L'AUTONOMIA UNIVERSITARIA FRA PRINCIPI COSTITUZIONALI E COORDINATE SISTEMICHE

LUCA IMARISIO *

Sommario

1. Emersione e fenomenologia del modello universitario europeo. – 2. Il confronto sul modello di Università nell'ordinamento unitario italiano: la parabola dell'autonomia universitaria dalla fase liberale all'esperienza fascista. – 3. La definizione delle coordinate costituzionali dell'autonomia universitaria: promozione della ricerca, libertà della scienza e ordinamenti autonomi dell'università. – 4. I limiti e gli ambiti dell'autonomia universitaria tra riserva di legge e interventi normativi secondari. – 5. L'università come istituzione presupposta, riconosciuta e garantita a livello costituzionale: un'autonomia funzionale costitutiva dell'ordinamento repubblicano. – 6. L'attuazione del modello: l'università come istituzione regolata e limitata a livello legislativo e regolamentare entro dinamiche sistemiche sovranazionali. – 7. Autonomia e responsabilità: i temi della valutazione, dell'accreditamento e del finanziamento. – 8. L'autonomia universitaria oltre l'orizzonte statale: il dialogo con le autonomie territoriali. – 9. L'autonomia universitaria oltre l'orizzonte ordinamentale italiano: le implicazioni del diritto dell'Unione Europea. Il Processo di Bologna e lo Spazio europeo dell'istruzione superiore. – 10. Gli interlocutori dell'autonomia universitaria: nella crisi della sovranità statale, le condizioni di un ambiguo ritorno alle origini?

Abstract

This essay first develops a reconstruction of the historical foundations of the principle of university autonomy in the Italian constitutional system, then investigates the erosion of Italian universities autonomy, arguing that the "relativization" of the constitutional legal reserve (Art. 33) has produced a normative disorder. This is characterized by the proliferation of ministerial decrees and soft law instruments, imposing a model of "conditioned autonomy." This paradigm reframes universities as "managerial enterprises," prioritizing performance metrics and accountability over traditional academic governance, driven by public finance exigencies and the so called "Bologna Process". The paper systematically reconstructs the complex hierarchy of legal sources (state law, soft law, institutional statutes) to critique this model. It concludes by exploring an evolution towards a system of "loyal cooperation" (leale collaborazione), necessary to restore autonomy as a constitutionally protected "functional value.

Suggerimento di citazione

L. IMARISIO, *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e coordinate sistemiche*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti

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

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

1. Emersione e fenomenologia del modello universitario europeo

La Costituzione repubblicana italiana, nel delineare un quadro di principi in tema di autonomia delle università e di libertà della ricerca e della scienza[1], assume come largamente presupposta una nozione di università che risulta frutto di un lungo e complesso percorso di emersione, di evoluzione e di consolidamento: senza poter in questa sede ripercorrere compiutamente tale itinerario di sviluppo, può risultare opportuno richiamarne alcuni tratti soltanto, in quanto snodi a partire dai quali si sono configurate talune essenziali questioni legate ai fondamenti, ai limiti e agli interlocutori dell'autonomia universitaria.

L'esistenza di un legame tra il momento della produzione normativa "costituzionale" di quelle che diverranno per molti versi le fondamenta dell'edificio giuridico europeo e la regolamentazione pubblicistica delle modalità dell'insegnamento nei centri di istruzione superiore emerge già agli albori del lungo percorso che condurrà, pur con cesure anche nette, all'emersione di un modello universitario in qualche misura "europeo". Se, infatti, l'istruzione superiore nel contesto dell'antichità classica greca e romana presentava tratti difficilmente riconducibili a una matrice del sistema universitario moderno[2], è già nell'età giustinianea che possono cogliersi alcune premesse di quelli che diverranno taluni tratti fondamentali di tale sistema: a pochi giorni di distanza dall'adozione della *Constitutio Imperatoriam* (21 novembre 533) con cui si definisce il valore di legge delle *Institutiones*, la costituzione imperiale *Omnem Rei Publicae* (16 dicembre 533) riordina e regola infatti in modo uniforme l'insegnamento di quel diritto i cui contenuti sono stati anch'essi riordinati e sistematizzati e in tale passaggio già si possono cogliere *in nuce* molti dei temi (dalla disciplina uniforme dei piani di studio all'accreditamento delle sedi universitarie) che risulteranno, nei secoli successivi, essenziali per la definizione dell'equilibrio tra uniformità nella disciplina legislativa dell'insegnamento superiore e riconoscimento di spazi di autonomia universitaria[3]. Nella successiva fase di frammentazione della statualità propria dell'età intermedia[4], anche la

[1] V. *infra*, § 3.

[2] C. H. HASKINS, *L'origine delle università*, in G. ARNALDI (a cura di), *Le origini dell'Università*, il Mulino, Bologna, 1974, p. 33.

[3] Su tali vicende, C. DOLCINI, *Le prime università*, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, Vol I, Sicania, Messina, 2007, p. 12 s.; A.M. GIOMARO, *Sulla presenza delle scuole di diritto e la formazione giuridica nel tardoantico*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2011, 49 ss.; P. PASQUINO, *La fortuna della "*Omnem*" in età medievale: i luoghi di insegnamento del diritto*, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, n. 7/2014, p. 1 ss. L'intervento di regolamentazione omogenea raggiunge peraltro in tale contesto livelli di dettaglio sorprendenti, spingendosi a uniformare, per l'intera *Res Publica* romana, financo i soprannomi da attribuire ai discenti dei diversi anni del percorso di studi universitari (v*., La fortuna della "*Omnem*"*, cit., p. 5)

[4] Che anche sotto il profilo dell'alta formazione rappresentò una cesura netta, tanto che il fenomeno universitario in senso moderno può trovare una prima linea di continuità solo a partire dalle

(critica) condizione dei luoghi dell'istruzione superiore risente del più generale contesto di tensione e dissociazione[5] tra il permanere di un afflato universalistico – legato, nell'ambito universitario, oltre che al dato formale del persistere di un ruolo imperiale e papale nella legittimazione all'istituzione di uno *Studium generale* abilitato a rilasciare titoli accademici (parimenti di valenza universale), al ruolo unificante (per lo meno nel contesto della *Res Publica Christiana* europea) dell'autorità religiosa nella trasmissione del sapere (e nel controllo sulla stessa) – e la dimensione eminentemente locale e frammentata dell'organizzazione delle autorità civili e delle istituzioni ad esse collegate[6]. Nel contesto del pluralismo giuridico medievale il tema che si pone è dunque essenzialmente quello dell'ampiezza dei "privilegi" di autonomia delle singole comunità e sedi universitarie rispetto alle autorità civili e religiose in grado di esercitare una giurisdizione sullo specifico contesto urbano nel quale l'istituzione universitaria si trova ad operare: una questione, dunque, di autonomia *delle università* e non *dell'università* (pur in presenza di tratti comuni diffusamente riscontrabili, quali l'autoorganizzazione della didattica e del reclutamento del personale docente, la personalità giuridica, forme di autodichia). Mentre una dimensione universalistica (nel senso di trascendente le appartenenze territoriali/nazionali) permane grazie ai fenomeni di circolazione di docenti e studenti e grazie al quadro di garanzie individuali riconosciute, in parte indipendentemente dalle proprie origini, ai componenti (anche in questo caso, docenti e discenti) delle diverse comunità universitarie, a partire già dalla *Habita* di Federico I concessa nel 1155 per la comunità (pre)universitaria di Bologna[7]: un tratto di universalità che trascende necessariamente in qualche misura le prerogative dei poteri religiosi e civili locali con cui le prime università sono chiamate a relazionarsi[8], costituendo una fondamentale premessa alla loro

esperienze del "rinascimento del dodicesimo secolo": v. C. H. HASKINS, *L'origine delle università*, cit., p. 33 ss.

[5] Sulla (problematica) condizione degli studi superiori nell'occidente altomedioevale e sul ruolo assunto dalle istituzioni ecclesiastiche, e successivamente dalla corte carolingia, P. RICHÉ, *I luoghi della trasmissione del sapere nell'alto medioevo*, in G. P. BRIZZI, J. VERGER (a cura di), *Le università dell'Europa. La nascita delle Università*, Silvana Editoriale, Cinisello Balsamo, 1990, p. 21 ss.

[6] Tale tensione tra il locale e l'universale si riscontra, paradigmaticamente, nella vicenda dello *studium* bolognese, con la produzione, in risposta all'interdetto imperiale federiciano del 1225 che privava la città di una condizione prevista come necessaria dalla costituzione "*Omnem*" ai fini dell'accreditamento della sede universitaria, del falso storico attestante la fondazione ad opera dell'Imperatore Teodosio della città di Bologna, volto a (ri)legittimarla quale sede dello *studium*: v. G. DE VERGOTTINI, *Lo Studio di Bologna, l'Impero e il Papato*, in AA.VV., *Studi e Memorie per la storia dell'Università di Bologna*, I, Istituto per la Storia dell'Università, Bologna, 1956, p. 69; C. DOLCINI, *Le prime università,* cit., p. 13.

[7] C. DOLCINI, *Le prime università,* cit., 17; P. NARDI, *Le università nei Secoli XIV-XV,* in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 47 ss.

[8] Sia consentito richiamare almeno la felice sintesi di J. LE GOFF, *Introduzione* a G. P. BRIZZI, J. VERGER (a cura di), *Le università dell'Europa. La nascita delle Università*, cit., 6 – che osserva come

condizione di autonomia. E anche nella successiva fase di diffusione delle università non più solo riconosciute, ma fondate dall'autorità sovrana[9], il modello originario dell'università-comunità[10], di matrice bolognese o parigina, connessa all'individuazione di un ordine sociale e dunque di uno *status*, distinto verso l'esterno quanto indistinto al suo interno, presuppone e implica una identità in qualche misura comunque *autonoma* dell'università: vi sono del resto persino tracce significative della percezione di un forma di autorità autonoma e originaria dell'università, di un *Principatus* proprio dello *Studium*, distinto dal *Sacerdotium* e dal *Regnum*, tale da far sì che l'Università divenisse anch'essa "al tempo stesso una potenza universale, accanto all'Impero e al Papato, indipendente da entrambi, autonoma e solo reciprocamente obbligata con loro"[11].

Nella fase seguente di emersione e consolidamento delle prime forme di statualità in senso moderno, per quanto in particolare concerne il contesto italiano[12], l'autorità con la quale sarà chiamata ad interfacciarsi l'autonomia universitaria, diverrà essenzialmente, oltre a quella ecclesiastica, quella principesca (regia nel contesto dell'Italia meridionale) con un orizzonte, dunque, né universale né strettamente "cittadino" e in connessione alle specifiche esigenze di una politica culturale di corte[13]: nei secoli XV e XVI si consolida una sorta di "modello italiano" implicante che ogni Stato regionale, dotato di una qualche rilevanza (e di una qualche ambizione) debba dotarsi di una sola propria università (frequentemente collocata in una città diversa dalla capitale) e con un ruolo spesso rilevante riconosciuto nel governo della stessa all'autorità vescovile locale[14]. Con la progressiva perdita di centralità (a partire dal piano economico e politico) della penisola nel secolo XVII, anche il sistema universitario italiano perde la sua centralità (ed esemplarità anche organizzativa) a

essenziale sia "il carattere internazionale dell'università medievale: suo grande merito consiste nell'aver affermato il diritto per i suoi dottori di insegnare in tutte le università del mondo cristiano (*jus ubique docendi*) e di aver per così dire obbligato maestri e studenti a passare da un'università all'altra, essere cioè itineranti, realizzando l'ideale dell'universalità del sapere che è il fondamento dell'istituzione universitaria". Per una riflessione sul perdurante rilievo di tali profili e sull'importanza delle regole e delle garanzie in materia di "migrazione del sapere", M. CONSITO, *L'immigrazione intellettuale. Verso un mercato unico dei servizi professionali*, Napoli, Jovene, 2012, soprattutto p. 7 ss.

