art. 33 Cost. e già previsto dall'art. 6 della l. n. 168/1989; dall'altro, quello di responsabilità delle università[15], orientato – seppur indirettamente – a renderle più efficienti[16] (art. 1 c. 2). Strettamente connessa alla responsabilità è poi la funzione di valutazione[17], che la legge Gel-

[15] A onor del vero, già la legge 168/1989 sancì, all'art. 16 c. 4 lett. c), la necessità di individuare criteri organizzativi tali da assicurare l'individuazione delle responsabilità e l'efficienza dei servizi. Così come auspicato anche da parte della dottrina, risulta necessario implementare «un sistema di governance mista, che consenta alle Università di coniugare autonomia e responsabilità delle scelte e al Ministero di attribuire le risorse pubbliche […] sulla base di una valutazione dei risultati ottenuti da ciascuna Istituzione»; così A. SIDDI, *La governance delle Università,* cit., pp. 83-84.

[16] Su come declinare il concetto di "efficienza" in ambito universitario v. le considerazioni di S. ROSSETTO, *Postfazione*, in A. MARCATO e D. TELLARINI (a cura di), *Dal dire al fare. Modelli, metodi, strumenti per la gestione del cambiamento organizzativo negli atenei*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 201-202. È comunque noto che gli organismi – sia pubblici sia privati – solo se adeguatamente organizzati sono messi nelle condizioni di raggiungere in modo più efficiente i loro scopi e, in quest'ottica, l'organizzazione dell'Università è preposta al corretto svolgimento della didattica e della ricerca; il concetto di "organizzazione" richiama l'attività imprenditoriale organizzata per la produzione e lo scambio di beni e servizi e, in questa prospettiva, ci si riferisce alle Università come alle «imprese della conoscenza» (cfr. F. BUTERA, E. DONATI, R. CESARIA, *I lavoratori della conoscenza,* Franco Angeli, Milano, 2000) a cui è affidata la missione di «contribuire allo sviluppo economico della comunità politica di riferimento. Sia attraverso la formazione culturale e professionale di ampie fasce di giovani destinati a presentarsi sul mercato del lavoro, sia attraverso la produzione di attività di ricerca in grado di alimentare l'innovazione tecnologica delle imprese, le università vengono oggi riconosciute dai poteri pubblici quale fattore determinante per la competitività di sistemi economici sempre più basati sulla conoscenza *(knowledge-based)*» (S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* cit., p. 362).

[17] «Non c'è responsabilità senza una valutazione dei risultati raggiunti. Autonomia, responsabilità, valutazione sono i tre principi fondanti di un modello organizzativo delle istituzioni scientifiche e dell'intero sistema della ricerca, che si possa dire effettivamente coerente con la nostra Costituzione», così F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 609; G. VESPERINI, *Come cambia la* governance *nazionale delle università*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'Università italiana,* Giappichelli, Torino, 2023, p. 31 ss.; C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, cit., p. 3; da ultimo v. anche le riflessioni di R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di* governance *dell'università italiana,* in *Rivista giuridica Ambiente diritto,* n. 4/2024, p. 8. Infine, non si può prescindere dal fatto che la valutazione condiziona l'accesso ai finanziamenti che possono incidere sull'autonomia universitaria, cfr. S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* cit., p. 366; sul problematico rapporto tra autonomia e valutazione v. anche le riflessioni di M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca,* in *Giorn. dir. amm.,* 2014, pp. 313-322; sempre su questi temi si v. da ultimo C. DE FIORES, *Il finanziamento degli atenei,* in *Osservatorio costituzionale,* n. 6/2021.

mini disciplina anche attraverso il riordino delle disposizioni concernenti l'ANVUR[18], a livello di *governance*[19] centrale, e i Nuclei di valutazione, a livello di *governance* locale[20].

2. L'organizzazione delle Università: il modello sperimentale e il modello generale tra «organi di governo» e «articolazione interna»

La legge Gelmini[21] prevede l'applicazione, da parte degli Atenei, di uno fra due diversi modelli funzionali-organizzativi. Adottando un'impostazione che, in prima lettura, sembrerebbe valorizzare l'autonomia delle Università, la l. n. 240/2010 riconosce ad esse la possibilità di adottare un modello "sperimentale"

[18] M. MALVICINI, *Il sistema della governance universitaria italiana, tra principi costituzionali e mutamenti istituzionali,* in questo fascicolo.

[19] Critica aspramente l'utilizzo del termine *governance* in luogo di «governo del sistema universitario» G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010,* Giuffrè, Milano, 2011, p. 5, poiché mentre il primo «marginalizza l'elemento personale, il gruppo sociale che compone l'Università», il secondo richiama alla «comunità sociale che costituisce l'Università e che ne rappresenta momento irrinunciabile, riconducendo l'organizzazione, elemento anch'esso necessario dell'ordinamento, all'essenza di quel gruppo sociale, pur non politico, che si dà un suo ordinamento autonomo»; per riflessioni più recenti e ampie sul punto si v. G. GRASSO, *L'Università tra autonomia, libertà e responsabilità*, in A. CIANCIO (a cura di), *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Atti del Convegno di Catania del 24-25 maggio 2019, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 98-100.

[20] Su cui v. § 4.4

[21] Il modello organizzativo descritto dalla legge Gelmini è stato ampiamente analizzato e commentato dalla dottrina amministrativistica; si v. fra gli altri, F. MERLONI, *Il Rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzione e imparzialità,* in *Dir. pubbl.,* n. 3/2010, p. 703 ss.; ID. *La nuova governance,* in *Giorn. dir. amm,* n. 4/2011; G. GARDINI, *La collaborazione tra Università e amministrazione,* in *Giorn. dir. amm,* n. 5/2010; S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* cit.; E. CARLONI, *La governance delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli,* in E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 37 ss.; P. G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria,* cit., p. 51 ss.; M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei,* in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010,* Giuffrè, Milano, 2011, p. 65 ss.; C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* n. 2/2014; A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università,* cit., p. 11 ss.; M. RAMAJOLI, *Sulla natura giuridica delle università libere,* in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010,* Giappichelli, Torino, 2020, p. 111 ss.; G. VESPERINI, *Come cambia la* governance *nazionale delle università*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'Università italiana,* Giappichelli, Torino, 2023, pp. 19-65; G. ZINZI, *L'autonomia organizzativa universitaria alla luce della disciplina degli organi di* Governance, in *Queste Istituzioni,* n. 4/2023; R. CAVALLO PERIN, *L'università come istituzione di libera scienza,* in *Dir. amm.,* n. 3/2023; F. GIGLIONI, *Come cambia l'organizzazione interna degli atenei: riflessioni a partire da uno studio sui dipartimenti universitari,* in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'Università italiana,* Giappichelli, Torino, 2023, pp. 91-126.

(o derogatorio[22]) in alternativa a quello dettagliatamente disciplinato dall'art. 2 che può essere definito "generale".

Nello specifico, l'art. 1 c. 2 stabilisce che sulla base di un accordo di programma[23] e di criteri definiti dal Ministero, le Università «possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, *ivi comprese* modalità di composizione[24] e costituzione[25] degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica[26], diverse[27] da quelle indicate nell'art. 2»[28].

Fin dall'approvazione della legge, la dottrina si è interrogata circa i limiti e le possibilità del modello sperimentale: già nel 2011, una chiara esposizione del

[22] La definisce «deroga» all'uniformità organizzativa prevista dall'art. 2 R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di* governance *dell'università italiana,* cit., p. 16, ma prima di lui già M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei,* cit., p. 68 e R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario,* in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014,* Jovene, Napoli, 2014, p. 441 ss. Tuttavia, tra le conseguenze di ciò che si dirà vi è l'esclusione, a priori, di un rapporto fra il modello generale e quello sperimentale, concepito nei termini di "norma-deroga".

[23] Questa facoltà non è da confondere con quella dell'art. 1 c. 6: «Sono possibili accordi di programma tra le singole università o aggregazioni delle stesse e il Ministero al fine di favorire la competitività delle università, migliorandone la qualità dei risultati, tenuto conto degli indicatori di contesto relativi alle condizioni di sviluppo regionale». Per il commento di questa disposizione si rinvia a C. BARBATI, *Territori e università: l'incontro di due autonomie,* in *Istituzioni del federalismo,* n. 2/2012, p. 291 ss.

[24] Con il termine "composizione" la legge Gelmini fa riferimento al numero di componenti, alle proporzioni (due terzi, un terzo, ecc.) e ai ruoli (professori, ricercatori, membri esterni).

[25] Con il termine "costituzione" la legge Gelmini fa riferimento alla fase genetica dell'organo che può essere costituito, ad esempio, su base elettiva, o su nomina del Ministro o del Rettore.

[26] Il "policentrismo", infatti, si riferisce al coinvolgimento dei Dipartimenti che, per esercitare le «funzioni finalizzate allo svolgimento» della ricerca e della didattica (art. 2 c. 2 lett. a)), dovrebbero anche poterle organizzare. Il condizionale è d'obbligo dal momento che numerose competenze relative all'organizzazione e allo svolgimento della didattica e della ricerca sono affidate al Rettore, al Consiglio di amministrazione e al Senato accademico, a detrimento di quello che dovrebbe essere il ruolo del Dipartimento titolare di una propria autonomia gestionale. Per tutti F. GIGLIONI, *Come cambia l'organizzazione interna degli atenei: riflessioni a partire da uno studio sui dipartimenti universitari,* cit., pp. 103-106 e 109-110.

[27] L'utilizzo del termine "diverse" all'interno della frase presenta problematicità semantiche imbarazzanti. Preceduto da una virgola che sembra chiudere un inciso aperto, sempre da una virgola, con l'espressione "ivi comprese", esso tuttavia concorda in genere femminile con i due termini – "forme sostenibili" e "modalità di composizione" – presenti all'interno dell'inciso stesso, creando un'ambiguità testuale. A tale ambiguità di necessità segue un errore sintattico (la virgola prima di "diverse" separerebbe l'aggettivo dai nomi cui esso si riferisce all'interno dell'inciso) o un errore grammaticale (qualora il termine "diverse" si riferisse a "modelli funzionali organizzativi" l'aggettivo femminile non concorderebbe col sostantivo maschile). Come dimostreremo immediatamente, il testo dell'art. 1 sottende, in ogni caso, una coesistenza di due modelli cui gli Atenei possono alternativamente aderire.

[28] Per G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., p. 176 questa previsione «consente una sorta di "autonomia differenziata", potenzialmente anche delegificante», nello stesso senso si espresse M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei,* cit., p. 68, rispetto all'articolazione interna.

problema è stata proposta da Giorgio Grasso, che si è chiesto fin dove può spingersi «l'ideazione di modelli funzionali e organizzativi […] e in particolare se, oltre agli aspetti strutturali, relativi alle norme per l'investitura degli organi e per la loro composizione, rispetto a cui espressamente la legge prevede la possibilità di elaborare modelli alternativi, si possa derogare al rigoroso riparto di competenze fissato dalla legge»[29].

Alla luce di una interpretazione letterale della disposizione, pare sostenibile l'ipotesi per cui le Università possono non solo derogare *totalmente*, senza alcun vincolo, al modello "generale" di cui all'art. 2, ma anche costruirne uno *ex novo*. *A fortiori*, anche le norme sul riparto di competenze possono essere tanto oggetto di una deroga di quelle previste all'interno del modello generale, quanto oggetto di una elaborazione nuova e alternativa nel quadro di un modello totalmente sperimentale.

Il "terreno" entro cui le possibilità di sperimentazione possono attuarsi può apparire assai ristretto ma è, in effetti, indefinito: certo, vengono indicate in maniera precisa – quasi cogente – le aree oggetto di suggerimento da parte del legislatore (il riferimento è alle «modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica»); tuttavia, la locuzione "ivi comprese" che precede il suggerimento delle stesse allarga indefinitamente lo spettro di possibilità entro cui la sperimentazione stessa può essere perseguita e attuata[30]. È dunque evidente che il modello "sperimentale", del tutto autonomo rispetto a quello

[29] Così G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., p. 17.

[30] Se la locuzione "ivi comprese" avesse un significato analogo a una locuzione semanticamente limitativa (e.g. "consistenti in") allora le due aree indicate dal legislatore – «modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica» – sarebbero le sole ad essere oggetto di sperimentazione da parte degli Atenei. Tuttavia, dal momento in cui non si tratta di espressioni analoghe bensì di espressioni il cui significato – e, dunque, il valore – è, in fondo, antitetico, occorre tener conto delle conseguenze dell'uso dell'espressione "ivi comprese" in un senso che si oppone a ogni interpretazione dell'art. 1 c. 2 nei termini di un "*tertium non datur*". In altre parole, l'art. 1 c. 2 lascia spazio a modelli funzionali organizzativi *diversi da quello* (e non «*diverse da quelle*», si v. nota 27) "generale" di cui all'art. 2, non solo nel campo della composizione e costituzione degli organi di governo e delle forme di organizzazione della didattica e della ricerca ma, in effetti, in una molteplicità indefinita di aree dell'organizzazione universitaria. Il limite di tale molteplicità è, come verrà subito chiarito, dettato dalla negoziazione fra l'Ateneo e il Ministero.

Ora, appurato che lo spazio di manovra degli Atenei all'interno del modello sperimentale non è relativo alle sole «modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica», ma a tutta l'organizzazione interna dell'Ateneo, è chiaro che pertenga all'Università non solo la libertà di decidere la genesi e la costituzione degli organi, influenzandone anche la natura, ma anche le competenze degli stessi.

A questa ricostruzione pare aderire, implicitamente, anche la dottrina che configura le due aree citate dal legislatore come meri «esempi», così G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., p. 176, nota 88.

"generale", non potrebbe essere in alcun modo influenzato da quest'ultimo, qualora venisse scelto da un Ateneo.

Da quanto scritto finora, pare si possa affermare che lo Statuto di una Università aderente al modello sperimentale non incontri alcun limite. Ciò non è del tutto vero poiché il limite c'è, pur non essendo di natura strettamente legislativa. Per poter accedere al modello sperimentale, infatti, l'art. 1 c. 2 prevede la stipulazione di un accordo di programma fra l'Università e il Ministero[31]. Come è stato osservato[32], si potrebbe argomentare che il modello organizzativo sperimentale non soddisfi appieno il dettato autonomistico sancito dalla Costituzione, dato che «la necessità di una trattativa per poter esercitare pienamente un diritto […] pare tuttavia la prima e più tangibile prova della mancata garanzia dello stesso». Inoltre, uscire dalla legislazione per entrare nel terreno politico della negoziazione, è una soluzione compatibile con l'art. 33 c. 6 della Costituzione che stabilisce la riserva di legge[33] in materia di autonomia universitaria?

[31] «Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato "Ministero", le università possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi». In generale, sull'accordo v. R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana,* Jovene, Napoli, 2012, p. 52 ss.

[32] Cfr. R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudice,* in *RivistaAIC,* n. 4/2012, p. 9.

[33] La dottrina si è divisa nel sostenere che la disposizione in esame contenesse una riserva relativa (così, L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., p. 170 e la sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 1998: «la riserva di legge in questione è tale da comportare, da un lato, la necessità di non comprimere l'autonomia delle università, per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia; dall'altro, la possibilità che la legge, ove non disponga essa stessa direttamente ed esaustivamente, preveda l'intervento normativo dell'esecutivo, per la specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle università») oppure assoluta (così G. M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in Studi sassaresi, Giuffrè, Milano, 1968, p. 838; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. soc.,* 1980, p. 237; S. FOIS, *Autonomia delle Università e libertà accademica,* in *Università notizie*, n. 5/1987, p. 17) oppure entrambe (per tutti v. S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento*), in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, p. 215 e più nello specifico L. IMARISIO, *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e coordinate sistematiche,* cit., § 4. Ricostruiscono le diverse tesi e i diversi orientamenti, fra gli altri, G. GRASSO, *L'autonomia normativa delle Università nel disegno di legge "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario". Prime annotazioni*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, Vol. II, p. 1743 ss.; R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., p. 55 ss.

La dottrina ha poi individuato nella formula costituzionale il fondamento dell'autonomia organizzativa, ricavandone il concetto di «autoamministrazione», v. A. SANDULLI, *L'autonomia delle Università statali,* in *Scritti giuridici, Diritto amministrativo,* vol. IV, Jovene, Napoli, 1990, p. 451 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana,* cit., pp. 276-277. Ad ogni buon conto, la legge, nel disciplinare ed eventualmente limitare l'autonomia universitaria,

Tale primato della negoziazione, in realtà, è comunque messo in discussione dall'art. 1 c. 2 ultimo periodo secondo cui «i criteri per l'ammissione alla sperimentazione» sono da stabilirsi con un decreto ministeriale[34]. Questo decreto,

deve considerare la protezione che la Costituzione le offre; così, fra gli altri, A. POGGI, *Il caso dell'autonomia universitaria: la costruzione di un effettivo modello di autonomia di un soggetto pubblico,* in A. BARDUSCO E F. PIZZETTI, *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici,* Milano, Giuffrè, 1998, p. 207 ss.; A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale,* Giappichelli, Torino, 1993, p. 186.

[34] Prima dell'intervento dell'art. 19 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120, la legge faceva riferimento a un decreto del ministero di natura non regolamentare, oggi invece il decreto è adottato dal Ministro dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Ad ogni modo, sia il vecchio decreto di natura non regolamentare, sia il nuovo decreto ministeriale violano la riserva di legge stabilita dall'art. 33 c. 6 Cost., cfr. E. PICOZZA, *Governance e concorrenza nell'università. Riflessioni tecniche,* in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 41 ss.; ID., *Governance e concorrenza nell'università. Riflessioni e critiche,* in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini,* Cedam, Padova, 2015, p. 2629 ss.; G.M. ESPOSITO, *Riforma dell'università e governance della conoscenza,* in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 93 ss. e, più di recente, G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., p. 177. (Sui decreti di natura non regolamentare v. fra gli altri V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto normativo tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011; ID., *Decreti di natura regolamentare qualificati dalla legge come di natura non regolamentare,* in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 117-120; E. ALBANESI*, I decreti del Governo "di natura non regolamentare". Un percorso interpretativo,* in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di)*, Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011,* Giappichelli, Torino, 2011, 169 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari e atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, p. 241 ss.; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005; A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi,* in *Giur. Cost.,* 2008, p. 5075 ss.; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche,* in *Diritto pubblico,* n. 1-2/2010, p. 365 ss.; e da ultimo M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti,* in M. CAVINO E L. IMARISIO (diretto da), *Trattato di diritto costituzionale italiano,* vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 354).

L'art. 19 del d.l. n. 76/2020 oltre ad aver eliminato il riferimento ai decreti di natura non regolamentare ha anche soppresso i due requisiti necessari per accedere alla sperimentazione: la «stabilità e sostenibilità del bilancio» e i «risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca», creando un problematico condizionamento tra autonomia e "premialità" (su cui cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., p. 176 nota 89 e 177). La *ratio* dell'abrogazione dei due requisiti risiede nella volontà di permettere a tutte le Università, e non solo a quelle più "virtuose", di accedere alla sperimentazione. Inoltre, rispetto a questi due requisiti è curioso notare che l'anno precedente alla loro abrogazione circolò una bozza di DM (consultabile al seguente indirizzo: https://www.roars.it/partono-le-universita-di-serie-a-saranno-al-nord-e-le-decidera-anvur/, e anche in G. VALDITARA, *Le università come Anchor Institutionis: le opportunità dell'autonomia funzionale differenziata,* in *Federalismi.it,* n. speciale 4/2019, pp. 39-43), indice di una volontà ad avviare le "sperimentazioni", volontà che è stata rafforzata dall'abrogazione dei due requisiti a cui si è fatto riferimento poc'anzi ma che, ad oggi, non ha ancora portato all'approvazione del Decreto Ministeriale.

Il decreto a cui si fa riferimento nel testo non è da confondere con il Decreto Ministeriale volto ad approvare le «Linee generali d'indirizzo della programmazione triennale» che pure contiene degli

tuttavia, non è mai stato approvato, e nonostante il fatto che il modello "sperimentale" sia previsto per primo all'interno della legge – elemento che potrebbe portare l'interprete a identificarlo come modello prioritario a cui le Università dovrebbero tendere – a causa della mancata approvazione di tale decreto ministeriale, la legge stessa obbliga gli Atenei, se non *de iure, de facto*, ad aderire al modello "generale"[35], annichilendo la portata innovativa della norma in relazione all'autonomia degli Atenei. Ciò in quanto, nel quadro del modello generale, tale autonomia non è del tutto negata ma fortemente limitata e compressa. L'art. 2 della legge Gelmini, infatti, descrive in modo puntuale e specifico[36] gli organi di governo e l'articolazione interna, obbligando le Università a modificare i propri statuti[37] e trattando quelli che dovrebbero essere «principi

indicatori per la valutazione periodica dei risultati ma non i «criteri per l'ammissione alla sperimentazione»; si v. per un esempio il «Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca del 10 giugno 2024, n. 773».

[35] Questo modello è caratterizzato da verticalizzazione, centralizzazione e uniformazione, così, fra gli altri, M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei,* cit., p. 78, sul punto si segnala l'interessante indagine empirica di C. FACCHINI, L. SACCONI, M. FIA, *La governance delle università italiane dopo la Riforma Gelmini: un'indagine empirica sui processi decisionali,* in *EconomEtica,* n. 68/2019, in cui si evidenzia la mancanza di una adeguata rappresentanza dei Dipartimenti.