[9] H. GRUNDMANN, *La genesi dell'Università nel medioevo*, in G. ARNALDI (a cura di), *Le origini dell'Università*, cit., p. 92 ss.

[10] Sull'essenzialità nella fase genetica e sul persistente rilievo della dimensione comunitaria del modello universitario europeo, v. *infra*, L. CONTE, *La comunità universitaria: docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo,* in questo fascicolo *di Osservatorio sulle fonti.*

[11] H. GRUNDMANN, *La genesi dell'Università nel medioevo,* cit., p. 97.

[12] Per le specificità riscontrabili nei differenti modelli di università emersi e consolidati nelle diverse aree europee nei secoli XV-XVII, G. P. BRIZZI, J. VERGER (a cura di), *Le Università dell'Europa. Dal rinascimento alle riforme religiose*, Silvana Editoriale, Cinisello Balsamo, 1991.

[13] P. NARDI, *Le università nei Secoli XIV-XV*, cit., p. 68 ss.

[14] P. DEL NEGRO, *Le università italiane nella prima età moderna*, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 96 ss.

livello europeo: può peraltro almeno richiamarsi, per il profilo che in questa sede più direttamente rileva, ovvero quello della valutazione della natura dell'autorità con cui l'autonomia universitaria è chiamata a relazionarsi, il passaggio costituito dalla previsione della possibilità, stabilita nella Repubblica di Venezia a partire dal 1616, di concessione del titolo della laurea *"auctoritate Veneta*", senza più la necessità della sanzione da parte di un'autorità di natura universale/sacrale[15].

Come pure ancora di respiro europeo (per la sua precocità e per l'esemplarità che fu ad esso riconosciuta) risulta l'ampio intervento di riforma dell'organizzazione universitaria realizzato negli stati sabaudi a partire dal 1720: rilevante e "archetipico" tanto nel merito (la riorganizzazione, nel segno del centralismo e – almeno parzialmente - del giurisdizionalismo, di un modello ormai stagnante, nel quale la dimensione di "autonomia comunitaria" era transitata dal piano dell'*Universitas* di docenti e discenti a quello più ristretto dei collegi professionali corporativi) quanto nel metodo (la preparazione delle riforme attraverso uno studio preliminare, in qualche misura "comparato", dei modelli organizzativi delle principali università europee – comprese quelle protestanti – e la loro realizzazione attraverso un intervento normativo organico)[16]. Si può dire si manifestino in tale contesto con precoce evidenza quelle che saranno alcune coordinate fondamentali del rapporto ambivalente tra lo Stato moderno e l'autonomia universitaria: un'autonomia che, nella declinazione di libertà di scienza e di insegnamento, lo Stato, con la sua autorità, garantisce e tutela rispetto alle ingerenze e ai privilegi ecclesiastici, corporativi o localistici, al prezzo però di una sostanziale centralizzazione e omogeneizzazione organizzativa e amministrativa.

Rispetto a tale esperienza, il successivo e ancor più emblematico "modello Humboldtiano"[17] la consapevolezza della pluralità di missioni dell'Università moderna[18] (la circolarità tra la produzione del sapere scientifico attraverso la

[15] P. DEL NEGRO*, Le università italiane nella prima età moderna*, cit., p. 133. Ove si ricorda come peraltro l'ateneo di Padova sia stato nel 1678 al centro di un ulteriore episodio precursore di sviluppi determinanti: la prima laurea conferita a una studentessa.

[16] Per i caratteri di tale "archetipo subalpino", E. VERZELLA, *La crisi dell'assetto corporativo e le riforme universitarie*, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 166 ss.

[17] Su tale modello, nei suoi tratti ideali e nelle vicende del suo recepimento, nel contesto dapprima prussiano e successivamente nella Germania unificata, R. VOM BRUCH, *Il modello tedesco: università e «Bildungsbürgertum»,* in I. PORCIANI (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovene, Napoli, 1994, p. 37; F. TESSITORE, *L'università di Humboldt e l'unità del sapere*, in A. MAZZACANA, C. VANO (a cura di), *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberal*e, Jovene, Napoli, 1994, p. 13 ss.

[18] Su tale profilo, più diffusamente*, infra* N. VINAI, *La declinazione dell'autonomia con riguardo alle tre missioni dell'Università,* in questo fascicolo.

libera ricerca e la sua trasmissione e diffusione), la percezione della "trasversalità" del sapere scientifico (con una funzione unificante riconosciuta alla filosofia) e la rivalutazione valorizzazione della dimensione "sociale" dell'università come comunità di discenti e docenti: un modello nel quale il ruolo essenziale dell'autonomia universitaria appare percepito tanto nella sua valenza di tutela della libertà della ricerca e dell'insegnamento quanto in quella di riconoscimento di spazi di autodisciplina e autogoverno, pur in una dialettica serrata con lo Stato, il suo diritto e i suoi indirizzi politici (dialettica che conduce precocemente a piegare il modello alle esigenze di una politica nazionale entro la quale la ricerca scientifica e l'alta formazione risultano funzionalizzati quali fondamentali "fattori politico costituzionali"[19]). Parallelamente, peraltro, va delineandosi l'altro fondamentale modello che costituirà, anche per il tramite del suo recepimento in larga parte della penisola nei primi anni del secolo XIX[20], un termine di riferimento per il sistema universitario dell'Italia unitaria, ovvero quello francese napoleonico, fondato sulle *Grandes Écoles*, portatrici di un sapere essenzialmente tecnico, specializzate e professionalizzanti e sul loro dualismo con un'università connotata dal rilievo attribuito alle singole facoltà (improntate anch'esse all'idea di un sapere comunque specialistico): un contesto nel quale l'alta formazione è fortemente disciplinata e governata dal centro ed erogata attraverso apparati di natura eminentemente amministrativa[21]. Per tutta quella che, nell'ordinamento unitario italiano, sarà la fase statutaria e per i primi decenni dell'esperienza repubblicana, seguirà invece un percorso autonomo il diverso modello anglosassone di organizzazione universitaria, che diverrà invece paradigmatico rispetto alle dinamiche che l'università europea attraverserà solo più recentemente, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, e dopo avere subito significativi mutamenti di impianto: nel contesto inglese il tratto più peculiare[22] può tradizionalmente cogliersi in un elevato grado di autonomia, anche nella forma della differenziazione organizzativa, legato al ruolo

[19] Fondamentali a tal proposito le riflessioni di P. SICHERA, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento,* il Mulino, Bologna, 1987.

[20] V. A. FERRARESI, *Le università dall'età francese all'unità*, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 216 ss.

[21] Sul "modello francese" e sulle sue dinamiche v., ad esempio, P. FRIER, *Les Universités en France,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1990, p. 184 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Lo statuto dell'Università in Francia. Dalle écoles napoleoniche all'autonomia costituzionale*, in *DPCE*, 2009, p. 662 ss.

[22] Per un quadro complessivo dei tratti di tale modello, A. H. MANCHESTER, *Government and the Universities in England and Wales, 1800-1990*, in A. ROMANO, J. VERGER (a cura di), *I poteri politici e il mondo universitario (XIII-XX secolo)*, Rubettino, Soveria Mannelli, p. 231 ss. Esemplari (sotto un profilo anche sociologico) restano le riflessioni J. H. NEWMANN, *Scritti sull'Università,* Bompiani, Milano, 2008, ove si delinea un modello universitario incentrato oltre (e più) che sulla produzione e trasmissione del sapere scientifico, sulla costruzione di una élite intellettuale accomunata dalla condivisione di virtù etiche.

fondamentale delle comunità locali (sia gli enti locali[23] che le associazioni di finanziatori privati) nell'istituzione e nel sostegno economico delle diverse sedi, rese con ciò tradizionalmente autonome anche finanziariamente dallo Stato. Tale modello conosce dapprima con le nuove istituzioni universitarie degli anni '60 del secolo scorso un ruolo crescente dello Stato, programmatore, finanziatore e, per certi versi, uniformatore[24], successivamente un ulteriore rilevante mutamento di impianto a partire dagli anni '80 del secolo scorso, con l'assunzione di un ruolo preponderante da parte del governo statale nel rimodellare in senso manageriale il complessivo sistema di governance universitaria inglese, attraverso un pervasivo utilizzo in senso conformativo della leva finanziaria e una sensibile riduzione dei tradizionali spazi dell'autonomia accademica[25]. Ed è essenzialmente tale più recente trasfigurazione del tradizionale modello inglese che può riconoscersi quale precoce manifestazione di dinamiche che interesseranno i sistemi universitari continentali e, tra essi, quello italiano[26].

2. Il confronto sul modello di Università nell'ordinamento unitario italiano: la parabola dell'autonomia universitaria dalla fase liberale all'esperienza fascista

È stato autorevolmente affermato[27] che per comprendere appieno le problematiche dell'autonomia universitaria nel contesto dell'ordinamento costituzionale repubblicano italiano, è opportuno tenere in considerazione tanto i suoi antecedenti più risalenti (il modello liberale post-unitario con le sue ambivalenze e la sua mancata opzione tra il modello humboldtiano – di cui ricusa gli elementi di autoorganizzazione e autogestione delle comunità universitarie – e il modello francese – di cui ricusa il dualismo tra le "grandi scuole" e l'università e l'organizzazione di questa per facoltà nettamente separate) quanto i suoi antecedenti più prossimi (il modello fascista di organizzazione universitaria): nell'accogliere tale premessa occorre peraltro considerare come tra tali due fasi non sia delineabile una frattura netta, potendosi invece delineare una sorta di circolarità, o una traiettoria parabolica, che dalla rigidità del modello delle prime fasi post-unitarie passa per un lungo periodo (che va dagli anni '70 del

[23] Che, peraltro, nel caso delle nuove fondazioni universitarie dei primi del '900 assumono un ruolo primario, che si riflette anche nella composizione degli organi di governo delle "*red brick universities*" sorte nelle nuove grandi città industriali: v. A. H. MANCHESTER, *Government and the Universities*, cit., p. 241 ss.

[24] A. TORRE, *Promuovere, organizzare e governare la complessità. Il sistema universitario del Regno Unito*, in *DPCE*, n. 2/2009, p. 810 ss.

[25] K. JONES, *Education in Britain: 1944 to the present*, Polity Press, Cambridge, 2003, p. 11 ss.

[26] V. *infra*, § 6.

[27] S. CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, V, 5, p. 205 s.

XIX secolo sino al primo decennio dell'esperienza fascista) di progressiva articolazione di elementi di autonomia universitaria, per poi ritornare, nel contesto del regime fascista compiuto, a un modello che nega recisamente la valenza dell'autonomia e riprende molti tratti e molte rigidità proprie dell'esperienza unitaria originaria.

Nel processo di costruzione di un sistema (e di un modello) universitario nazionale nel contesto dello Stato italiano unitario liberale una prima tendenza nel settore degli studi superiori (per lo meno negli auspici dei suoi promotori), appare quella di costruire rapidamente, con l'estensione all'insieme dell'eterogeneo sistema universitario ereditato dagli stati preunitari del modello sabaudo recentemente consolidato dalla legge Casati del 1859, un sistema nazionale tendenzialmente unitario e uniforme, "statificato" (tanto rispetto al ruolo della chiesa, quanto rispetto al ruolo dei privati e degli ordini professionali, quanto, ancora, al ruolo dei comuni)[28]: in tale contesto (e in tale prospettiva) l'autonomia universitaria risulta essenzialmente declinata quale libertà di scienza e di insegnamento, garantita uniformemente (e individualmente) "attraverso lo Stato" piuttosto che quale autonomia "dallo Stato" delle università o quale facoltà di una loro differenziazione[29]. Nella prevalenza delle istituzioni centrali (in primo luogo del ministro dell'istruzione) nel "governo" dell'Università, come pure nella selezione del corpo docente[30], gli strumenti di espressione di istanze e priorità elaborate dall'interno della comunità universitaria si riducono essenzialmente alla partecipazione (prevalente) di docenti universitari al Consiglio superiore della pubblica istruzione, mentre elementi di (limitata) differenziazione organizzativa e gestionale sono riconducibili soprattutto alle resistenze delle singole sedi universitarie al recepimento del modello e al ruolo dei consorzi che legano molte sedi universitarie agli enti locali presso i quali trovano la loro sede[31]. Se dal punto di vista del sistema delle fonti il regolamento ministeriale diviene rapidamente[32] lo strumento d'elezione degli interventi di disciplina del settore universitario, dal punto di vista della gestione delle risorse, il formale mantenimento dei diritti patrimoniali delle diverse sedi universitarie

[28] I. PORCIANI, M. MORETTI, *La creazione del sistema universitario nella nuova Italia*, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 324 ss.

[29] F. COLAO, *La libertà di insegnamento e l'autonomia universitaria nell'Università liberale. Brevi considerazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *Università in Europa: le istituzioni universitarie dal Medio Evo ai giorni nostri*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1995, p. 355 ss.

[30] Anche sotto tale profilo emerge una "circolarità" rispetto alla successiva esperienza fascista, con la diffusa nomina regia/ministeriale "per chiara fama" che caratterizzerà i primi anni dell'esperienza post-unitaria: v. I. PORCIANI, M. MORETTI, *La creazione del sistema universitario,* cit., p. 326.

[31] Su tali profili F. COLAO, *Tra accentramento e autonomia: l'amministrazione universitaria dall'unità a oggi*, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 288 ss.

[32] Già a partire dal regolamento generale del ministro Matteucci del 14 settembre 1862.

si stempera nell'imputazione allo Stato del complesso delle spese per l'istruzione universitaria mentre la mancanza di personalità giuridica completa un quadro[33] nel quale l'università si manifesta piuttosto come organo dello Stato che come suo ente: e tanto meno come ente dotato di autonomia.

Tale modello appare tuttavia precocemente percepito come inadeguato, inidoneo a conformare il complesso sistema degli studi superiori ereditato dagli stati preunitari, con i suoi localismi e particolarismi[34], e, in un contesto di persistente dissociazione tra la disciplina giuridica e la prassi[35], già a partire dagli anni '70 si riscontra un susseguirsi di interventi orientati a una riforma del sistema, a partire dal progressivo riconoscimento di forme di partecipazione delle comunità dei docenti al governo dell'università[36].

Ma è soprattutto in corrispondenza della elaborazione e discussione dei disegni di legge ripetutamente predisposti e presentati dal (più volte) ministro Baccelli tra il 1881 e il 1899 che si riscontra una prima organica tematizzazione di un disegno di riconoscimento di una organica autonomia alle università italiane, articolata nella triplice dimensione dell'autonomia amministrativa, disciplinare e didattica, connessa al conferimento della personalità giuridica agli atenei[37]: l'insuccesso di tale organico progetto riformatore non farà venir meno il tema di una riforma degli studi superiori nel segno dell'autonomia nel decennio giolittiano[38], con un rinnovato protagonismo ad opera delle associazioni dei docenti universitari[39], a testimonianza della ciclica (ri)emersione di una forma di resistenza dell'università alla piena conformazione ad opera del diritto dello Stato, nella quale può anche leggersi la persistenza di una radicata dimensione in qualche misura "sociale", prestatuale e pregiuridica del fenomeno universitario[40].

[33] V. F. COLAO, *Tra accentramento e autonomia,* cit., p. 289 s.

[34] Rispetto ai quali si riscontra un atteggiamento complessivo di cautela e rispetto da parte del governo centrale: A. SACCOMANNO, *Autonomia universitaria e Costituzione – Parte I – L'autonomia universitaria nello Stato liberale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 67 ss.

[35] I. PORCIANI, *L'eccezione e la regola: l'Università italiana dell'Ottocento tra norma scritta e prassi quotidiana*, in A. ROMANO (a cura di), *Università in Europa*, cit., p. 625 ss.

[36] I. PORCIANI, *Lo Stato unitario di fronte alla questione dell'università*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento*, cit., p. 135 ss.

[37] Sul rilevo del confronto suscitato da tali progetti, pur legislativamente infruttuosi, M. SIMETI, *Opinione pubblica, politica e università. Il progetto di legge Baccelli tra stampa e parlamento*, in Annali di storia delle Università italiane, 1999, 3, p. 193 ss.

[38] Su tale fase, M. MORETTI, *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La commissione reale per il riordinamento degli studi superiori e la relazione Ceci*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento*, cit., p. 209 ss.

[39] M. MORETTI, *L'"Associazione nazionale fra i professori universitari" e la politica universitaria nell'età giolittiana: note e osservazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *Università in Europa*, cit., p. 581 ss.

[40] Interessanti spunti al riguardo nella Relazione Ceci del 1914 (L. CECI, *Commissione Reale per il riordinamento degli studi superiori, Relazioni e proposte, parte I*, Tipografia Operaia Romana Cooperativa, 1914): nella prospettiva di Ceci (già segretario di Baccelli) l'autonomia universitaria costituisce

In tale contesto l'avvento del regime fascista si manifesta in una prima fase con una riforma dell'istruzione universitaria, quella delineata da Gentile nel 1923, che, per quanto inserita nel contesto di una complessiva riorganizzazione del sistema dell'istruzione marcatamente connotata dagli indirizzi politici del fascismo (accentramento, gerarchizzazione, ruolo del confessionalismo cattolico come fattore di costruzione di un'identità nazionale omogenea, consolidamento della frattura tra classi dirigenti e ceti popolari, chiusura in senso elitario/censitario dell'istruzione superiore[41]) presenta invece, per il profilo dell'affermazione dell'autonomia universitaria, un tratto di parziale divergenza.

Se relativamente al riordino dell'università molti elementi (come il venir meno dell'elettività dei corpi consultivi centrali, la riaffermazione generalizzata della nomina governativa delle autorità accademiche, a partire dai rettori, o il rafforzamento delle prerogative disciplinari del ministero) potevano essere presentati e percepiti come una sorta di ritorno all'ordine liberale originario, quasi un "ritorno alla legge Casati"[42], l'affermazione del principio dell'autonomia universitaria (statutaria, amministrativa, didattica e disciplinare) pur con limiti e contraddizioni[43], appariva il compimento di un processo pluridecennale di contestazione e di tentativo di superamento di quello stesso modello: in realtà la contraddizione sfuma ove si consideri che l'autonomia universitaria nel modello gentiliano non si manifesta certo come valorizzazione delle potenzialità di un pluralismo democratico e inclusivo, espressione di indirizzi diversificati, o come presidio alla libertà di insegnamento, ma piuttosto come elemento funzionale ad un elitario (auto)governo "dei dotti", chiamato, attraverso la specializzazione e la caratterizzazione delle diverse sedi, a concorrere, in un confronto fra eccellenze, alla scelta delle forme con cui perseguire un indirizzo comunque definito a livello centrale.

Tale lettura trova del resto conferma nei successivi sviluppi della politica universitaria del fascismo, attuata con un susseguirsi di interventi parziali e settoriali, che hanno tuttavia progressivamente decostruito e snaturato il modello gentiliano di università, ridotto rapidamente dapprima a "monumento", quindi a semplice "cava di materiali" con cui costruire il diverso edificio

un elemento fondamentale per contrastare la statificazione dell'università, ricondotta a una deriva massificante promossa dalla sinistra politica. Il modello alternativo di università (selettiva, autonoma ed elitaria, fatto sociale e culturale prima che istituzione statale), fondato sull'autarchia dei "corpi scientifici" sotto la mera alta vigilanza dello Stato, promosso per contro da Ceci, troverebbe i propri antecedenti non soltanto nell'esperienza dell'università/comunità medioevale, ma ancora prima nel modello dell'alta formazione della Roma antica.

[41] Sui tratti complessivi di tale modello, v., nell'ampia bibliografia, M. OSTENC, *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Roma-Bari, 1981; J. CHARNITZKY, *Fascismo e scuola*, trad. it. L. SERGO BÜRGE, I PIZZUTO, La Nuova Italia, Firenze, 1999.

[42] F. COLAO, *Tra accentramento e autonomia,* cit., p. 294.

[43] F. COLAO, id., p. 298 s.

dell'università fascista[44]. Dall'introduzione del giuramento nel 1931 alla uniformazione degli ordinamenti didattici del 1935/36 (che, con l'introduzione del sistema delle "tabelle ministeriali", svuota nella sostanza l'autonomia didattica riconosciuta dalla riforma Gentile) al cambio di paradigma in ordine al grado di selettività del sistema, con il passaggio da un ideale di istruzione superiore elitario, fondato su una comune cultura di impronta classico/idealista e su un numero ristretto di università, ad un ideale di istruzione superiore volta a divenire anch'essa progressivamente "di massa" (di una massa, naturalmente organica agli indirizzi del regime), fondato sulla valorizzazione della formazione scientifica e tecnica e sulla moltiplicazione delle sedi universitarie: un modello che troverà compimento organico con il riordino complessivo del sistema dell'istruzione ad opera delle riforme promosse da Bottai nel 1939/40 tese a superare l'idealismo gentiliano nella prospettiva di un nuovo "umanesimo fascista".[45]

Quella che si delinea è, dunque, un'ambivalenza di approcci, in tema di assetto del sistema universitario e di definizione degli elementi della sua autonomia, tanto nel contesto liberale post-unitario quanto nel contesto dell'esperienza fascista: un'autonomia "liberale" declinata quale tutela dalle ingerenze ecclesiastiche, locali e corporative conseguita *attraverso* lo Stato che evolve in autonomia rivendicata *contro* l'accentramento e l'omologazione statale; un'autonomia tradizionale rivendicazione della sinistra storica quale superamento delle rigidità del modello casatiano realizzata all'avvento del regime fascista nel contesto di un complessivo ritorno all'ordine casatiano; un'autonomia prefigurata quale facoltà di autogoverno e di differenziazione entro un contesto universitario ristretto, elitario e socialmente omogeneo, precocemente rinnegata proprio nel momento di una prima apertura all'inclusione entro i percorsi universitari di più differenziate componenti sociali. Nell'insieme una complessa e contradittoria eredità trasmessa alla fase costituente dell'ordinamento repubblicano.

3. La definizione delle coordinate costituzionali dell'autonomia universitaria: promozione della ricerca, libertà della scienza e ordinamenti autonomi dell'università

Il tema della definizione di un quadro di principi costituzionali in materia di università, entrato nel dibattito in seno alla Costituente essenzialmente su istanza dei costituenti democratico cristiani, diede luogo a un confronto non

[44] In questi termini E. SIGNORI, *Università e fascismo*, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 383.

[45] Sull'impianto di tali interventi L. LA ROVERE, *"Rifare gli italiani": l'esperimento di creazione dell'"uomo nuovo" nel Regime Fascista*, in *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, n. 9/2002, p. 51 ss.

particolarmente articolato, nel contesto di un dibattito concernente le questioni dell'istruzione che risultò prevalentemente focalizzato sul tema del rapporto tra scuola pubblica e scuola privata[46] e nel quale la nozione di autonomia accolta, in assenza di nuovi significativi apporti, è stata ritenuta riconducibile a un recupero e a un rafforzamento di quella gentiliana del 1923[47]. Il tema dell'autonomia universitaria scontò, in particolare, un atteggiamento di sospettosa contrarietà presente nei costituenti comunisti, manifestato nella relazione di Marchesi[48] in apertura del dibattito sul tema in prima sottocommissione: sospetto per un'autonomia percepita come potenziale privilegio corporativo rivendicato da un corpo di docenti (di prevalente formazione e cultura conservatrici) teso a sottrarsi alle esigenze di profonda riforma del sistema da realizzarsi necessariamente attraverso l'intervento uniforme delle leggi. Sospetto, anche, per la stessa opportunità di un'apertura eccessiva dell'accesso all'università, le cui porte sarebbero per contro "più da socchiudere che da spalancare": un atteggiamento che, al di là della peculiare sensibilità e personalità di Marchesi, va collocato in un contesto nel quale, come si è ricordato, la prima spinta verso un'ampia apertura dell'accesso all'università, verso un'università potenzialmente "di massa", si era avuto nella fase estrema dell'esperienza fascista e in una prospettiva di compiuta fascistizzazione tanto del corpo docente universitario quanto di quelle masse popolari immesse nell'università[49].