[36] Cfr. F. MERLONI, *La nuova* governance, in *Giorn. dir. amm.,* n. 4/2011, p. 354; R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudice,* cit., p. 9; ID., *L'organizzazione del sistema universitario,* cit., p. 442 ss.; C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo,* cit., pp. 352-353, lo descrive come un modello «simmetrico a un centro statale debole che, non sapendo o non potendo farsi governo della complessità, si propone di *bypassarla* con l'uniformità delle tante regole pervasive e conformanti, sia quanto a dettaglio sia quanto a criteri cui s'ispirano, rimettendo il riconoscimento delle eterogeneità a soluzioni "in deroga" autorizzate dalla stessa legge […]. L'autonomia istituzionale delle Università subisce, in tal modo, una torsione del proprio significato e del proprio valore. Essa cessa di essere, come ogni autonomia dovrebbe veicolo per la valorizzazione delle differenze all'interno di sistemi complessi»; per G. AZZARITI, *Appunto critico sulla crisi dell'Università,* in *Giur. Cost.,* n. 3/2013, p. 2462, la legge 240/2010 è connotata da uno «spirito distruttivo e sanzionatorio»; più di recente, nello stesso senso, v. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di* governance *dell'università italiana,* cit., pp. 14 e 19 che parla di «smantellamento» del disegno autonomistico della legge Ruberti attraverso «norme eccessivamente dettagliate e invasive con riferimento all'organizzazione interna degli atenei, "ingessando" la governance»; v. anche M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria,* in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio. Atti di convegno*, Aracne editrice, Roma, 2020, p. 29; e, infine, A. MARRA, *Università e ricerca scientifica,* in *Enc. Dir., Le funzioni amministrative,* Giuffrè, Milano, 2022, p. 147.

In senso diverso v. le considerazioni di S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* cit., p. 378; G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., p. 6; V. TAMBURRINI, *Profili problematici della nuova autonomia statutaria delle Università,* in *Forum di quaderni costituzionali,* 2013, p. 1.

[37] Su questo tema v. la posizione di R. CAVALLO PERIN, *L'università come istituzione di libera scienza,* in *Dir. amm.,* n. 3/2023, p. 583, il quale, pur sostenendo l'incostituzionalità delle norme che impongono alle Università di procedere alla revisione degli statuti (art. 2 c. 1 e 2), ritiene che siano «conformi a costituzione le norme che delle università definiscono organi e strutture ove la natura di tali fonti di produzione sia considerata solo dispositiva, o un indirizzo cui possono riferirsi le università, poiché ciò non nega la *ragione* del riconoscimento come istituzioni che possono darsi ordinamenti

e criteri direttivi» (cfr. art. 1 c. 1 primo periodo)[38] come vere e proprie regole sugli aspetti più minuziosi dell'organizzazione degli Atenei[39].

Ciò fa pesare sulle Università, obbligate all'adesione al modello generale, un duplice giogo: da un lato viene messa alla prova la loro capacità di valorizzare gli spazi di autonomia riconosciuti dal legislatore e, dall'altro, diviene arduo costruire modelli organizzativi efficaci ed efficienti per esercitare le funzioni loro attribuite.

In questa prospettiva vengono sviluppate le riflessioni della seconda parte di questo scritto che prenderanno le mosse dall'articolazione interna. Infatti, benché il modello generale della legge Gelmini disciplini prima gli organi di governo (art. 2 c. 1) e poi l'articolazione interna degli Atenei costituita dai Dipartimenti (art. 2 c. 2), si ritiene opportuno iniziare l'analisi partendo da questi ultimi. Ciò in ragione del fatto che, essendo i Dipartimenti i luoghi ove si svolgono concretamente le attività di ricerca e di insegnamento, è anzitutto nella loro disciplina che il rispetto dell'autonomia rappresenta il fulcro attorno al quale si sviluppa l'organizzazione[40]. Successivamente ci occuperemo degli or-

autonomi, così come si sono storicamente manifestati e poi istituzionalizzati anche soggettivamente, affinché una scienza fosse libera e libero fosse il suo insegnamento».

[38] È curioso notare che in riferimento alla disciplina degli organi di governo (*governance*) la legge detta «principi e criteri direttivi» (art. 1 c. 1), mentre per l'articolazione interna detta i «vincoli e criteri direttivi» (art. 2 c. 2); per la dottrina nessuna differenza intercorre fra i «principi» e i «vincoli» rientrando entrambi nei «limiti» della legge a cui fa riferimento l'art. 33 c. 6 Cost. Il meccanismo in esame ricorda infatti quello della delegazione legislativa, così F. MERLONI, *La nuova* governance, cit., p. 353 ss.; G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., p. 6; nonché P. G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria,* cit., p. 67.

[39] Si pensi alla previsione del numero di componenti del Consiglio di amministrazione e del Senato accademico o al puntuale e minuzioso riparto di competenze degli organi di governo (su cui cfr. R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario,* cit., p. 441 ss.), ai rigidi limiti dimensionali per la costituzione dei Dipartimenti, al limite numerico delle Strutture di raccordo e alla composizione del relativo organo deliberante, su questi profili v. M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei,* cit., pp. 74-75 e 77.

[40] Come sostenuto, l'autonomia universitaria è il mezzo per l'esercizio libero della ricerca e dell'insegnamento da parte della comunità accademica composta da Professori e Ricercatori, su cui v. L. CONTE, *La comunità universitaria: docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo,* in questo fascicolo; in questa prospettiva i Dipartimenti sono considerati come «oggetto di una più intesa garanzia costituzionale», cfr. S. FOIS, *Università e libertà,* cit., p. 360; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria,* cit., p. 177; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 144; A. LOIODICE, *L'autonomia universitaria*, in P. GIOCOLI NACCI, A. LOIODICE, *Studi di diritto costituzionale*, Cacucci, Bari, 1995, p. 88 ss.; più di recente, P. G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria,* cit., p. 76-77; F. MIDIRI, *Riforma dell'università e principi del servizio pubblico*, in G. PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua organizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 18; F. GIGLIONI, *Come cambia l'organizzazione interna degli atenei: riflessioni a partire da uno studio sui dipartimenti universitari,* cit., p. 93, secondo cui: «In qualche modo è come se il nucleo essenziale delle missioni di un'università fosse condensato

gani di governo al fine di comprendere in quale rapporto essi stiano con l'articolazione interna. Si tenterà, infine, di avviare una riflessione sulla valutazione della didattica e della ricerca nell'ambito di una autonomia responsabile.

3. L'articolazione interna: …il ruolo dei Dipartimenti

In materia di articolazione interna degli Atenei, l'art. 2 c. 2 della l. n. 240/2010 individua nel Dipartimento[41] l'organo che deve esercitare le funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca e della didattica (art. 2 c. 2 lett. a))[42] nel rispetto di precisi criteri dimensionali (art. 2 c. 2 lett. b)). Fra più Dipartimenti

proprio nella struttura organizzativa che la legge impone agli atenei. Quindi risulta interessante misurare il rapporto tra queste strutture eteroimposte – ma indispensabili per i compiti fondamentali degli atenei – e gli organi centrali di governo delle università».

[41] Il Dipartimento nasce come un organo dotato di autonomia finanziaria e amministrativa ai sensi dell'art. 10 della legge delega n. 28/1980 che lo istituisce con il compito di promuovere e coordinare l'attività di ricerca, concorrere all'esercizio dell'attività didattica, organizzare i corsi di dottorato e disporre del personale non docente per il suo funzionamento. La legge viene poi attuata con d.P.R. n. 382/1980, che struttura il Dipartimento «come organizzazione di uno o più settori di ricerca omogenei per fini o per metodo e dei relativi insegnamenti anche afferenti a più facoltà o più corsi di laurea della stessa facoltà», affida ad essi il compito fondamentale di organizzare le strutture per la ricerca (art. 83). Nella sua composizione figurano il Direttore, il Consiglio di Dipartimento e la Giunta di Dipartimento. Al Dipartimento afferisce tutto il personale docente e non docente (art. 84). In origine, veniva riconosciuta al Dipartimento un'autonomia «finanziaria» e «amministrativa» (art. 86 c. 1); questa disposizione è stata poi modificata dal decreto legislativo n. 18/2012 che all'art. 11 c. 4 ha disposto la sostituzione della parola «finanziaria» con la parola «gestionale». Per un commento generale sulla disciplina dei dipartimenti prima della legge Gelmini, v. F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria,* cit., p. 762.; V. ITALIA, *Problemi sui dipartimenti delle università*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1987, p. 367 ss.; cfr. O. SEPE, *Università degli studi*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1998, p. 11.

Con l'approvazione della legge Gelmini si realizzano due importanti cambiamenti. In primo luogo, delegando agli Statuti le norme relative all'organizzazione interna, le disposizioni della legge n. 28/1980 e del d.P.R. n. 382/1980 trovano applicazione solo nelle eventuali lacune dell'autonomia statutaria, cfr. P. G. RINALDI, *La* governance *interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria,* cit., p. 70 (sul rapporto tra la legge Gelmini e le norme pregresse si v. M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria,* cit., p. 30); in secondo luogo, il Dipartimento diviene un organo obbligatorio, necessario e nella "indisponibilità" degli Atenei, così M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei,* cit., p. 65 ss., spec. pp. 71-72 che si riferisce proprio a un processo di «dipartimentalizzazione» imposto, e non proposto, alle Università statali.

Si rileva che gli Statuti sono stati adeguati alla previsione legislativa, così ad esempio l'art. 24 dello Statuto dell'Università del Piemonte Orientale prevede che «Il Dipartimento è la Struttura fondamentale per l'*organizzazione* e lo svolgimento della ricerca, della didattica e delle altre attività formative dell'Ateneo»; nello stesso senso l'art. 10 c. 2 dello Statuto dell'Università di Torino e l'art. 26 c. 1 dello Statuto dell'Università di Firenze.

[42] Su questi profili cfr. P. G. RINALDI, *La* governance *interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria,* cit., p. 58.

è possibile istituire delle strutture di raccordo[43] (art. 2 c. 2 lett. c), le quali devono essere in numero proporzionato alle dimensioni dell'Ateneo e comunque non superiore a dodici (art. 2 c. 2 lett. d))[44].

Pur non essendoci, all'interno delle norme sull'articolazione interna (art. 2), un riferimento al procedimento di istituzione dei Dipartimenti, le disposizioni in materia di organi di governo attribuiscono al Senato accademico la competenza a formulare pareri sulla loro attivazione o soppressione (art. 2 c. 1 lett. e)), lasciando agli Statuti il compito di dettare norme puntuali in merito.

Invero, lo spazio attribuito dalla legge Gelmini agli Atenei non è stato sfruttato appieno: in generale, infatti, le Università hanno previsto che, sul punto, venisse coinvolto, accanto al Senato accademico, il Consiglio di amministrazione[45].

È necessario allora interrogarsi sulle motivazioni che hanno portato le Università a compiere questa scelta che, in apparenza, incide negativamente sul portato dell'autonomia in tema di articolazione interna.

Per farlo è necessario confrontare l'art. 2 c. 1 lett. e) che attribuisce al Senato accademico la «competenza a formulare proposte e pareri obbligatori in materia [...] di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture di cui al comma 2, lettera c)», con l'art. 2 c. 1 lett. h) che attribuisce al Consiglio di amministrazione la «competenza a deliberare, previo parere del senato accademico, l'attivazione o soppressione di corsi e sedi». È possibile notare che al parere del SA sull'attivazione e soppressione di «corsi» e «sedi» corrisponde una competenza del CDA a deliberare in merito, competenza che invece non è prevista sul parere dato dal SA in merito all'attivazione e soppressione di «Dipartimenti» e «Strutture di raccordo».