Se, infatti, come si è ricordato, in almeno una fondamentale declinazione dell'approccio liberale all'università è precisamente la statualità dell'università a costituire il primo presidio della sua autonomia, nelle valutazioni dei costituenti furono comprensibilmente più presenti ed evidenti i rischi che una completa integrazione dell'università nell'apparato dello Stato, quale si era ricercata nel contesto del regime fascista, poteva comportare. Sicché non stupisce che la formulazione della disposizione costituzionale relativa all'organizzazione dell'università risulti costruita essenzialmente "in negativo", come tutela dal rischio di ingerenze statali[50] e come nel dibattito non siano mancate proposte volte ad estendere alla dimensione esplicitamente politica il principio dell'autonomia universitaria[51].

[46] V. S. CASSESE, A. MURA, *Articoli 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Rapporti etico-sociali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, p. 215 ss; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano e europeo*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 49 ss.

[47] Così L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella costituzione italiana*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, Giuffré, Milano, 1982, p. 384 ss.

[48] Pubblicata anche in *Rinascita*, settembre 1946, p. 217 ss.

[49] V. *supra*, § 2.

[50] Così S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, n. 2/1993, p. 83.

[51] Secondo l'emendamento Rivera, Montemartini, Gortani, Ermini, Firrao, Caso presentato nella seduta del 24 aprile 1947 le università "sono politicamente indipendenti e funzionalmente autonome".

La comprensione della natura e della ratio dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle università richiede peraltro di collocare la lettura della disposizione posta all'art. 33, comma VI, cost, relativa alla facoltà per le università, oltre che per gli enti di ricerca autonomi e le accademie, di "darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"[52], in relazione con almeno altri due dati normativi costituzionali: da un lato il principio della libertà della scienza e del suo insegnamento posto dall'art. 33, comma I Cost, dall'altro il principio della promozione della ricerca scientifica e tecnica posto dall'art. 9, comma I, Cost.

Quanto al primo profilo, anche sulla scorta del dibattito sviluppato in seno all'Assemblea Costituente[53], emerge netta la percezione di un legame tra il principio dell'autonomia universitaria e quello della libertà di insegnamento, sotto il profilo della inamovibilità dei docenti, da intendersi come relativa non solo all'ufficio e alla sede, ma anche alla materia di insegnamento[54].

In tale legame, peraltro, non si esaurisce la sostanza dell'autonomia universitaria, collocandosi all'esterno di esso, ad esempio, il profilo dell'autonomia come facoltà di differenziazione organizzativa e funzionale[55].

Quanto al secondo profilo, il legame tra università e ricerca è segnato da un lato dalla natura irrinunciabile delle attività di ricerca nello svolgimento delle missioni dell'università e, d'altra parte, dalla natura non esclusiva delle università come centri di ricerca[56]. Ed in tale asimmetria va inquadrata la peculiare declinazione che il principio di autonomia conosce in relazione alle attività di ricerca, oggetto di una regolamentazione (anche in ordine alla divulgazione e all'impiego dei loro esiti) differenziata sulla base del contesto (universitario o extrauniversitario, pubblico o privato) entro cui l'attività si svolge e oggetto di una disciplina che attinge non solo al diritto pubblico ma anche a quello commerciale[57].

Del resto, di là della ricerca di legami e interazioni tra l'art. 33 e altre specifiche disposizioni costituzionali, è stato evidenziato come sia il complessivo contesto costituzionale a definire, attraverso il principio autonomico, varia-

[52] Sulle problematiche interpretative connesse a tale peculiare riserva di legge, v. *infra*, § 4.

[53] Per una ricostruzione, A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano e europeo*, cit., p. 52 s.

[54] Così M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella costituzione*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 233.

[55] Su tale profilo, v. A. POGGI, *L'autonomia come esigenza di differenziazione,* in C. BOLOGNA, G. ENDRICI, *Governare le università. Il centro del sistema*, il Mulino, Bologna, p. 191 ss.

[56] Su tale asimmetria, v. ad esempio F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 19 ss. Sul tema v. anche *infra*, N. VINAI, *La declinazione dell'autonomia*, cit.

[57] F. MERLONI, *Autonomie e libertà*, cit., p. 65 ss.

mente declinato, lo specifico modulo organizzativo del "nuovo" Stato pluralista repubblicano[58]: non stupisce, in tale prospettiva, che si siano di volta in volta ricercati e ritrovati profili di analogia e di specificità raffrontando l'autonomia universitaria e altre forme di autonomia costituzionalmente riconosciute entro l'ordinamento costituzionale, come quella riconosciuta agli enti territoriali[59] o all'ordine giudiziario[60] o, ancora, a partiti e sindacati[61]. Come pure l'inquadramento entro nozioni pur non espressamente formalizzate a livello costituzionale, quale quella di "autonomia funzionale"[62].

4. I limiti e gli ambiti dell'autonomia universitaria tra riserva di legge e interventi normativi secondari

Procedendo da tale quadro di coordinate costituzionali entro il quale collocare il principio dell'autonomia universitaria, occorre valutare la natura ed il senso, nella più specifica prospettiva del sistema delle fonti, della riserva di legge posta dall'art. 33, comma VI, della Costituzione in relazione alla determinazione dei limiti alla facoltà attribuita alle università di dotarsi di ordinamenti autonomi.

In primo luogo, per quanto concerne i soggetti destinatari di tale facoltà, appare condivisibile la considerazione che si tratti delle singole università, non dell'università complessivamente considerata, mancando, tra l'altro, anche al di là del dato letterale della disposizione, un'istituzione di secondo grado che complessivamente ricomprenda e rappresenti l'insieme delle comunità universitarie[63]: in tale prospettiva, organi quali la CRUI o il CUN, pur risultando espressione del sistema universitario e potendo configurarsi come utili strumenti di raccordo con il livello statale, non costituiscono soggetti esponenziali e complessivamente rappresentativi cui possa essere riferita la facoltà costituzionale di dotarsi di ordinamenti autonomi[64].

[58] V. in tale prospettiva, E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Giuffrè, Milano, 1992, soprattutto p. 24 ss.

[59] V., nel senso di evidenziare le specificità delle due forme di autonomia, G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, p. 161 s.

[60] V. ad esempio, U. POTOTSCHNIG, *Strutture di Governo e di Autogoverno*, in AA.VV. *L'Autonomia universitaria. Atti del convegno AIC, Bologna 25-26 novembre 1988*, Cedam, Padova, 1990, p. 39 s.

[61] A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale,* Giuffrè, Milano, 2001, p. 139.

[62] V. *Infra*, § 5.

[63] In questo senso v, ad esempio, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella costituzione*, cit., p. 229.

[64] Sulla natura e sulle funzioni di tali organi v. *infra*, M. MALVICINI, *Il sistema della governance universitaria italiana, tra principi costituzionali e mutamenti istituzionali,* in questo fascicolo.

Quanto invece all'oggetto di tale autonomia, quella riconosciuta risulta in primo luogo qualificata come di natura ordinamentale: non un insieme di singoli e distinti ambiti di autonomia (normativo, didattico, amministrativo…) destinati a produrre insiemi di norme riconducibili a sistema solo nella relazione con norme di provenienza esterna, bensì "un insieme di norme che già di per sé stesse formino un "ordinamento", ossia un complesso normativo tendenzialmente sistematico e prodotto dallo stesso gruppo sociale organizzato"[65]. Stante l'attribuzione di tale autonomia *alle* università, ciascuna di esse risulterà abilitata a darsi un proprio ordinamento tendenzialmente organico e completo.

La definizione, in tali termini, dell'oggetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle università appare un'utile premessa per inquadrare le diverse prospettive ricostruttive in ordine ai suoi limiti, ovvero alla natura della riserva di legge posta in materia dal medesimo art. 33, comma VI, Cost.

In primo luogo appare condivisibile il diffuso orientamento secondo cui la riserva di legge posta dall'art. 33 Cost. non possa intendersi quale mero limite ad un eventuale intervento regolativo da parte dello Stato ma debba invece interpretarsi quale ineludibile onere per il legislatore di definire normativamente un necessario presupposto e fondamento per l'esercizio da parte delle istituzioni universitarie e di alta cultura del "diritto di darsi ordinamenti autonomi"[66]. Ciò anche perché, mentre l'università in quanto istituzione sociale può ritenersi in qualche misura presupposta dal costituente, non così si può ritenere per la sua facoltà di autoordinarsi, che discende invece direttamente dalla previsione dell'art. 33 Cost, ed è destinata a operare in un contesto di previgenti normative legislative, largamente incompatibili con tale previsione, il cui superamento ad opera di interventi singolari delle diverse università apparirebbe problematico: la legge statale[67] è chiamata, dunque, a definire complessivamente il perimetro di esercizio dell'autonomia universitaria, delimitandolo, verso l'esterno, ma, per altro verso, liberandolo, verso l'interno, con

[65] Così F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. soc.*, 1978, p. 758.

[66] V. A. POGGI, *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costruzione di un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Milano, Giuffrè, 1998, 177; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale,* cit., p. 36 s.

[67] L'esclusione della possibilità di interventi di limitazione dell'autonomia ordinamentale delle università da parte della legge regionale risulta un dato non contestato: v. A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale,* cit., 55. V. peraltro, la prospettiva più sfumata suggerita da R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V*, in *Ist. Fed.*, nn. 2-3/2004, p. 271, secondo cui, dopo la riforma dell'art 117 del 2001, manca "tra le materie di competenza esclusiva statale, una clausola residuale che rinvii alle riserve di legge statale contenute in altra parte della Costituzione, con la conseguenza che per tali riserve, come quella qui in esame, la natura esclusiva o concorrente (ai sensi del secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost.) andrà precisata volta per volta, sulla base di tutti gli elementi offerti dal sistema costituzionale". Sugli spazi di intervento regionale nella materia universitaria, v. *infra* § 8.

un'opera di "bonifica della legislazione precedente"[68]. Tale essendo il compito assegnato dalla disposizione costituzionale alla legge statale, il fondamento dell'autonomia universitaria dovrebbe in ogni caso essere ricondotto alla norma costituzionale stessa e non alla legge che ne definisce i confini e ne "libera" l'area, in quanto un'autonomia fondata sulla legge sarebbe intrinsecamente contraddittoria[69]. E in tale definizione dell'area e degli ambiti dell'autonomia universitaria, la legislazione a partire dalla legge n. 168 del 1989, ha enucleato una pluralità di dimensioni, quali "autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile"[70]. Cui vanno aggiunti, in quanto premessa, l'autonomia normativa[71] e in quanto implicazione, l'autonomia disciplinare[72].