Questo passaggio conduce a due ipotesi alternative. Per un verso, il legislatore potrebbe aver *involontariamente tralasciato* di inserire un riferimento ai

[43] Che configurano degli organi non necessari su cui si v. le considerazioni di M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei,* cit., pp. 74-75.

[44] Se costituite, è necessario formare un organo deliberante composto dai direttori di dipartimento coinvolti, da una rappresentanza elettiva degli studenti e da docenti scelti con modalità stabilite dagli statuti in misura non eccedente il dieci per cento dei componenti dei consigli dei dipartimenti stessi (art. 2 c. 2 lett. f)).

[45] In questo senso v. l'art. 14 lett. e) dello Statuto dell'Università di Firenze secondo cui il CDA «delibera, previo parere del Senato Accademico, l'attivazione, modifica o soppressione di Dipartimenti e Scuole, nonché l'attivazione o soppressione di corsi e sedi»; l'art. 52 lett. o) dello Statuto dell'Università di Torino secondo cui il CDA: «delibera, previo parere del Senato Accademico, l'istituzione e la modificazione delle strutture centrali e periferiche dell'Università»; l'art. 13 c. 2 lett. d) dell'Università del Piemonte Orientale secondo cui il CDA: «delibera, previo parere del Senato Accademico: l'attivazione o la soppressione di Corsi di Studi, o l'attivazione o la disattivazione di Dipartimenti, di Scuole e di Sedi».

Secondo P. G. RINALDI, *La* governance *interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, cit., p. 70, la costituzione di nuovi Dipartimenti su proposta dei docenti con la sola approvazione del Senato accademico avrebbe l'effetto di valorizzare l'autonomia dei primi.

«Dipartimenti» e alle «Strutture di raccordo» all'interno della lett. h), e pertanto ci troveremmo innanzi a una lacuna che deve essere colmata attraverso la lett. e)[46]. Oppure, il legislatore ha *consapevolmente omesso* di far riferimento ai «Dipartimenti» e alle «strutture di raccordo» perché voleva evitare di conferire un potere così incisivo al Consiglio di amministrazione o comunque voleva dare la possibilità agli Statuti di stabilire a chi spetta la competenza a deliberare sull'attivazione o soppressione dei Dipartimenti.

A seconda dell'interpretazione alla quale si aderisce si giunge a conclusioni diverse: nella prima ipotesi, le Università adempiono all'obbligo legale di prevedere all'interno degli Statuti l'attribuzione del potere di deliberare l'attivazione o soppressione dei Dipartimenti da parte del CDA; nella seconda ipotesi, hanno invece *scelto* di attribuire questo potere al CDA pur nella consapevolezza che avrebbero potuto anche inserire una previsione differente.

Qualunque sia l'interpretazione alla quale si aderisce, i Dipartimenti subiscono una forte influenza da parte degli organi di governo centrali dell'Ateneo che sono titolari di competenze tali da incidere profondamente sull'articolazione interna, fino ad alterarla.

In quest'ottica, oltre ai poteri già visti, su iniziativa del Rettore, il Consiglio di amministrazione adotta le sanzioni disciplinari per il personale docente previo parere di un collegio appositamente costituito[47] e approva la proposta di chiamata da parte del Dipartimento ai sensi dell'art. 18 e dell'art. 24[48].

[46] Vi è anche da considerare che il solo parere del Senato accademico non avrebbe senso di esistere senza una relativa competenza a deliberare.

[47] Il c.d. Collegio di disciplina istituito presso ogni Università ai sensi dell'art. 10 della l. n. 240/2010.

[48] A onor del vero, in riferimento al potere di «chiamata» gli Statuti hanno adottato dei correttivi al fine di evitare che il CDA possa sindacare nel merito la decisione adottata dai Dipartimenti; così l'art. 14 c. 1 lett. f) dello Statuto dell'Università di Firenze stabilisce che il CDA approva le proposte di chiamata dei Dipartimenti con riferimento alla loro sostenibilità finanziaria, mentre l'art. 28 c. 1 lett. f) e c. 2 dettaglia in modo specifico la procedura di chiamata da parte del Dipartimento. Raccogliendo le proposte di una parte della dottrina, per tutti, E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto in attuazione della legge 30.12.2010 n. 240*, in *Giustamm. Rivista di Diritto pubblico*, pp. 15 e 16.

In modo meno esplicito lo Statuto dell'Università di Torino prevede che i Dipartimenti «deliberano le chiamate dei professori di ruolo e le chiamate per trasferimento dei ricercatori» (art. 11 c. 1 lett. k)) e il Consiglio di Dipartimento «delibera sulle proposte di chiamata dei professori e sulle proposte di chiamata per trasferimento dei ricercatori» (art. 14 c. 1 lett. f), relegando il Consiglio di amministrazione alla mera «approvazione» (art. 52 c. 2 lett. q)).

Diversa è la disciplina contenuta all'interno dello Statuto dell'Università del Piemonte Orientale che concede più spazio al Consiglio di amministrazione nelle fasi precedenti alla procedura di chiamata. Il CDA infatti approva non solo la «chiamata dei professori, dei ricercatori e dei ricercatori a tempo determinato» ma anche «le proposte di attivazione della procedura di chiamata di docenti anche per trasferimento, e di selezione di ricercatori a tempo determinato» (art. 13 c. 2 lett. b)). In questo quadro il CDA è in una posizione di sostanziale sovra-ordinazione rispetto al Dipartimento che per mezzo del Consiglio di dipartimento «*sottopone*» al CDA «nell'ambito delle risorse a esso assegnate,

Nell'affidare competenze così invasive in materia di organizzazione della didattica e della ricerca agli organi di governo centrali dell'Ateneo, la legge Gelmini pare tradire il suo impianto originario che, sia all'interno dei principi ispiratori della riforma sia nella disciplina più specifica, separa il "governo" dall'"organizzazione", attribuendo quest'ultima a «forme di organizzazione su base policentrica» e, quindi, ai Dipartimenti[49].

D'altronde, la "marginalizzazione" del Dipartimento da parte della legge Gelmini emerge anche rispetto all'attivazione o soppressione dei corsi di studio[50], che può essere «proposta» dalle sole «Strutture di raccordo» (art. c. 2 lett. c))[51] con eventuale «parere» della commissione paritetica docenti-studenti (art. 2 c. 2 lett. g)), ma che viene comunque «deliberata» dal CDA previo parere del SA. Ad appesantire questo quadro concorrono le procedure di accreditamento iniziale e periodico di sedi e corsi di studi che vedono il coinvolgimento dei Nuclei di valutazione, dell'ANVUR e del MUR[52].

Inoltre, questo impianto tende a configurare il rapporto tra CDA e Dipartimenti secondo gerarchia piuttosto che in termini di competenza, inficiando il principio autonomistico di un sistema composito che presuppone la coesistenza di «sfere distinte che vanno distintamente garantite»[53]. Ciò porta il Dipartimento a essere configurato «più come il terminale organizzativo fissato

la richiesta di attivazione della procedura di chiamata di docenti anche per trasferimento, nonché l'attivazione di procedure di selezione per l'assunzione di ricercatori a tempo determinato» e «propone […] la chiamata dei professori, dei ricercatori e dei ricercatori a tempo determinato» (art. 25 c. 3 lett. n) e o)). Questa disciplina pare assegnare al CDA il potere di non concedere la «richiesta di attivazione della procedura», ad ogni buon conto non può comunque entrare nel merito della decisione assunta successivamente dal Dipartimento, così come sostenuto da una consolidata giurisprudenza amministrativa ripresa in A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università,* cit., pp. 29-30.

[49] Così l'art. 1 c. 2 distingue all'interno dei modelli organizzativi la disciplina degli organi di governo da quella delle forme di organizzazione della didattica e della ricerca; l'art. 2 è rubricato «Organi», intesi quelli di governo, e «articolazione interna delle università», a cui si legano i profili organizzativi; l'art. 2 c. 1 distingue la «materia di organizzazione» da quella degli «organi di governo dell'ateneo». Inoltre, la separazione tra *governance* dell'Ateneo e organizzazione della didattica e della ricerca si ritrova anche all'interno degli Statuti.

[50] Per interessanti profili relativi alle prospettive di riforma del decreto ministeriale sulle classi di laurea (d.m. n. 270/2004) si v. G. GRASSO, G. MARGARIA, *PNRR e libertà costituzionali nell'Università: considerazioni d'insieme alla luce della riforma delle classi di laurea*, in *Osservatorio costituzionale,* n. 4/2022, pp. 38-68.

[51] In generale, la disciplina delle «Strutture di raccordo» risulta molto più dettagliata di quella dei «Dipartimenti», pur essendo organi facoltativi. A tal proposito si evidenzia che tutte le competenze riconosciute alle S.d.r., sono riconosciute anche alle «Articolazioni organizzative interne semplificate» delle Università più piccole (art. 2 c. 2 lett. e)).

[52] Su cui v. L. IMARISIO, *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e coordinate sistematiche,* cit., §7.

[53] A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria,* cit., p. 2984; più di recente v. le considerazioni di A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università,* cit., p. 28.

dall'alto entro cui far confluire l'esercizio della didattica e della ricerca, piuttosto che come un'organizzazione di autonomia funzionale in grado di assicurare lo svolgimento e l'esercizio dei diritti di libertà protetti dall'art. 33 Cost.»[54].

3.1 …la dimensione dell'Ateneo

Le dimensioni degli Atenei[55] non hanno alcuna incidenza rispetto alla disciplina degli organi di governo: in ogni caso, essi dovranno costituire tutti gli organi previsti dal modello organizzativo generale di cui all'art. 2 c. 1 della legge Gelmini[56].

Non così in tema di articolazione interna, rispetto alla quale questo profilo ha una grande incidenza. Nello specifico, per le Università che hanno in organico meno di mille unità è possibile costituire Dipartimenti con un numero non inferiore a trentacinque unità fra Professori e Ricercatori[57]. Al contrario, le seconde devono rispettare una soglia minima pari a quaranta unità (art. 2 c. 2 lett. c). Ora, benché sulla base delle dimensioni dell'Ateneo venga modulata la dimensione dei Dipartimenti, essi devono anche essere caratterizzati dalla omogeneità dei settori scientifico-disciplinari (art. 2 c. 2 lett. b). L'omogeneità può essere declinata in base alle macro aree in cui sono riuniti i settori scientifico-disciplinari oppure, in senso più ampio, in base alle finalità o «al metodo perseguito nello svolgimento delle attività didattiche e delle attività di ricerca scientifica, in forza di quanto già previsto sul piano positivo dall'art. 83, comma 1 del d.P.R. n. 382/1980, lasciando che siano le singole Università a valutare l'omogeneità tra i diversi settori scientifico-disciplinari e a costituire i dipartimenti in funzione delle proprie esigenze didattiche e di ricerca»[58].

[54] P. G. RINALDI, *La* governance *interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria,* cit., p. 75 che richiama anche esigenze di contenimento della spesa pubblica a p. 69.

[55] Si badi bene, la legge fa rientrare all'interno delle unità solo i Professori e i Ricercatori, per consultare i numeri relativi al personale docente e ricercatore di ciascun ateneo: https://ustat.mur.gov.it/dati/didattica/italia/atenei#tabistituti. Differentemente, il CENSIS ha elaborato un criterio dimensionale – meramente descrittivo – sulla base del numero degli iscritti: gli atenei "mega" sono quelli con più di 40.000 iscritti, gli atenei "grandi" sono quelli con un numero di iscritti compreso fra 20.000 e 40.000, gli atenei "medi" sono quelli con un numero di iscritti compreso fra i 10.000 e i 20.000 e infine gli atenei "piccoli" sono quelli con meno di 10.000 iscritti.

[56] Salvo la decisione di adottare il modello funzionale-organizzativo sperimentale in accordo con il Ministero.

[57] La legge 79/2022 ha sostituito l'art. 24 c. 2 lett. d) e c. 3 prevedendo una unica figura di Ricercatore a tempo determinato (c.d. RTT-Ricercatore Tenure Track) in luogo della doppia categoria dei ricercatori a tempo determinato e indeterminato (c.d. RTDA e RTDB). Cfr. C. BERTOLDI, *Il reclutamento accademico e la valutazione della ricerca nel quadro delle recenti politiche di* governance *dell'autonomia universitaria,* in questo fascicolo, §3.1.

[58] P. G. RINALDI, *La* governance *interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria,* cit., p. 69; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca,* in *Giorn. dir. amm.,* n. 4/2011, p. 368. Alcune Università hanno cercato di mitigare il rigore del requisito della omogeneità; si pensi ad esempio all'art. 10 dello Statuto dell'Università degli studi di Torino che rimanda al Regolamento

Il criterio della «omogeneità» e quello della «soglia minima» hanno sollevato due criticità: gli Atenei di dimensioni ridotte si trovano costretti a raggruppare settori scientifico-disciplinari disomogenei pur di costituire un Dipartimento con almeno trentacinque unità, dall'altro lato, nei grandi Atenei «la concentrazione delle decisioni è accompagnata da una polverizzazione delle unità organizzative (almeno rispetto alle vecchie Facoltà)»[59]. A queste criticità il legislatore ha risposto nel 2017[60] dando la possibilità agli Atenei in cui vi sia almeno l'ottanta per cento di Professori e Ricercatori appartenenti alla medesima area disciplinare di costituire un Dipartimento con almeno venti unità a prescindere dal numero di unità in organico all'interno dell'Ateneo[61].

La legge introduce successivamente una seconda distinzione "dimensionale" prevedendo che gli Atenei con meno di cinquecento unità possono dotarsi di una «articolazione organizzativa interna semplificata» che riunisce su di sé sia le funzioni esercitate dal Dipartimento, ossia svolgimento della ricerca scientifica e delle attività didattiche e formative (art. 2 c. 2 lett. a)), sia quelle delle Strutture di raccordo, ossia funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche, compresa la proposta di attivazione o soppressione di corsi di studio, e di gestione dei servizi comuni (art. 2 c. 2 lett. c)). Al contrario, questa possibilità non è concessa alle Università che hanno più di cinquecento unità nell'organico: esse devono obbligatoriamente costituire i Dipartimenti nel rispetto della composizione numerica prevista (art. 2 c. 2 lett. b)) con la possibilità di istituire le c.d. «strutture di raccordo» che devono essere in ogni caso in numero proporzionato «alle dimensioni dell'ateneo»[62] e non più di dodici (art. 2 c. 2 lett. e)), con la previsione del relativo – e obbligatorio – «organo deliberante» (art. 2 c. 2 lett. f)).

In sintesi, dal punto di vista normativo le dimensioni dell'Ateneo sono determinate non già dal corpo studentesco ma dal personale docente (Professori,

di Ateneo l'individuazione di «criteri idonei a garantire la *tendenziale* omogeneità disciplinare di ciascun Dipartimento».

[59] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., p. 180, che riporta il Referto sul sistema universitario della Corte dei conti a sezioni riunite in sede di controllo, del novembre 2017, in *www.cortedeiconti.it*, pp. 6-7.

[60] La Legge 5 gennaio 2017, n. 4 ha disposto (con l'art. 3 c. 1) l'integrazione dell'art. 2 c. 2 lett. b). La novella è stata descritta come un «correttivo» a un «capillare, prescrittivo e omologante modo di legiferare» che costringe il legislatore a ritornare sui suoi passi per «derogare» a quanto previamente disposto, cfr. M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria,* cit., pp. 31-32.

[61] Viene descritta come una norma «"salva-dipartimenti" […] volta a salvaguardare la possibilità delle aree disciplinari più contenute numericamente di organizzarsi in dipartimenti di ricerca» da C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie,* Giappichelli, Torino, 2019, p. 34.

[62] La disposizione è caratterizzata da ambiguità e indeterminatezza in quanto non stabilisce il criterio per misurare la "proporzionalità"; così anche l'art. 2 c. 1 lett. f) della legge Gelmini ove stabilisce che il Senato accademico deve essere composto «in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo».

Ricercatori di ruolo e a tempo determinato) e sulla base di questo dato vi possono essere conseguenze obbligate o facoltative sulla struttura organizzativa[63]. È quindi possibile distinguere tre categorie di Atenei: l'Ateneo di "piccole dimensioni" inferiore alle cinquecento unità dovrà costituire Dipartimenti con non meno di trentacinque unità e potrà, in alternativa, avvalersi della c.d. «articolazione organizzativa interna semplificata» in luogo dei Dipartimenti e delle strutture di raccordo[64]; l'Ateneo di "medie dimensioni" composto fra le cinquecento e le mille unità dovrà costituire Dipartimenti con non meno di trentacinque unità ma non potrà avvalersi della c.d. «articolazione organizzativa interna semplificata», potendo invece avvalersi delle «strutture di raccordo» e dell'«organo deliberante»; l'Ateneo di "grandi dimensioni" con più di mille unità dovrà costituire Dipartimenti con non meno di quaranta unità e anch'esso non potrà avvalersi «dell'articolazione organizzativa interna semplificata» e potrà costituire «strutture di raccordo» e l'organo deliberante.

3.2 …le commissioni paritetiche

Le norme della l. n. 240/2010 in materia di «articolazione interna» delle Università riservano uno spazio agli studenti nella gestione dell'ateneo (art. 2 c. 2 lett. g)).

In quest'ottica, la legge Gelmini prevede infatti all'interno dei «Dipartimenti», delle «Strutture di raccordo» e delle «Articolazioni organizzative interne semplificate» l'istituzione di una commissione paritetica docenti-studenti[65] a cui sono attribuite tre tipologie di funzioni. La commissione svolge attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte del personale docente; svolge la funzione fondamentale di individuare gli indicatori per la valutazione

[63] Per ulteriori riflessioni sulla comunità accademica in relazione all'organizzazione universitaria si v. L. CONTE, *La comunità universitaria: docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo,* cit., §3, spec. lett. b).

[64] Dal tenore letterale della legge si evince che «l'articolazione organizzativa interna semplificata» è organo diverso dal Dipartimento, vuoi perché riunisce su di sé sia le funzioni del Dipartimento stesso sia quelle delle Strutture di raccordo (art. 2 c. 2 lett. e)), vuoi perché è la stessa legge a distinguere espressamente i Dipartimenti e le Strutture di raccordo dalle Articolazioni organizzative semplificate; v. ad esempio l'art. 2 c. 2 lett. g) in tema di commissioni paritetiche docenti-studenti.

In riferimento alle Articolazioni organizzative semplificate, parla di un «unico organo» che assume su di sé le funzioni dei Dipartimenti e delle Strutture di raccordo M. R. ALLEGRI, *La riforma dell'università: verso l'approvazione dei nuovi statuti,* in *Rivista AIC,* n. 2/2011, p. 3; un esempio è rappresentato dall'Università di Camerino la cui articolazione interna è composta dalle "Scuole di Ateneo" con le competenze dei Dipartimenti e delle Strutture di raccordo, F. GIGLIONI, *Come cambia l'organizzazione interna degli atenei: riflessioni a partire da uno studio sui dipartimenti universitari,* cit., p. 95 nota 11.

[65] Sul tema, per tutti v. F. FRACCHIA, A. GIANNELLI, *La valutazione della didattica come banco di prova per il rinnovamento dell'Università,* in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010,* Giuffrè, Milano, 2011, pp. 101-114.

dei risultati dell'offerta formativa, della qualità della didattica e dell'attività di servizio agli studenti (indicatori che potranno essere eventualmente utilizzati anche dal nucleo di valutazione nello svolgimento della sua attività); infine, formula pareri sull'attivazione e la soppressione di corsi di studio.

Accanto a questa previsione, la stessa l. n. 240/2010 prevede, inoltre, che gli studenti siano rappresentati anche all'interno del Senato accademico, del Consiglio di amministrazione, del Nucleo di valutazione e degli organi deliberanti delle Strutture di raccordo, lasciando però agli Statuti la determinazione dei meccanismi attraverso i quali essi possono essere eletti.

4. Gli organi di governo: il Rettore

Il Rettore è il legale rappresentante e il principale protagonista del nuovo modello di *governance* delle Università. Ai sensi dell'art. 2 c. 1 lett. c) della legge Gelmini, il Rettore può essere eletto fra i professori ordinari in servizio presso le università italiane: è quindi ammessa l'elezione alla carica di un docente appartenente ad una diversa sede rispetto a quella di riferimento (in tal caso «l'elezione si configura anche come chiamata e concomitante trasferimento nell'organico dei professori della nuova sede», art. 2 c. 1 lett. c)[66]. La legge individua l'elettorato passivo ma non l'elettorato attivo che dovrà essere previsto all'interno degli Statuti[67]. Ciò è in linea di rottura con la disciplina previgente dato che l'art. 11 della l. n. 28/1980 prevedeva che «I rettori delle università sono eletti da un corpo elettorale composto dai professori ordinari, straordinari ed associati» e l'art. 97 del d.P.R. 382/1980 allargava l'elettorato attivo anche agli incaricati stabilizzati, ai rappresentanti nei Consigli di facoltà dei Ricercatori, agli assistenti di ruolo e agli incaricati non stabilizzati. In ogni caso, la dottrina ritiene che la decisione del legislatore di demandare agli Statuti questo aspetto rappresenti la volontà di non incidere sugli equilibri di potere legati all'elezione del Rettore così come costituiti prima dell'entrata in vigore della legge Gelmini[68].

[66] Questa disposizione pare rispondere a esigenze di maggiore imparzialità e indipendenza dell'organo rispetto alla comunità accademica di riferimento; cfr. S. BATTINI, *La nuova* governance *delle università,* cit., pp. 375-376. Per altra parte della dottrina invece appare problematica in quanto aprirebbe alle ipotesi dei «"rettori in carriera", che aggirerebbero quindi il limite alla rieleggibilità, finendo con l'accentuare la connotazione politica della carica», così R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la costituzione. Nuovi profili problematici,* in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e Governance del sistema universitario*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 24.