Ci si può, a questo punto, chiedere se le fonti primarie statali siano abilitate, oltre che a definire gli ambiti di esercizio dell'autonomia universitaria, delimitandoli verso l'esterno, anche a dettare norme sostanziali di disciplina di tali ambiti: sotto tale profilo appare condivisibile, più che l'orientamento volto a ricostruire il rapporto tra norme statali e norme di autonomia universitaria in analogia con quello tra leggi statali e leggi regionali nella materie di autonomia concorrente, affermando dunque non solo la legittimità, bensì "la necessità di una normativa statale di principio, di diretta garanzia di interessi generali determinati"[73], la diversa prospettiva secondo cui, data la natura ordinamentale dell'autonomia conferita, con la conseguente facoltà di darsi un ordinamento tendenzialmente compiuto, l'intervento legislativo statale dovrebbe limitarsi a "circoscrivere dall'esterno e sul piano modale il disegno dell'autonomia universitaria"[74]. In ogni caso, in entrambe le prospettive, si deve escludere la legittimità di interventi legislativi statali che vadano oltre la previsione di norme sostanziali di principio, dettando invece norme di dettaglio che svuoterebbero di contenuto l'autonomia costituzionalmente garantita alle università: di meri limiti deve in ogni caso trattarsi, i quali "possono assumere qualsiasi forma, tranne quella equivalente a una sostanziale soppressione dell'autonomia"[75].

[68] F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 139.

[69] M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 182.

[70] L. n. 168 del 1989, art. 6, comma I.

[71] Direttamente fondata costituzionalmente nella facoltà di darsi "ordinamenti autonomi" ed esplicitata legislativamente come facoltà di "darsi propri statuti e regolamenti" (L. n. 168 del 1989, art. 6, comma I)

[72] Su cui v. ad esempio, B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, p. 25 s.

[73] F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 56

[74] Così S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2000, p. 215. In senso adesivo A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale,* cit., p. 57

[75] F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 177.

Tale orientamento trova del resto conferma nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui, nel rapporto tra legge e autonomia universitaria "le previsioni legislative valgono come "limiti", che 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"[76].

Il profilo più delicato e controverso relativo all'interpretazione della disposizione dell'art. 33, comma VI Cost. risulta, peraltro, quello connesso alla valutazione della legittimità dell'intervento di atti normativi statali di natura secondaria nelle materie rimesse all'autonomia universitaria. Come si è ricordato, il regolamento ministeriale rappresenta storicamente, per tutto il periodo statutario, lo strumento d'elezione degli interventi statali in materia universitaria, spesso impiegato per plasmare e ridefinire anche profondamente gli assetti delineati in sede legislativa[77]: nel nuovo quadro delle fonti definito dall'art. 33 Cost., quali spazi residuano per tali fonti secondarie?

L'approccio interpretativo più convincente appare quello volto a ritenere la riserva di legge in tema di limiti all'autonomia ordinamentale delle università caratterizzata da una peculiare valenza assoluta/relativa: assoluta rispetto alle fonti secondarie statali e relativa rispetto alle fonti espressione dell'autonomia universitaria[78]. A definire le norme di dettaglio sulla base dei principi (ed entro i limiti) stabiliti dalle fonti primarie statali, dovrebbero dunque essere, nella fisiologia del modello, fonti la cui adozione sia rimessa a una autonoma valutazione e determinazione da parte delle stesse università, essendo invece alla legge "preclusa tanto la confisca dell'autonomia degli enti universitari, quanto l'abdicazione a vantaggio di fonti normative subordinate non riconducibili a quell'autonomia": in tale prospettiva dal rapporto tra ordinamento statale e ordinamenti universitari "il Governo è escluso, come istanza portatrice di potestà normativa, anche ristretta al momento dell'attuazione, sia nella sua *qualitas* di espressione di una maggioranza, sia nelle sue attribuzioni di vertice dell'esecutivo"[79].

Assunta tale prospettiva, lo spazio per l'adozione di (legittimi) regolamenti ministeriali sarebbe limitato a regolamenti di natura meramente esecutiva, che non mirino a integrare il contenuto di prescrizioni primarie, mentre lo spazio

[76] Così C. cost., n. 383/1998, punto 4.1.2 dei *considerato in diritto*

[77] V. *supra*, § 2.

[78] Così, ad esempio, S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione*, cit., p. 214 ss.

[79] In questi termini G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi Sassaresi*, 1967-68, p. 839 ss.

di intervento governativo non sarebbe certamente escluso, ma dovrebbe esercitarsi non attraverso atti normativi propri, quanto piuttosto attraverso le attività di elaborazione e attuazione dell'indirizzo politico[80].

Tale opzione interpretativa non risulta, tuttavia, accolta nella prassi consolidata quale emerge da una valutazione dell'operato di legislatore e governo, che, anche dopo l'adozione con la legge n. 168 del 1989 della disciplina legislativa organica in tema di autonomia delle università[81] hanno continuato a prevedere (con i diffusi rinvii operati dal legislatore) e impiegare (con i provvedimenti ministeriali conseguenti) in modo assai penetrante lo strumento regolamentare, in particolare nella materia che sarebbe riservata all'autonomia didattica, delineando, già a partire dalla legge n. 168 del 1990, una "parabola discendente" dell'autonomia appena riconosciuta[82].

Tale prassi può apparire del resto sostanzialmente (e, nella prospettiva qui accolta, deprecabilmente) avallata dalla giurisprudenza costituzionale in materia, secondo cui "nulla nella Costituzione esclude l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, quando - come nella specie - si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative"[83]: appaiono al riguardo condivisibili le considerazioni secondo cui tale approccio argomentativo, oltre che non essere supportato dal tenore lessicale della disposizione costituzionale[84], finisce per snaturare la stessa finalità della riserva di legge operante in materia, volta precisamente a escludere che le finalità di perseguimento di esigenze di regolamentazione unitaria (costituzionalmente legittimate a costituire un limite

[80] Sull'autonomia solo "relativa" dell'università rispetto all'indirizzo politico, v. *infra*, § 5.

[81] V. *infra*, § 6.

[82] In questi termini, A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale,* cit., p. 85 ss.

[83] C. cost., n. 383/1998, punto 4.1.2 dei *considerato in diritto.* Il passo è testualmente richiamato in Corte Cost.

[84] Che si riferisce a un'autonomia da esercitarsi nei limiti di quanto stabilito da fonti primarie e non, semplicemente, sulla base di quanto da esse stabilito.

all'autonomia universitaria) possano essere perseguite attraverso atti di normazione secondaria e non primaria[85], delineando il rischio di una sostanziale dissoluzione del valore prescrittivo della disposizione costituzionale[86] e costituendo, inoltre, la premessa per il perpetuarsi e consolidarsi della condizione di disordine che complessivamente affligge il sistema delle fonti in materia di università[87].

L'obiettivo (che dalla giurisprudenza costituzionale riportata appare evidentemente configurato come costituzionalmente meritevole) di garantire margini di elasticità al quadro di principi uniformi idonei a limitare l'autonomia universitaria, ricondotto all'esigenza di tener conto di "circostanze e possibilità materiali varie e variabili" appare piuttosto suscettibile di essere perseguito, in termini maggiormente rispettosi della previsione costituzionale, attraverso forme di coinvolgimento nel processo decisionale di organi che siano espressione della comunità universitaria: se la riserva posta dall'art. 33 non pare escludere la possibilità di tener conto di esigenze di regolamentazione unitaria da stabilirsi e aggiornarsi con un grado di analiticità e flessibilità maggiore rispetto a quello consentito dallo strumento legislativo, né, in assoluto, negare un ruolo dell'esecutivo nell'apprezzamento di tali esigenze, strumenti idonei a garantire il conseguimento di tale obiettivo nel rispetto dell'autonomia universitaria possono essere individuati in una varietà di forme di co-decisione non formale di contenuti normativi eventualmente adottabili anche nella forma del regolamento, o per taluni profili, del decreto ministeriale. In tale prospettiva il regolamento ministeriale si farebbe "strumento" di espressione dell'autonomia normativa delle università in riferimento a esigenze di regolazione uniforme (difettando del resto strumenti di portata normativa generale-statale adottabili dalle università) entro procedure nelle quali la presenza di un apprezzamento ministeriale sarebbe espressione della condizione di autonomia solo "relativa" dell'università rispetto all'indirizzo politico generale[88].

A difettare non sono certamente gli strumenti procedurali (dal concerto, al parere vincolante o conforme; non apparendo, invece, sufficiente un mero parere obbligatorio ma non vincolante) e, per quanto il sistema universitario manchi di un organo di autogoverno rappresentativo a livello nazionale, il CUN o il CNSU o, per certi versi, persino la CRUI possono risultare organi idonei a

[85] In questo senso A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3332 ss.

[86] R. NIRO, *Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 1236 ss.

[87] G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., p. 167.

[88] Sul punto v. *infra*, § 5.

esercitare tali funzioni (non, invece, organi quali l'ANVUR che non risultino espressione autonoma della comunità universitaria)[89].

La prassi normativa non manca del resto di riscontri in ordine all'adesione a tale approccio (che richiederebbe dunque, essenzialmente una più coerente ed esplicita assunzione)[90]. Approccio che, d'altra parte, pur sulla base di un diverso percorso argomentativo, risulta coerente con gli esiti della giurisprudenza costituzionale in materia[91].

5. L'università come istituzione presupposta, riconosciuta e garantita a livello costituzionale: un'autonomia funzionale costitutiva dell'ordinamento repubblicano

Volendo, conclusivamente, qualificare, ad un tempo, dell'università e della sua autonomia quale emerge dal complessivo contesto normativo costituzionale, i contorni che si delineano sono quelli di un'istituzione non tanto fondata quanto riconosciuta come presupposta e chiamata a concorrere, attraverso il proprio ordinamento normativo, alla costituzione del complessivo ordinamento repubblicano.

Un'istituzione per sua natura ambivalente, nella sua duplice natura di luogo di esercizio di libertà, da tutelare nei confronti dei pubblici poteri e di "servizio pubblico", di strumento di esercizio di funzioni di interesse pubblico[92].

Un'istituzione riconosciuta ma non "istituita" dall'ordinamento costituzionale, assunta nei suoi tratti fondamentali quale formazione sociale presupposta, frutto di un secolare percorso di evoluzione accompagnato ma non interamente determinato dall'interazione con lo Stato e col suo diritto[93].

[89] Sulla natura e sulle attribuzioni di tali organi, v. *infra*, M. MALVICINI, *Il sistema della governance universitaria italiana, tra principi costituzionali e mutamenti istituzionali,* cit.

[90] Si veda, ad esempio, lo stesso art. 9, comma IV della legge n. 341 del 1990 oggetto della questione di legittimità costituzionale risolta con la sentenza C. cost. 383/1998, ove si prescrive che il regolamento ministeriale in materia di criteri di accesso ai corsi universitari sia adottato "su conforme parere del CUN".

[91] Mentre, infatti la decisione di non fondatezza resa con la richiamata sentenza C. cost. n. 383/1998 risulta relativa a un regolamento ministeriale adottato su parere conforme del CUN, la più recente decisione di accoglimento resa con la successiva sentenza C. cost. 11 maggio 2017, n. 104, pur motivata sulla base di un'eccessiva indeterminatezza di principi fissati nella normativa primaria abilitante l'adozione di atti secondari (nel caso specifico, in materia di riparto dell'FFO in relazione ai costi standard per studente), interviene in un caso in cui al concorso alla determinazione del contenuto degli atti secondari non erano chiamati soggetti espressione dell'autonomia universitaria.

[92] V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV. *L'Autonomia universitaria. Atti del convegno AIC, Bologna 25-26 novembre 1988,* cit., p. 101.

[93] V. ad esempio, U. POTOTSCHNIG, *Strutture di Governo e di Autogoverno*, cit., p. 32 s. Per contro, v. S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, cit., p. 84, cove si osserva come rischi di apparire antistorica e nominalistica la connotazione in senso comunitario delle attuali università di massa, nelle quali i legami interpersonali risultano ormai molto affievoliti.

Un'istituzione nella quale i profili di autonomia risultano, pertanto, anch'essi in qualche misura presupposti a livello genetico, legittimati prima che giuridicamente, socialmente, sulla base dell'autorevolezza acquisita e riconosciuta: ed in tale prospettiva, un'ulteriore dimensione da richiamare, per quanto costituzionalmente implicita, risulta, a monte dell'articolazione dei singoli campi dell'autonomia universitaria, quella della natura complessivamente funzionale della stessa. La nozione di autonomia funzionale risulta come noto, di risalente e controversa elaborazione e non è formalmente accolta in specifiche disposizioni costituzionali (se non per il tramite obliquo del principio di sussidiarietà)[94]: il suo stesso accoglimento in sede legislativa ad opera della legge n. 59 del 1997 può leggersi, più che come l'introduzione nell'ordinamento di una nuova formula organizzativa, come la ricognizione e il consolidamento di un dato maturato nei suoi tratti essenziali già autonomamente. In ogni caso, data anche la sostanziale contestualità dello svilupparsi, nel contesto italiano, della riflessione sulle autonomie funzionali e di quella sull'attuazione dell'autonomia universitaria, può essere rilevante sottolineare, nei tratti dell'organizzazione universitaria, la presenza di quegli elementi di autogoverno e autoamministrazione di interessi generali da parte di collettività settoriali (non espressive di una rappresentanza di natura politica) connotanti il *genus* dell'autonomia funzionale[95]. Un'autonomia funzionale, peraltro, dai tratti peculiari, in quanto sola dotata di una facoltà di autoordinamento costituzionalmente riconosciuta.

Un'istituzione, dunque, non tanto (e non soltanto) strumento, organo[96] o ente di servizio[97] dello Stato (pur se abilitato a esercitare funzioni di rilievo pubblicistico, quali quelle di certificazione[98]), quanto piuttosto, e più complessivamente, elemento costitutivo della Repubblica, chiamato a concorrere al "processo di elaborazione, di promozione e di sviluppo della persona umana e, quindi, alla costruzione dello Stato nuovo delineato dalla Costituzione"[99].

[94] Sul tema, diffusamente, A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit. *passim*.

[95] A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 270 ss.

[96] Secondo la prospettiva delineata, ad esempio da A. M. SANDULLI, *L'autonomia delle Università statali*, *in Scritti in memoria di L. Cosattini*, Università di Trieste, Trieste, 1948, p. 64 ss.

[97] Secondo la prospettiva delineata, ad esempio, da M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1970, p. 212 s.

[98] Facoltà, del resto, propria anche delle università private: M. NIGRO, *Libertà della scuola e Università private*, *Foro amm.*, 1958, p. 129.

[99] Così N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in AA.VV. *L'Autonomia universitaria. Atti del convegno AIC, Bologna 25-26 novembre 1988,* cit., p. 21.

Tale peculiare condizione di autonomia funzionale costituzionalmente qualificata non colloca certamente l'università in una posizione di totale separatezza rispetto alle più generali dinamiche che interessano le diverse componenti dell'ordinamento repubblicano, rendendola, al contrario, corresponsabile delle stesse: e se il momento di sintesi di tali dinamiche è individuabile nei processi di elaborazione e trasmissione dell'indirizzo politico generale, occorrerà interrogarsi sulla relazione tra questo e l'autonomia ordinamentale delle università. In tale prospettiva, appare complessivamente condivisibile la qualificazione di tale rapporto nei termini di una "autonomia relativa" del sistema universitario rispetto all'indirizzo politico generale[100]: il raccordo che appare necessario costruire è peraltro più complesso rispetto a quello che opera tra indirizzo politico generale e indirizzi autonomi, ma pur sempre politici, degli enti territoriali, in quanto l'indirizzo autonomo che possono elaborare e attuare le singole università ha natura prevalentemente tecnico/scientifica[101]. Un raccordo che pare dunque da ricercare più sul piano metodologico che su quello del merito delle determinazioni, rimettendo in ogni caso alle singole università "la individuazione dei singoli temi di ricerca, la definizione dei programmi didattici, la scelta dei relativi metodi, l'organizzazione delle attività, la gestione delle risorse, finanziarie, strumentali e umane"[102].

E proprio alla luce di tale peculiare condizione di elemento costitutivo dell'ordinamento repubblicano collocato in una condizione di "autonomia relativa" rispetto all'indirizzo politico generale, occorrerà leggere le dinamiche connesse all'attuazione del modello costituzionale attraverso la normazione primaria e secondaria.

6. L'attuazione del modello: l'università come istituzione regolata e limitata a livello legislativo e regolamentare entro dinamiche sistemiche sovranazionali

Se si passa da una valutazione della natura e del "posto" costituzionale dell'università alla considerazione dell'attuazione del modello delineato dal quadro dei principi fondamentali posti nell'ordinamento repubblicano, volgendo lo sguardo alla sequenza degli interventi legislativi in materia, la prima impressione è quella di una sostanziale discrasia tra il modello costituzionale e la sua attuazione.

Non soltanto per la prolungata inadempienza del legislatore nella definizione dell'ambito dell'autonomia ordinamentale delle università, che si può dire organicamente attuata solo a partire dall'adozione della legge n. 168 del

[100] In questi termini F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. Pub.*, n. 2/2004, p. 618 ss.

[101] F. MERLONI, id., p. 62 s.

[102] F. MERLONI, id., p. 62.

1989[103], quanto per un ulteriore ordine di fattori, distinti ma convergenti verso l'esito di una sostanziale compressione e limitazione degli spazi di autonomia universitaria.

In primo luogo la sequenza di leggi-provvedimento, contenenti normazione non solo di principio ma anche di dettaglio su una molteplicità di profili inerenti all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni delle università, aventi nella sostanza la natura di provvedimenti amministrativi dotati di forza normativa primaria, la cui adozione non risulta venir meno anche dopo l'avvio della "stagione dell'autonomia"[104].

In secondo luogo la consolidata prassi dell'adozione di atti normativi secondari (quando non di determinazioni degli apparati burocratici ministeriali[105]) negli ambiti materiali riconducibili all'autonomia universitaria[106], pur in presenza di una prescrizione legislativa espressamente orientata ad una interpretazione della riserva di legge posta dall'art. 33 Cost. come aperta alle sole fonti secondarie espressione dell'autonomia universitaria[107].

Ulteriormente, le stesse latenze da parte delle Università nel porre a frutto gli spazi e gli strumenti di autonomia, pur limitati, loro riconosciuti, come denota la vicenda della faticosa adozione dei nuovi Statuti universitari e la sostanziale standardizzazione degli stessi[108].

Ancora, l'impianto e i contenuti propri anche degli interventi legislativi più organici e di più ampio respiro, delle successive "riforme" dell'Università che hanno interessato l'ordinamento italiano a partire dagli anni '90 del secolo scorso: senza poter in questa sede dar conto analiticamente dei contenuti di tali successivi interventi di riforma[109], occorre per lo meno rilevare due elementi che si manifestano quale tratto ricorrente, l'uno sul piano strutturale, l'altro sul

[103] In un contesto complessivamente orientato all'avvio di processi di decentramento in diversi ambiti dell'ordinamento: v. A. POGGI, *Il "caso" dell'autonomia universitaria*, cit., p. 130.

[104] In questo senso F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2008, p. 739.

[105] Sottolionea tale prassi U. POTOTSCHNIG, *Strutture di Governo e di Autogoverno,* cit., p. 33.

[106] Su cui v. *supra*, § 4.

[107] Art. 6, comma II, della legge n. 168 del 1989: «Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 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».

[108] G. LUZZATTO, *Università: istituzione autonoma oppure confederazione di monadi indipendenti,* in S. BOFFO, E. REBAGGIANI (a cura di), *La Minerva ferita. Crisi e prospettive dell'Università in Italia*, Liguori, Napoli, 2011, p. 89 ss. Sul tema v. anche, *infra*, F. PASQUINI, *L'autonomia normativa universitaria: alcune riflessioni per un'analisi critica sul sistema delle fonti dell'ordinamento universitario*, in questo fascicolo.

[109] Per una ricostruzione di tale sequenza di interventi normativi, v. *infra*, F. PASQUINI, *L'autonomia normativa universitaria: alcune riflessioni per un'analisi critica*, cit., nonché gli ulteriori contributi raccolti nel presente volume, in relazione agli specifici profili dell'autonomia universitaria rispettivamente trattati.

piano contenutistico, convergenti nel limitare gli spazi di autonomia universitaria.

Sul piano strutturale si può riscontrare come anche le leggi di più ampia riforma non abbiamo abbandonato la precedente prassi di disciplinare la materia universitaria con un grado di analiticità che va molto oltre la definizione di limiti esterni e di principi normativi, dettando invece una disciplina spesso puntuale e rimettendo largamente alle fonti secondarie statali, anziché alle fonti dell'autonomia universitaria, la definizione anche dei residui profili normativi[110].

Anche nella XIX legislatura, in corso alla data di chiusura del presente lavoro, tali tendenze paiono confermarsi e consolidarsi: così, ad esempio, per l'intervento di riforma dell'ANVUR[111], adottato nella forma di una revisione del regolamento di delegificazione adottato con d.P.R. n. 76 del 1° febbraio 2010. Anche in questo caso una materia sicuramente rilevante nella prospettiva dell'attuazione del principio costituzionale dell'autonomia universitaria appare oggetto di un intervento normativo secondario, adottato senza un sostanziale coinvolgimento della comunità universitaria (e, a livello di contenuti sostanziali dell'intervento di riforma, muovendo nella direzione di un ulteriore ampliamento delle prerogative governative in ordine alla composizione e all'esercizio delle funzioni dell'ANVUR). Peraltro sempre nel contesto della XIX legislatura parrebbe delinearsi un'ulteriore tendenza, quella a procedere attraverso interventi di riforma incisivi ma settoriali, anziché attraverso un organico intervento normativo[112]: tale approccio settoriale (che per certi versi pare porsi in una linea di continuità con quello adottato dalla maggioranza parlamentare in tema di riforme costituzionali) delinea un quadro complessivo che conferma comunque l'orientamento a procedere con interventi (primari e secondari) adottati attraverso procedure implicanti una limitata partecipazione della comunità universitaria e caratterizzati da un grado di analiticità e prescrittività che pare andare molto oltre il piano della mera definizione di limiti all'autono-

[110] V. M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne editrice, Canterano, 2020, p. 29, ove si osserva come sia soprattutto la legge n. 240 del 2010 "a essere ispirata a una logica antagonista dell'autonomia universitaria. Essa impone una disciplina dettagliata, che è invasiva della potestà di autogoverno dei singoli Atenei, e, d'altro canto, demanda molte scelte nevralgiche che dovrebbero costituire il fondamento dell'autonomia didattica, scientifica e organizzativa alla normazione secondaria governativa o ministeriale, se non addirittura alla normativa terziaria espressa da particolareggiate linee guida".

[111] Schema di d.P.R. atto n. 304 trasmesso alla Camera dei Deputati per la sottoposizione a parere parlamentare il 6 ottobre 2025.

[112] Oltre al citato intervento di riforma dell'ANVUR, possono segnalarsi la riforma del pre-ruolo universitario (adottata con il d.l. n. 45 del 7 aprile 2025, convertito nella l. n. 79 del 5 giugno 2025) o il disegno di legge governativo in materia di "*Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario*" (S. 1518).

mia ordinamentale delle università, per come costituzionalmente garantita. Accogliendo una lettura minimale e recessiva del principio posto dall'Art. 32, comma VI Cost.