[67] Così, ad esempio, gli Statuti dell'Università degli studi di Torino (art. 49 c. 3) e di Firenze (art. 11 c. 5), mentre lo Statuto dell'Università del Piemonte Orientale demanda a un proprio Regolamento approvato dal Senato accademico (art. 11 c. 6).

[68] Cfr. P. CERBO, *Organizzazione e autogoverno delle Università statali dopo la legge n. 240/2010,* in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio. Atti di convegno*, Aracne editrice, Roma, 2020, p. 40.

Il Rettore rimane in carica per un unico mandato di sei anni non rinnovabile[69] e può essere sfiduciato dal corpo elettorale che lo ha eletto[70] solo a seguito della richiesta del Senato accademico che deve essere approvata con una mozione di sfiducia a maggioranza di due terzi. Il Rettore è anche membro di diritto del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione di cui può essere nominato Presidente[71].

In generale, è possibile distinguere le molteplici funzioni di cui è titolare il Rettore in quattro categorie. Quelle "politiche o di governo"[72] fra cui rientrano le funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche e di proposta del documento di programmazione triennale di Ateneo[73], tenendo conto anche delle proposte e dei pareri del Senato accademico; quelle "amministrativo-gestionali" legate alla responsabilità di perseguire le finalità dell'Università secondo criteri di qualità nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito; e quelle "contabili-finanziarie" relative alla proposta del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo[74]. Infine, quelle "residuali": tra di esse può essere inserito il potere di proposta di nomina del Direttore generale ai sensi della lett. n) e l'azione disciplinare nei confronti del personale docente ai sensi dell'art. 10 e qualsiasi altra funzione non espressamente attribuita dallo Statuto

[69] Può essere utile notare che il lessico adottato dal legislatore è impreciso: non di rinnovo si tratta ma di rielezione, in quanto il primo si riferisce all'elezione di un nuovo e diverso candidato da cui consegue il "rinnovo" dell'organo, la seconda si riferisce all'elezione dello stesso candidato già in carica, e il legislatore, in tal caso, fa riferimento a questa seconda ipotesi. Il legislatore del 2010 fa sempre riferimento al concetto di "rinnovo" invece che a quello di "rielezione", ma l'unico caso in cui il termine risulta utilizzato correttamente è nella disciplina del «rinnovo non contestuale» del Consiglio di amministrazione previsto all'ultimo periodo dell'art. c. 1 lett. i).

[70] Che il corpo elettorale sia il medesimo che ha eletto il Rettore è dato per scontato anche da G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., p. 7.

[71] Su questi due aspetti v. § 4.1 e § 4.2

[72] S. BATTINI, *La nuova* governance *delle università,* cit., p. 373, fa riferimento a una «funzione esecutiva».

[73] Il documento di programmazione triennale è previsto dall'art. 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 e si occupa di definire, fra l'altro, i corsi di studio da istituire e attivare, il programma di sviluppo della ricerca scientifica, il fabbisogno di personale docente e non docente. È uno degli atti di indirizzo strategico più importanti all'interno dell'Ateneo e viene adottato secondo il seguente schema: iniziativa/proposta del Rettore, parere del Senato accademico e decisione finale del Consiglio di amministrazione. Lo stesso schema è applicato per il «Bilancio di previsione annuale e triennale» e per il «Conto consuntivo»: proposti dal Rettore, sottoposti al parere obbligatorio del Senato accademico e infine approvati dal Consiglio di amministrazione che ha il dovere di trasmetterli al Ministero dell'università e della ricerca e a quello dell'economia e delle finanze.

[74] Cfr. M. CAVINO, *L'autonomia finanziaria e contabile delle Università statali. Esigenze di legalità sostanziale e di leale cooperazione,* in questo fascicolo.

ad altro organo, in linea con quanto prevede lo stesso art. 1 c. 1 lett. b) della l. n. 240/2010[75].

4.1 Il Senato Accademico: struttura e funzioni di un organo a legittimazione rappresentativa

In generale, benché la legge Gelmini rafforzi le competenze del Rettore – che diventa una figura costantemente chiamata ad intervenire su tutti i processi decisionali e sulle scelte strategiche più importanti che riguardano l'Ateneo[76], sia all'interno del Senato accademico sia all'interno del Consiglio di amministrazione[77] – la sua principale novità non risiede tanto nella definizione dei suoi, quanto, come è stato sottolineato, «nel diverso equilibrio tra Consigli di amministrazione e Senato accademico»[78].

La legge Gelmini dedica le successive tre lettere al Senato accademico (art. 2 c. 1 lett. e, f e g)). Composto da alcuni membri di diritto – il Rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti – il Senato è costituito su «base elettiva» in numero «proporzionato alle dimensioni dell'ateneo e non superiore a trentacinque unità». Di queste almeno due terzi devono essere docenti di ruolo «eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo» e, tra questi, almeno un terzo deve essere composto dai Direttori di Dipartimento: in tal modo la sua legittimazione non è solo pienamente rappresentativa delle diverse aree scientifico-disciplinari ma anche del personale docente e dei Dipartimenti[79]. Il Senato accademico dura in carica per un massimo di quattro anni e il suo mandato può essere rinnovato per una sola volta (come per il Rettore, la legge non stabilisce l'elettorato attivo, che è invece disciplinato dagli Statuti).

[75] Sulla problematicità della portata di questa "clausola di residualità" si v. l'esempio citato alla fine della nota 85.

[76] C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie,* cit., p. 28. Data la pervasività delle competenze del Rettore parte della dottrina ritiene opportuno un suo "ridimensionamento" mantenendo le sole competenze di "indirizzo" e di "proposta", limitando la sua influenza all'interno degli altri organi collegiali evitando, ad esempio, che possa presiedere il Consiglio di amministrazione, oppure introducendo un mandato di quattro anni rinnovabile; cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di* governance *dell'università italiana,* cit., p. 18.

[77] Non a caso la dottrina che ricostruisce la *governance* universitaria fa riferimento alla figura del «Rettore in Senato» e del «Rettore in Consiglio»; cfr. S. BATTINI, *La nuova* governance *delle università,* cit., p. 372; nello stesso senso E. CARLONI, *La governance delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli,* cit., p. 42.

[78] F. MERLONI, *Il Rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzione e imparzialità,* cit., p. 733.

[79] Per riflessioni più specifiche sulla rappresentanza del Senato accademico alla luce delle modalità di elezione si rinvia a F. GIGLIONI, *Come cambia l'organizzazione interna degli atenei: riflessioni a partire da uno studio sui dipartimenti universitari,* cit., pp. 107-108.

Il Senato accademico può proporre al Corpo elettorale, con una maggioranza di due terzi[80], una mozione di sfiducia del Rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato. I passaggi successivi sono disciplinati dagli Statuti o dai Regolamenti generali di Ateneo che prevedono una ulteriore votazione da parte del Corpo elettorale[81] al fine di rimuovere il Rettore dal suo incarico[82]. Il "potere di sfiducia" del Senato accademico rappresenta uno strumento di garanzia per contrastare cambi di indirizzo da parte del Rettore non condivisi dall'organo proponente[83].

Il Senato accademico svolge funzioni consultive sia per gli organi di governo, formulando proposte e pareri obbligatori in materia didattica, di ricerca, di servizi agli studenti, anche in relazione al documento di programmazione triennale di Ateneo, al bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'Università; sia a livello di articolazione interna (come abbiamo visto) formulando proposte e pareri di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, Dipartimenti e Strutture di raccordo, con cui collabora nell'esercizio delle funzioni di coordinamento e di raccordo[84].

Inoltre, il Senato è anche titolare di una potestà normativa. Da un lato, ai sensi della l. n. 240/2010 esso può approvare il regolamento di Ateneo e, previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione, gli altri regolamenti, compresi quelli di competenza dei Dipartimenti e delle strutture di raccordo (c. 2 lett. c)), in materia di didattica e di ricerca[85], nonché il codice etico. Dall'altro,

[80] Sul punto si rileva che l'art. 9 c. 2 del Regolamento generale di Ateneo dell'Università del Piemonte Orientale è illegittimo poiché prevede una maggioranza assoluta in luogo dei due terzi richiesti dalla legge.

[81] Così, ad esempio, sono previste votazioni a maggioranza assoluta (art. 50 c. 5 dello Statuto dell'Università di Torino oppure l'art. 23 c. 1 del Regolamento generale di Ateneo dell'Università di Firenze) o a maggioranza semplice (art. 9 c. 3 del Regolamento generale di Ateneo dell'Università del Piemonte Orientale).

[82] Prevedendo, ad esempio, la «conclusione anticipata del mandato» (Art. 9 c. 4 Reg. gen. UPO) o la «cessazione della carica il giorno stesso della proclamazione dei risultati» (art. 25 c. 2 Reg. gen. UNIFI) o «l'obbligo di rassegnare le dimissioni» (art. 50 c. 5 Statuto UNITO).

[83] Cfr. S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* cit., p. 373. La legge assegna però la funzione di «indirizzo strategico» al Consiglio di amministrazione e non al Senato, sollevando perplessità sulla corretta titolarità del potere di sfiducia e generando confusione sul ruolo dei due organi.

[84] Tale competenza non solleva criticità nei confronti dell'autonomia dei Dipartimenti essendo di natura consultiva; vedremo invece come una simile competenza di natura deliberativa può creare tensioni fra i diversi livelli organizzativi al § 4.2.

[85] La formulazione adottata dal legislatore non è delle più felici in quanto l'inciso «in materia di didattica e di ricerca» può riferirsi vuoi a tutti «i regolamenti», vuoi solo a quelli «di competenza dei dipartimenti e delle strutture di raccordo». Nel primo caso il Senato accademico è competente ad approvare solo regolamenti in materia di didattica e di ricerca, nel secondo caso invece è competente ad adottare tutti i regolamenti, tranne quelli amministrativi e di contabilità che rimangono di competenza del Consiglio di amministrazione. Pare aderire alla prima impostazione E. CARLONI, *La governance delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli,* in E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione,* ESI, Napoli, 2011, p. 39; aderisce

ad esso è generalmente conferito il compito di deliberare le modifiche allo Statuto di Ateneo. Sul punto, occorre però specificare che la l. n. 240/2010 non annovera questo potere fra le attribuzioni del Senato; ora, posto che l'art. 6 c. 9 della l. n. 168/1989 prevede che gli Statuti e i regolamenti di Ateneo siano deliberati dagli organi competenti dell'Università a maggioranza assoluta dei componenti, si può sostenere che, ad oggi, la competenza del Senato accademico a deliberare sulle eventuali future modifiche degli statuti possa avere, accanto al riconoscimento nelle fonti statutarie stesse[86], un titolo di legittimazione nell'interpretazione estensiva nell'art. 2 c. 5 della l. n. 240/2010 – e prima della sua approvazione nell'art. 16 c. 2 della l. n. 168/1989[87] – che riconosce il potere del Senato di deliberare, previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione[88], le modifiche statutarie «in prima applicazione» della legge Gelmini e predisposte dall'apposito organo istituito con decreto rettorale[89].

invece alla seconda G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive,* cit., p. 8. Tuttavia, dal momento che la legge Gelmini non attribuisce espressamente la potestà regolamentare residuale, chi scrive ritiene che, nel rispetto dell'autonomia universitaria, debba essere lo Statuto a stabilirlo. In questa direzione si v. l'art. 12 lett. f) dello Statuto dell'Università del Piemonte Orientale che attribuisce la potestà regolamentare "residuale" al Senato accademico: «il Senato accademico approva a maggioranza semplice i Regolamenti […]», mentre l'art 14. c. 1 lett. a) dello Statuto dell'Università di Firenze la attribuisce al Consiglio di amministrazione che «delibera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, […] i Regolamenti, espressione dell'autonomia normativa attribuita agli organi accademici, non rientranti nella competenza del Senato Accademico stesso». Lo Statuto dell'Università di Torino non prende posizione sulla potestà regolamentare residuale, per cui il Senato accademico delibera il Regolamento Generale e quelli in materia di didattica e di ricerca (art. 50 c. 4 lett. a) e h)) mentre il Consiglio di amministrazione «approva il Regolamento di Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità» (art. 52 c. 2 lett. t)), il silenzio dello Statuto rispetto a questa competenza può risultare problematico dal momento che il Rettore è titolare di «ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo Statuto» (art. 1 c. 1 lett. b) ultimo periodo).