Sul piano contenutistico, una significativa spinta verso l'omogeneizzazione dei modelli di ordinamento e di governance è legata al recepimento delle istanze sovranazionali volte a definire standard coordinati e uniformi nell'organizzazione della didattica e della ricerca e nelle procedure di controllo e verifica esterna, connesse, in primo luogo, alla disciplina concernente il riconoscimento reciproco dei titoli di studio e la mobilità di studenti e ricercatori e al consolidarsi di politiche strutturate quali quelle relative alla costruzione di uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore[113]. Istanze che delineano per l'università quelle che può essere letta come l'esigenza di un costruire "un nuovo sistema di valori. Valori che comprendono la competizione, la verificabilità delle prestazioni, la responsabilità del proprio operato nei confronti non solo dello Stato ma anche degli utilizzatori dell'offerta formativa (gli studenti) e dei servizi offerti attraverso le attività di ricerca (il mondo economico)"[114]. L'autonomia universitaria ritrova come "controparte", in tale contesto, non solo lo Stato con i suoi interventi normativi, ma sempre più anche i soggetti economici con le loro istanze. Alla base della Strategia di Lisbona, lanciata in ambito UE nel 2000 in materia di istruzione superiore[115], può del resto cogliersi l'assunto, per cui "le economie del futuro avranno sempre più bisogno di due elementi, entrambi prodotti dalle università: alti livelli di qualificazione, cioè capitale umano a elevata professionalità, e utilizzo dei risultati della ricerca come fattore di competitività economica. Questa convinzione si traduce non solo in una crescente domanda di utilizzo, ma anche di controllo da parte di soggetti esterni, di questi "prodotti" del sistema universitario"[116].

Si tratta, per molti versi, dell'assunzione quale *standard* internazionale del modello inglese come riplasmato a partire dagli anni '80 del secolo scorso, orientato all'estensione all'università della prospettiva aziendalistica del *new*

[113] Per un quadro di sintesi di tali dinamiche, M. REGINI, *I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., 19 ss. Su tali profili v. anche, *infra*, § 9.

[114] Così R. MOSCATI, *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., p .16.

[115] Su cui v. anche *infra*, C. BERTOLDI, *Il governo euro-nazionale dell'autonomia universitaria: le politiche*, § 2., in questo fascicolo.

[116] In questi termini M. REGINI, *I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato*, cit., p. 20.

public management[117] rispetto alla quale le istanze di autonomia e differenziazione si configurano essenzialmente come "resistenze al cambiamento": tale modello "scontrandosi con il modello formalmente egualitario del sistema universitario italiano, produce un ibrido ricco di contraddizioni"[118].

Del resto tale mutamento di contesto, segnato dall'affermarsi progressivo di un modello standardizzato di università competitiva e aziendalizzata[119], che tende negli interventi normativi più recenti ad essere presentato e assunto quale presupposto in qualche misura dato, si riverbera e si riscontra anche nell'impianto delle riflessioni della dottrina, ove si raffrontino, in sequenza: 1) La varietà di modelli e di esperienze messe a confronto e il ruolo elaborativo e propositivo svolto dalle diverse componenti della comunità universitaria[120] nella fase di affermazione dell'università di massa nel contesto italiano[121], precedente la stagione dell'autonomia "riconosciuta"[122]; 2) L'articolazione del dibattito nella stagione di elaborazione della prima legislazione sull'autonomia,

[117] Sul punto v., ad esempio, S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 359; L. FASSARI, *L'autonomia universitaria tra testi e contesti. Dinamiche di cambiamento dell'università*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 26 ss.

[118] Così R. MOSCATI, *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., p. 18.

[119] Si veda, esemplarmente, il ruolo pervasivo e ridondante attribuito, nell'architettura della attuale governance di Ateneo all'organo del Consiglio di Amministrazione. La composizione di tale organo, peraltro, nel "modello *standard*" sovranazionale tende a divenire progressivamente sempre meno espressione dell'autonomia universitaria: v. M. REGINI, *I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato,* cit., p. 23, ove si lamenta l'approccio conservatore che la maggior parte delle università italiane avrebbe assunto nel recepire in termini minimali le novità connesse all'introduzione di tale organo. Per altro verso, sull'anomalo "bicameralismo" tra Senato e CdA e sulla problematicità dell'assegnazione di un ruolo di indirizzo strategico a un organo non pienamente espressione della comunità universitaria, P. CERBO, *Organizzazione e autogoverno delle Università dopo la legge n. 240/2010*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., 43. Si interroga sulle implicazioni di un mutamento di focalizzazione del tema della governance universitaria dall'orizzonte della "rivoluzione democratica" a quello del "modello aziendale", M. REGINI, *Conseguenze non previste delle riforme: i mutamenti della governance universitaria in Europa*, in *Stato e mercato*, n. 2/2015, p. 159 ss.

[120] Non sempre peraltro con esiti costruttivi, come mostrano le vicende delle mancate riforme Gui (1965) e Ferrari-Aggradi (1971) e il limitato esito rappresentato dalla liberalizzazione dell'accesso all'università e dei piani di studio (legge n. 910 del 1969, "Codignola"): su tali vicende F. BONINI, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana*, in G. P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., p. 435 ss.

[121] Sulle dinamiche di tale fase, anche in ordine alle rivendicazioni delle diverse componenti della comunità universitaria, M. REGINI, *Dalla scuola di élite all'università di massa*, in M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI (a cura di*), L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, il Mulino, Bologna, p. 292 ss.

[122] Esemplificativamente, si consideri il tenore dei contributi raccolti in AA.VV., *Studi Sassaresi, I, Università*, Giuffrè, Milano, 1969, ove la riflessione sugli aspetti giuridico-ordinamentali (Sez. III e IV, p. 485 ss.) è inquadrata entro riflessioni concernenti il posto e la missione dell'Università (v., ad esempio, S. DE GIACINTO*, L'università dell'Utopia come modello pedagogico*, p. 363 ss., N. A. LUYTEN, *L'université et l'intégration du savoir*, p. 403 ss.) così come entro un raffronto con modelli alternativi,

ove il tema dell'autonomia come presidio di libertà di ricerca e di didattica e come presupposto di differenziazione ha ancora un ruolo significativo e dove il confronto comparato è ancora impostato come un raffronto tra modelli in parte differenziati, anche in funzione di una pluralità di esigenze e priorità[123]; 3) Il dibattito sviluppatosi nella stagione dell'affermazione compiuta del nuovo modello (sostanzialmente consolidato a partire dall'adozione della legge 240 del 2010) nel quale l'attenzione si focalizza sulla valutazione delle modalità di recepimento e attuazione del nuovo quadro di regolamentazione, con una centralità assunta dal tema della valutazione esterna e con un'autonomia essenzialmente intesa come limitata alla scelta delle modalità di più efficiente raggiungimento di *standard* e obiettivi sostanzialmente eterodeterminati. Contesto nel quale anche la riflessione comparata si volge piuttosto alla valutazione di quanto le diverse esperienze si avvicinino alle caratteristiche "ottimali" del modello standard, ormai formalizzato e consolidato anche attraverso strumenti sovranazionali, quali quelli connessi al Processo di Bologna e alla definizione di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore[124].

Tale cenno alle dinamiche riscontrabili anche a livello di formante dottrinale dell'ordinamento pare confermare il dato per cui l'attuazione del quadro dei principi costituzionali in tema di autonomia dell'università e libertà della scienza, più che nel dialogo con il dato costituzionale stesso, risulti dunque complessivamente avvenuto, soprattutto nelle ultime tre decadi, prevalentemente in funzione del progressivo recepimento di un modello *standard*, di matrice sovranazionale, i cui tratti essenziali si sono largamente manifestati quali ulteriori parametri, in qualche misura materialmente costituzionali, di orientamento e di conformazione della normazione interna.

letti in rapporto alle rispettive dinamiche sociali e politiche (v, ad esempio, O. RÜHLE, *Platz und Funktion der Universität in der Deutschen Demokratischen Republik*, p. 233 ss., L. LOMBARDO RADICE, *Università e lotta di classe nei paesi del Terzo Mondo*, p. 387, ss.).

[123] Esemplarmente, si vedano i contributi raccolti in AA.VV. *L'Autonomia universitaria. Atti del convegno AIC, Bologna 25-26 novembre 1988,* cit.

[124] Esemplarmente, i contributi raccolti in R. MOSCATI (a cura di), *Come e perché cambiano le università in Italia e in Europa: nuove politiche dell'istruzione superiore e resistenza al cambiamento*, Liguori, Napoli, 2010, ove l'impianto della ricerca è definito sulla base del monitoraggio del grado di recepimento, da parte delle diverse università considerate, dei principi posti dal Processo di Bologna. In analoga prospettiva si sviluppano, anche tenendo conto delle attuali dinamiche demografiche, le recenti analisi di M. TURRI, *Il sistema di istruzione terziaria: direttrici di cambiamento ed evoluzione*, in T. AGASISTI, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *Presente e futuro dell'Università*, Il Mulino, Bologna, 2025, p. 71 ss.; F. C. BILLARI, *Il capitale umano e il secolo dell'Università*, in T. AGASISTI, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *Presente e futuro dell'Università*, cit., p. 133 ss.

Su tali profili, v. *infra*, § 9.

7. Autonomia e responsabilità: i temi della valutazione, dell'accreditamento e del finanziamento

«Non c'è insegnamento e ricerca scientifica non strumentale senza autonomia, non c'è autonomia senza responsabilità, non c'è responsabilità senza una valutazione dei risultati raggiunti»[125]: tale considerazione (o constatazione) può introdurre il tema delle implicazioni, rispetto al principio dell'autonomia universitaria, di alcuni tratti essenziali delle dinamiche di contesto cui si è accennato nel precedente paragrafo, configuranti nuovi "parametri" dell'autonomia universitaria.

Volendo enucleare alcuni di tali tratti, si dovranno almeno richiamare i profili connessi alla definizione dei requisiti di accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari[126], previsto sulla base della l. n. 240 del 2010 (che a sua volta recepisce ampiamente criteri, linee guida e standard definiti nel contesto dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore)[127] così come di quelli connessi alla valutazione delle attività didattiche e di ricerca e alle relative ricadute regolatorie[128].

La costruzione di un sistema di valutazione esterna delle modalità con le quali le università esercitano le proprie scelte in ambiti riconducibili alla loro autonomia organizzativa e funzionale è motivata, tanto a livello sovranazionale quanto a livello nazionale, sulla base di istanze di promozione della qualità nel perseguimento delle missioni universitarie: inevitabilmente, tuttavia, valorizzare la dimensione dell'*accountability* universitaria e porla in relazione al raggiungimento di (o all'avvicinamento a) parametri *standard* colloca il processo in una dimensione che da qualitativa diviene essenzialmente quantitativa e da promozionale conformativa, orientata a un "mito razionalizzato della qualità"[129] che si concreta spesso (più prosaicamente) in un significativo aggravio burocratico[130]. E pone conseguentemente l'esigenza di considerare (anche in relazione alla coerenza con il principio costituzionale dell'autonomia universitaria) quali siano i processi decisionali sulla base dei quali si elaborano tali

[125] F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 609.

[126] Su tali profili v. *infra*, G. SOBRINO, *Elementi comuni e differenziazione fra le istituzioni universitarie nel quadro dell'autonomia: università pubbliche, private, telematiche*, in questo fascicolo.

[127] Sul ruolo degli strumenti di regolamentazione sovranazionale nella conformazione del sistema universitario, v. *infra*, § 8.

[128] Su tali profili v. *infra*, C. BERTOLDI, *Il reclutamento accademico e la valutazione della ricerca nel quadro delle recenti politiche di governance dell'autonomia universitaria*, cit.

[129] In questi termini D. BORRELLI, *La "grande trasformaziuone" dell'università italiana*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 1/2018, p. 1 ss. ove si sottolineano le contraddizioni e criticità di tale prospettiva.