[86] Ad esempio, lo Statuto dell'Università del Piemonte Orientale prevede all'art. 12 c. 2 lett. e) che il Senato accademico approva a maggioranza assoluta dei suoi componenti lo Statuto e le sue modifiche, prevedendo che il CDA possa proporre modifiche allo Statuto oppure rilasciare un parere favorevole alle proposte di modifica (art. 13 c. 2 lett. v)) che possono arrivare anche dai Consigli di dipartimento (art. 25); lo Statuto dell'Università degli studi di Torino all'art. 50 c. 4 lett. g) prevede che il Senato accademico modifica lo Statuto «a maggioranza assoluta dei propri componenti e previo parere favorevole del Consiglio di Amministrazione adottato a maggioranza assoluta dei propri componenti»; infine, lo Statuto dell'Università degli studi di Firenze prevede all'art. 53 c. 2 che la revisione dello Statuto è «adottata con delibera del Senato Accademico, previo parere favorevole del Consiglio di Amministrazione, sentiti i Dipartimenti dell'Ateneo».

[87] La disposizione si riferisce infatti all'emanazione degli Statuti in sede di attuazione della legge Ruberti «in mancanza della legge di attuazione dei principi di autonomia», ma non fa riferimento a una competenza idonea a deliberare future modifiche dello Statuto.

[88] Rispetto alla disciplina prevista dall'art. 16 c. 2 della l. n. 168/1989 viene conferito maggior peso al CDA che non è più solo "sentito" bensì è chiamato ad esprimere un "parere favorevole" sulle modifiche statutarie, come fa notare M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei,* cit., p. 76.

[89] Per G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive,* cit., p. 16 «il meccanismo di approvazione della revisione statutaria, previsto dalla legge, almeno nella sua

4.2 Il Consiglio di amministrazione: struttura e funzioni di un organo a legittimazione tecnico-professionale?

Terzo organo disciplinato dalla legge Gelmini, il Consiglio di amministrazione ricopre un ruolo centrale per la *governance* degli Atenei. Esso dura in carica per un massimo di quattro anni ed è composto al massimo da undici membri, inclusa una rappresentanza degli studenti, tra cui figura il Rettore (membro di diritto) che, salvo diversa previsione statutaria, lo presiede[90]. Gli altri componenti del CdA sono designati secondo le modalità previste all'interno dello Statuto fra candidati «in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale», fra questi almeno tre, se i membri sono undici, o almeno due, se i membri sono meno di undici, non devono appartenere ai ruoli dell'Ateneo a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico (si tratta dei c.d. membri "esterni", art. 2, c. 1 lett. i)). Infine, è concessa la possibilità di implementare un «rinnovo non contestuale dei diversi membri del consiglio di amministrazione al fine di garantire un rinnovo graduale dell'intero consiglio» (art. 2 c. 1 lett. i), ultimo periodo).

Le funzioni principali del Consiglio di amministrazione (art. 2 c. 1 lett. h)) possono essere suddivise in tre aree: politico-normative; di gestione, anche finanziaria, e quelle relative all'articolazione interna. Nelle prime rientrano

prima applicazione, appare lesivo del principio autonomistico, già nella scelta di prefigurare un procedimento derogatorio di quanto prevedono l'art. 16 l. n. 168/1989 e quindi, a cascata, tutti gli statuti ad oggi in vigore nelle Università italiane»; nello stesso senso M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei,* cit., p. 75.

[90] Secondo parte della dottrina, l'art. 2 c. 1 lett. i), a proposito dell'elezione del Presidente del Consiglio di amministrazione, si presta a una duplice interpretazione: la prima identifica nel CDA l'organo deputato a scegliere se il Presidente debba essere il Rettore o un membro esterno; la seconda affida allo Statuto questo compito; sul punto cfr. S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* cit., p. 373, nota 26. Chi scrive ritiene che si debba aderire alla seconda interpretazione fornita dall'A. in ragione di come è scritta la singola disposizione e in ragione di come è strutturata la legge Gelmini nella sua interezza. Infatti, l'art. 2 c. 1 stabilisce che le Università devono modificare gli Statuti con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi che stabiliscono, fra gli altri, la «*previsione*» di determinati organi; allo stesso modo l'art. 2 c. 1 lett. i) stabilisce la «*previsione* che il presidente del Consiglio di amministrazione sia il rettore o uno dei predetti consiglieri esterni ai ruoli dell'ateneo, eletto dal consiglio stesso». L'utilizzo del sostantivo «*previsione*» da parte della legge Gelmini indica cosa debba prevedere lo Statuto e non cosa debba fare il Consiglio di amministrazione che, per l'appunto, non «prevede» ma al massimo «delibera». Seguono questa impostazione, fra gli altri, gli Statuti dell'Università del Piemonte Orientale (art. 13 c. 4 lett. a)), dell'Università degli studi di Torino (art. 55 c. 1) e dell'Università degli studi di Firenze (art. 14 c. 2) prevedendo direttamente che sia il Rettore il Presidente del Consiglio di amministrazione. Anche per G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive,* cit., p. 11 è «la legge che assegna allo statuto il compito di decidere se il presidente del consiglio di amministrazione sia il rettore o uno dei consiglieri esterni».

quelle di indirizzo strategico, fra cui l'approvazione del documento di programmazione triennale proposto dal Rettore con parere obbligatorio del Senato accademico e quelle normative, fra cui l'adozione del regolamento di amministrazione e contabilità. Nelle seconde rientra l'approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, la vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività e, infine, su proposta del Rettore e previo parere del Senato accademico, l'approvazione del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo che trasmette al Ministero dell'università e della ricerca e al Ministero dell'economia e delle finanze. Nelle terze, rientrano funzioni che producono effetti molto incisivi sull'articolazione interna, infatti, previo parere del Senato accademico, il CDA può deliberare l'attivazione e la soppressione di corsi e sedi; su iniziativa del Rettore adotta le sanzioni disciplinari per il personale docente previo parere di un collegio appositamente costituito; approva la proposta di chiamata da parte del Dipartimento ai sensi dell'art. 18 e dell'art. 24[91]. Infine, conferisce l'incarico di Direttore generale su proposta del Rettore, previo parere del Senato accademico.

Dal punto di vista funzionale, secondo parte della dottrina, il CDA è preminente rispetto al SA soprattutto in riferimento all'approvazione dei documenti strategici, al reclutamento[92] e a un significativo numero di competenze che sono state trasferite in capo al Consiglio stesso e al Rettore[93]. Questa preminenza può essere efficacemente calmierata dalle disposizioni statutarie[94], senza peraltro sottovalutare le competenze del Senato, già analizzate al paragrafo precedente, far cui l'adozione di pareri obbligatori senza i quali il Consiglio di amministrazione non può esprimersi; l'esercizio di un rilevante potere normativo; e la proposta al Corpo elettorale di sfiduciare l'organo più influente di tutta la governance universitaria, il Rettore.

Dal punto di vista strutturale è necessario porre l'attenzione su quattro aspetti: la presenza dei membri esterni, il requisito richiesto per far parte dell'organo, le modalità di elezione volutamente non disciplinate dalla legge e la possibilità di adottare un rinnovo "parziale".

Rispetto al primo punto, la legge Gelmini stabilisce una quota minoritaria[95] di membri esterni all'interno del CDA. Questa previsione risponde a una duplice *ratio*: in primo luogo, garantire la rappresentanza di interessi legati alla

[91] Si v. la nota 48 sul potere di "chiamata".

[92] P. G. RINALDI, *La* governance *interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, cit., pp. 75-76.

[93] R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?,* in *Rivista AIC,* n. 1/2018, p. 4, nota 10.

[94] Come peraltro è stato, cfr. Referto sul sistema universitario della Corte dei conti a sezioni riunite in sede di controllo, del novembre 2017, in *www.cortedeiconti.it,* p. 31.

[95] Salvo che gli Statuti non dispongano diversamente; cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie,* cit., p. 25.

società e quindi alla collettività, evitando la costruzione di una organizzazione chiusa e autoreferenziale che risponda a mere logiche spartitorie[96]; in secondo luogo, favorire una gestione "manageriale" dell'Ateneo, aderendo a logiche aziendalistiche[97].

Rispetto al secondo punto si è detto che la legge richiede il «possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale» per i membri del CDA[98]. Questo requisito, se interpretato esclusivamente come possesso di una comprovata «competenza professionale», si riverbera sulla stessa natura dell'organo che si caratterizzerebbe per una esclusiva legittimazione tecnico-professionale. Inoltre, verrebbe ammesso l'utilizzo del metodo elettivo per fini "selettivi", escludendo quelli "rappresentativi"[99]. In verità la legge Gelmini fa riferimento, alternativamente, a una «competenza gestionale», aprendo a una legittimazione tecnico-professionale, ovvero a una elevata esperienza professionale declinata in senso «scientifico-culturale», richiamando indirettamente una legittimazione anche rappresentativa del Professore interno che viene scelto perché meritevole. Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che siano legittime quelle previsioni statutarie che contemplano candidature con una professionalità di rilievo in ambito «scientifico-culturale» e non necessariamente anche gestionale.

Rispetto a queste riflessioni è comunque il terzo aspetto, ossia la modalità di composizione del CDA scelta all'interno degli Statuti, che farà propendere l'organo verso una legittimazione rappresentativa piuttosto che tecnica[100].

La disposizione ha comunque sollevato alcune perplessità relative al rispetto dell'autonomia universitaria; cfr. per tutti F. MERLONI, *La nuova* governance*,* cit., p. 353 s.

[96] Cfr. S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* cit., p. 375 che fra le misure volte ad attenuare le distorsioni del principio rappresentativo identifica anche la presenza di membri esterni nella composizione del Consiglio di amministrazione. Non concorda E. CARLONI, *La* governance *delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli,* cit., p. 44.

[97] Secondo le logiche del c.d. *New Public Management*. Sul punto v. E. CARLONI, *La* governance *delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli,* cit., p. 44.

[98] In tema di disciplina di composizione del CDA, la dottrina ha evidenziato come risultava più stringente il requisito previsto dall'art. 16 c. 2 lett. f) della legge Ruberti che richiedeva «la rappresentanza delle diverse componenti previste dalla normativa vigente», rispetto a quello della legge Gelmini che richiede competenza gestionale oppure esperienza professionale scientifico-culturale, cfr. A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università,* cit., p. 22.

[99] Così A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università,* cit., pp. 19-20.

[100] Si pensi a un CDA interamente designato dal Rettore, scelta sicuramente inopportuna ma non illegittima. Si pensi a un CDA eletto dall'intera comunità accademica con un profilo quindi maggiormente rappresentativo-politico o a un CDA eletto da un collegio appositamente costituito e che pertanto avrà un profilo marcatamente tecnico; cfr. A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università,* cit., pp. 20-21.

Si rileva che nel contenzioso fra il Ministero e le Università, la giurisprudenza amministrativa ha dichiarato la legittimità del metodo elettivo sulla base del tenore letterale della norma che stabilisce che i componenti del CDA sono «scelti» ai sensi dell'art. 2 c. 1 lett. i), invece di fare leva sull'autonomia

Infine, all'interno delle disposizioni che regolano il Consiglio di amministrazione, la legge Gelmini concede la possibilità di implementare un «rinnovo non contestuale dei diversi membri del Consiglio di amministrazione al fine di garantire un rinnovo graduale dell'intero consiglio» (art. 2 c. 1 lett. i), ultimo periodo). A questa facoltà sono evidentemente ricollegate esigenze di buon andamento e di efficienza integrate da un esercizio continuo delle sue attività reso possibile dal suo rinnovo parziale. L'adozione di una norma di questo tipo renderebbe quindi le esigenze di funzionamento del CDA preminenti alle esigenze di carattere rappresentativo, che pure rimarrebbero soddisfatte.

In conclusione, è difficile categorizzare il CDA come organo a legittimazione rappresentativa ovvero tecnica: pur dinanzi ad un dato normativo che, in prima battuta, sembrerebbe propendere per una valorizzazione del secondo tipo, la configurazione è quella di organo virtualmente "ibrido" che presuppone, ancora una volta, la possibilità per le Università di esercitare la propria autonomia per adottare decisioni che ritengono essere più adatte alle loro esigenze.

4.3 Il Direttore generale

La legge Gelmini ricomprende fra gli organi di governo anche il Direttore generale[101], pur affidandogli poteri di amministrazione e di gestione dei servizi e del PTA all'interno dell'Ateneo. Questa contraddizione ha provocato confusione anche all'interno degli Statuti che hanno annoverato l'organo in alcuni casi all'interno delle norme sull'organizzazione e amministrazione e, in altri, all'interno degli organi di governo di Ateneo[102], rendendo ancora più ambigua la separazione tra le funzioni di indirizzo e quelle di gestione[103].

L'incarico di Direttore generale[104] è conferito dal Consiglio di amministrazione su proposta del Rettore sentito il parere del Senato accademico ed è regolato con un contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato di durata non superiore a quattro anni rinnovabile. Il Direttore è scelto tra per-

statutaria; cfr. sempre A. MARRA, *op. cit.* ma anche R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana,* cit., p. 85 ss.

[101] Nell'elenco di cui all'art. 2 c. 1 lett. a) il Direttore generale è il sesto e ultimo organo a essere citato mentre nella specifica disciplina degli organi è posto nel mezzo, dopo i tre organi politici e prima del Nucleo di valutazione e del Collegio dei revisori (art. 2 c. 1 lett. o)), ciò è «frutto di un tardivo inserimento in quell'elenco, non coordinato in sede di votazione finale», così G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., p. 13.

[102] Cfr. A. MARRA, *Il direttore generale e i dirigenti nella nuova "governance" delle università,* in *Giorn. dir. amm.,* 2012, pp. 1142-1147.

[103] Separazione già problematica alla luce delle numerose competenze affidate al Rettore in tema di gestione dell'Ateneo.

[104] Su cui si v. S. MAINARDI, C. PICCARDO, E. PERITI, (a cura di), *Il governo manageriale delle Università. Dal Direttore amministrativo al Direttore generale,* Il Mulino, Bologna, 2013.

sonalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali (art. 2 c. 1 lett. n). Gli sono attribuiti compiti di gestione e di organizzazione di servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di amministrazione e può partecipare alle sedute del Consiglio di amministrazione ma senza diritto di voto (art. 2 c. 1 lett. o)).

La legge attribuisce quindi l'organizzazione di servizi, risorse e PTA al Direttore generale come organo di gestione, mentre affida l'organizzazione della didattica e della ricerca agli organi di governo di Ateneo, in qualità di organi di indirizzo con competenze che incidono sull'organizzazione delle Università.

In questa prospettiva, il Direttore generale sarebbe quindi un organo amministrativo, anche se vi è chi lo considera un organo di "raccordo" fra la politica e l'amministrazione, alla luce della temporaneità del suo incarico *intuitu personae*[105]. Come è già stato acutamente osservato però, delle due l'una: o il Direttore è un organo amministrativo e, pertanto, è inutile individuarlo secondo "fiducia", oppure è anche un organo di governo e, quindi, è necessario stabilire un rapporto fiduciario tra il Direttore e il Rettore[106].

Parte della dottrina, facendo leva sulla giurisprudenza amministrativa in materia di conferimento di incarichi dirigenziale e sull'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 (Testo Unico del Pubblico impiego)[107] sostiene che nel conferire l'incarico al Direttore generale è necessario comunque attenersi a una procedura che rispetti specifici requisiti e indici, con il venir meno, quindi, della natura fiduciaria dell'incarico[108].

[105] A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università,* cit., p. 24 e bibliografia ivi citata.

[106] F. MERLONI, *La nuova* governance, cit., p. 359.

[107] L'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 prevede che «Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico. […] 1-bis. L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta».

[108] A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università,* cit., pp. 25-27. L'A. muove dal presupposto che l'art. 2 della legge Gelmini è «norma estremamente povera di indicazioni» e che l'utilizzo dell'analogia è largamente frequente in materia di incarichi dirigenziali, ricorso «rafforzato» dal rinvio che l'art. 2 c. 1 lett. o) compie all'art. 16 d.lgs. n. 165/2010. Il problema di questa impostazione, che cerca di risolvere gli interrogativi lasciati aperti dalla stessa legge, è che attraverso il ricorso all'analogia vengono occupati spazi che, nel rispetto dell'autonomia universitaria, dovrebbero appartenere agli Statuti. In questa prospettiva è lo stesso A. ad affermare che «il diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi sancito dalla Costituzione postula uno spazio di scelta che non può essere occupato dalla legge» (p. 23).

A onor del vero, la legge Gelmini sul punto sembra optare per una soluzione ragionevole prevedendo che l'incarico debba essere conferito a personalità di «elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali», contenendo possibili effetti distorsivi che possono derivare da un affidamento dell'incarico totalmente fiduciario; in questa prospettiva, requisiti, criteri e indici ulteriori dovranno essere determinati dall'autonomia statutaria.

4.4 Il Nucleo di Valutazione e il Presidio di qualità

Disciplinato dall'art. 2, c. 1, lett. r) della l. n. 240/2010[109], il Nucleo di valutazione è l'organo di governo nominato dal Rettore per un triennio, composto da membri di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all'Ateneo[110].

Ad esso sono affidate funzioni di verifica della qualità e dell'efficacia della didattica, anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti, e di verifica dell'attività di ricerca svolta dai Dipartimenti e della congruità del curriculum scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento[111]. In questa prospettiva, in raccordo con gli indirizzi forniti dall'ANVUR, il Nucleo esercita le funzioni che la legge affida agli «Organismi indipendenti di valutazione delle performance» (art. 14 del d.lvo n. 150/2009) relativamente alle procedure di valutazione delle strutture e del personale, al fine di promuovere nelle Università, in piena autonomia e con modalità *organizzative* proprie, il merito e il miglioramento della performance *organizzativa* e individuale (art. 2 c. 1 lett. r))[112].

[109] Istituito già dalla l. n. 370/1999.

[110] La presenza dei membri esterni è pensata al fine di evitare conflitti di interesse fra valutatori e valutati in modo da garantire indipendenza e imparzialità.

[111] Su questo tema si v. P. ZUDDAS, *La valutazione della ricerca scientifica: caratteri, efficacia, limiti*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010,* Giuffrè, Milano, 2011, pp. 131-146.

[112] Sul rapporto tra il miglioramento della qualità della ricerca e finalità di tipo organizzativo-aziendale che investono le strutture universitarie, v. C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, cit., p. 6.

Il Nucleo di valutazione, attraverso la sua funzione di valutazione e di controllo[113], fornisce le informazioni necessarie a integrare l'indirizzo strategico dato dagli altri organi di governo[114].

In conclusione, è interessante notare che, al fine di attuare le politiche in materia di valutazione interna delle Università, il Nucleo di valutazione è controllato da un altro soggetto: il Presidio di Qualità (d.m. 47/2013, spec. all. c), AQ 2). Esso deve essere istituito in ogni Sede universitaria ai fini della «Assicurazione di Qualità» (c.d. AQ), e la sua organizzazione è valutata sulla base della complessità dell'Ateneo (all. B lett. b) del d.m.). In questo quadro, il Nucleo di valutazione, in sinergia con le Commissioni paritetiche, effettua una adeguata e documentata attività annuale di controllo e di indirizzo dell'AQ che porta a conoscenza del Presidio di Qualità e degli Organi di governo, i quali hanno il compito di mettere in atto misure migliorative qualora risultasse necessario[115]. L'introduzione del Presidio di qualità tra gli organi necessari degli Atenei mediante decreto ministeriale è stata valutata negativamente dalla dottrina che ha rinvenuto in questo passaggio una lesione dell'autonomia organizzativa delle università[116].

[113] Le funzioni del Nucleo di valutazione sono dettagliatamente previste dagli artt. 8 c. 4, 12 c. 1, 3 e 4, 14 c. 1 e 9 c. 2 del d.lgs. n. 19/2012. Si rileva che la funzione di controllo interno è esercitata anche dal Collegio dei revisori dei conti composto da un Presidente scelto tra i magistrati amministrativi e contabili e gli avvocati di Stato e da due componenti di nomina ministeriale, rimane in carica per un quadriennio con la possibilità di essere rieletto una sola volta (art. 2 c. 1 lett. p)). Il Collegio svolge una attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile, queste funzioni non sono previste dalla legge ma sono lasciate all'autonomia normativa degli Atenei.

[114] Cfr. S. BATTINI, *La nuova governance delle università,* cit., p. 374, che fa notare come la decisione di attivare o sopprimere corsi, sedi, Dipartimenti o strutture di raccordo dovrebbe dipendere dagli esiti dei processi di valutazione.

[115] Infatti, attraverso il Presidio, l'Ateneo «orienta i Corsi di Studio al bilanciamento tra una AQ che si limiti a soddisfare requisiti predeterminati e un impegno verso il miglioramento continuo […]» (all. c), AQ 3).

[116] G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* n. 4/2011, p. 952; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., p. 186.