[130] V, ad esempio, M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, cit., p. 32, ove si osserva come "l'istanza intesa a introdurre germi d'efficienza nel settore universitario è stata tradotta concretamente in pesanti oneri amministrativi (schede, relazioni, rapporti) gravanti sui singoli Atenei e spesso sui singoli docenti".

obiettivi e tali *standard*: la definizione degli elementi sulla base dei quali valutare la "qualità" dell'offerta universitaria e sulla base di quali indirizzare le scelte delle singole università (conformando, inevitabilmente, l'esercizio delle loro funzioni) concorre infatti a rimodulare e riplasmare significativamente il modello universitario. Senza poter in questa sede sviluppare un'analisi compiuta di tali dinamiche (e delle sottese opzioni di politica del diritto)[131], può per lo meno riscontrarsi come in parallelo con l'implementazione di tali processi di valutazione/responsabilizzazione si sia determinata una più complessiva dinamica di ripensamento del modello complessivo di università, complessivamente riconducibile a istanze di progressiva aziendalizzazione entro un modello di concorrenzialità che non necessariamente promuove una qualità condivisa, sia sul piano delle didattica che su quello della ricerca[132], sia sotto il profilo organizzativo che rispetto allo svolgimento delle funzioni universitarie. Si tratta, per altri versi, di dinamiche che conducono a un profondo mutamento di modello universitario, virando dai consolidati tratti humboldtiani a quelli della ricerca di un'"eccellenza attraverso la concorrenza" propri più della tradizione anglosassone[133].

Accanto al tema della valutazione e dell'accreditamento, un ulteriore profilo che appare necessario enucleare per definire il quadro di vincoli sostanziali all'autonomia universitaria risulta quello relativo alle fonti di finanziamento (peraltro strettamente interconnesso al tema della valutazione esterna).

Nel rinviare a più analitiche trattazioni di tali profili[134] può in questa sede per lo meno richiamarsi il dato per cui la percezione della coessenzialità tra un'autonomia formalmente riconosciuta e la disponibilità delle risorse economiche necessarie per esercitarla e renderla effettiva sia stata largamente percepita già nella fase antecedente all'attuazione legislativa del principio costituzionale dell'autonomia delle università: "vale per le università quello che vale per le altre autonomie: esse si riducono a mera apparenza se non comprendono una reale autonomia finanziaria. (…) Diversamente, se l'autorità pubblica può, mediante un potere discrezionale di assegnazione e ripartizione dei fondi alle università, influire sul tipo di ricerche che queste possono effettuare, la via è aperta alla strumentalizzazione della cultura"[135]. Come pure, specularmente, il

[131] Sulla complessità dei profili anche economici e sociologici, oltre che giuridici, sottesi, a livello nazionale a sovranzionale, al "riformismo universitario" a partire dagli anni '90 del secolo scorso, P. MALTESE, *L'università postfordista. Nuovi modi di produzione e trasmissione della conoscenza*, ETS, Pisa, 2014.

[132] V, ad esempio, F. MAGRIS, *La concorrenza nella ricerca scientifica*, Bompiani, Milano, 2012.

[133] In questo senso, L. TEDESCO, *Von Humboldt, adieu? Limiti e virtù del modello anglosassone nel dibattito italiano sui destini dell'università*, in *IBL Focus*, n. 197, 26 gennaio 2012, p. 5

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

[135] Così M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella costituzione*, cit., 241.

rilievo per cui sia proprio l'esistenza di un finanziamento pubblico, unitamente al riconoscimento del valore legale dei titoli universitari, a costituire la premessa che motiva e giustifica l'intervento di regolamentazione pubblicistica dell'esercizio delle funzioni universitarie e di controllo e valutazione delle stesse[136]: del resto il modello aziendalizzato di organizzazione universitaria fatto proprio dalla legislazione vigente in recepimento del modello elaborato in ambito sovranazionale, si consolida dapprima nel contesto inglese, per divenire successivamente un modello *standard* nel contesto europeo, sulla base di motivazioni prevalentemente connesse a esigenze di ottimizzazione della gestione delle risorse pubbliche sempre più ingenti necessarie per il finanziamento di un'università sempre più estesa nella sua utenza e onerosa nella sua gestione[137].

Per altro verso, negli sviluppi più recenti del modello universitario italiano, questa "autorità pubblica" posta nelle condizioni di conformare, in primo luogo attraverso la gestione di forme di finanziamento "condizionato", l'esercizio autonomo delle funzioni universitarie (non solo di ricerca, ma anche didattiche e di terza missione) non risulta più soltanto quella, comunque essenziale, statale, ma appare riconducibile, nel contesto che, con espressione abusata ma evocativa, si può qualificare come di "costituzionalismo multilivello" anche a differenti livelli ordinamentali.

Nella prospettiva di tracciare un quadro delle fonti suscettibili di conformare l'esercizio autonomo delle funzioni universitarie andrà dunque rivolto brevemente lo sguardo almeno all'ambito e al livello, da un lato, delle regioni e degli enti locali, dall'altro delle organizzazioni sovranazionali (in primo luogo l'Unione Europea) degli atti di programmazione e di definizione di obietti e standard adottati nel contesto dell'ordinamento sovranazionale[138], così come quello degli atti, spesso nella forma di atti di programmazione o di convenzioni, adottati da Regioni ed enti locali[139].

8. L'autonomia universitaria oltre l'orizzonte statale: il dialogo con le autonomie territoriali

Il rapporto tra l'università e le istituzioni locali (all'origine essenzialmente urbane) operanti nel contesto entro il quale ha sede ed opera ciascuna università

[136] F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, cit., p. 740, ss.
[137] V. anche *supra*, § 6.
[138] Sul punto v. *infra*, § 9.
[139] Sul punto v. infra, § 8.

costituisce sin dalle origini un elemento essenziale del modello europeo di università, che presuppone un contesto urbano e una interazione con tale contesto[140].

Nel contesto dell'ordinamento italiano, per quanto concerne il livello regionale, il quadro delle norme costituzionali non attribuisce alle regioni competenze specifiche idonee a incidere sugli spazi di autonomia universitaria: si può dire che proprio l'assenza di specifici poteri normativi regionali in materie attinenti l'autonomia universitaria, sia stata sino ad oggi la premessa per un rapporto complessivamente equilibrato, tra autonomie entrambe costituzionalmente riconosciute e in qualche misura pariordinate, poste nelle condizioni di elaborare autonomamente politiche potenzialmente convergenti e di concludere accordi nella prospettiva del perseguimento di interessi simmetricamente percepiti[141]. In particolare, sulla base del dato normativo rinvenibile entro la l. n. 240 del 2010, tale interazione risulta in qualche misura prefigurata sul piano della programmazione dell'offerta formativa e su quello delle misure di sostegno economico e finanziamento per le attività universitarie[142]. Pur in assenza di riferimenti entro la legge 240, in analoghi ambiti si possono configurare forme di dialogo anche a livello di enti locali[143]. Si tratta in effetti di profili potenzialmente interconnessi, in quanto, soprattutto in contesti di scarsità di risorse, il conferimento regionale di finanziamenti si manifesta certamente suscettibile di orientare e condizionare le scelte di programmazione dell'offerta formativa nonché le direttrici delle attività di ricerca. In tale prospettiva, il presupposto di legittimità di tali interazioni pare riconducibile alla natura comunque negoziata e convenzionale delle scelte assunte, sulla base di una reciproca e autonoma determinazione: in questo senso possono del resto leggersi talune indicazioni riscontrabili anche nella giurisprudenza costituzionale.[144]

[140] V. ad esempio J. LE GOFF, *Introduzione* a G. P. BRIZZI, J. VERGER (a cura di), *Le università dell'Europa,* cit., p. 6, che sottolinea come "le università sono nate come delle corporazioni all'interno del grande sviluppo urbano proprio nel momento in cui si stavano consolidando gli Stati moderni", e come il tema del rapporto tra università e città si riproponga nell'Europa contemporanea, pur con significative differenze di approccio legate ad esempio ai diversi contesti delle "università-città" e delle università operanti nell'ambito di grandi metropoli.

[141] In questo senso, A. BARAGGIA*, L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano e europeo*, cit., p. 175 ss.

[142] In questo senso C. VITALE, *Il ruolo delle regioni nel governo del sistema universitario*, in C. BOLOGNA, G. ENDRICI, *Governare le università*, cit., p. 235 ss.

[143] Sulle forme di dialogo tra università e attori della *governance* locale, A. BAGNASCO, *Città in cerca di università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale*, in *Stato e Mercato*, 2004, 3, p. 455 ss.

[144] Si veda, ad esempio, la sentenza C. cost. 17 marzo 2006, n. 102, con cui si dichiara illegittima la previsione legislativa di cui all'art.2, comma II, lettera b), della legge della Regione Campania n. 13 del 2004, relativa all'istituzione di nuovi *master* universitari: sulla vicenda D. GIROTTO, *Una difesa d'ufficio dell'autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, p. 948 ss.

Stante tale premessa, con maggiore cautela occorrerebbe valutare la prospettiva dell'attribuzione di più penetranti potestà regolative in capo all'ente Regione nel contesto delle prospettive di regionalismo differenziato aperte dall'art. 116 Cost.: che l'acquisizione di competenze in materia universitaria possa rientrare tra le ambizioni delle regioni è comprovato dal dato per cui le prime regioni a richiedere spazi ulteriori di (propria) autonomia normativa nelle materie dell'autonomia universitaria e della ricerca scientifica, furono, già nel 2007 la regione Lombardia (con specifico riferimento ai profili concernenti la programmazione dell'offerta formativa e delle sedi) e la regione Piemonte (nello stesso anno, la regione Veneto attiva invece il procedimento solo per la materia della ricerca scientifica), dando avvio a un procedimento di trattativa tra Giunte regionali e Governo che tuttavia in tale occasione non giunse a compimento[145].

Anche nelle istanze regionali di differenziazione successivamente presentate il tema di un più penetrante ruolo regionale in ordine all'università appare ricorrente (soprattutto in ordine alla programmazione dell'offerta formativa e seppure entro i limiti di un'attività da porre in essere d'intesa con le autonomie universitarie)[146]: in una prospettiva perplessa ma di apertura, è stato osservato come l'eventuale emersione di un ruolo normativo e conformativo, istituzionale e non più di fatto, della regione in materia universitaria costituirebbe un percorso dagli esiti incerti, che potrebbe "condurre ad un irrigidimento dei rapporti tra le due autonomie (non più alleati "contro" l'intervento statale) o al contrario ad un ulteriore rafforzamento dell'asse collaborativo delle stesse". D'altra parte, nella prospettiva del sistema delle fonti è stato anche evidenziato come l'autonomia universitaria (come le altre autonomie costituzionalmente garantite) costituisca per sua natura un limite alla possibilità di rivendicazione di potestà normative da parte delle regioni anche nel contesto del procedimenti

[145] Su tale vicenda, A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, p. 100.

[146] Per quanto concerne le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna la previsione è posta (con identica formulazione lessicale) all'art 4 dell'allegato, relativo alla materia istruzione, delle rispettive intese preliminari (stipulate col Governo il 18 febbraio 2018), che prevede che «Nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie e in coerenza con la programmazione delle Università, ai sensi dell'art. 1-ter del Decreto-legge 31 gennaio 2005 n. 7, convertito dalla Legge 31 marzo 2005, n. 43, alla Regione è attribuita la competenza a programmare, d'intesa con le Università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità dei corsi di studio universitari e della disciplina giuridica sui docenti universitari. A tale fine, spetta alla Regione la costituzione di un Fondo integrativo pluriennale Regionale per la Didattica». Per la regione Emilia Romagna si riscontra, quale ultimo comma del citato art. 4, l'ulteriore previsione per cui «Spetta inoltre alla Regione la costituzione di un Fondo integrativo pluriennale Regionale a favore della Ricerca e dello sviluppo della Terza missione».

ex art. 116[147]: ed in tale prospettiva anche l'eventuale (sempre auspicabile) virtuosità delle prassi e delle politiche non potrebbe ovviare alle criticità dal punto di vista del rispetto delle garanzie costituzionali.

9. L'autonomia universitaria oltre l'orizzonte ordinamentale italiano: le implicazioni del diritto dell'Unione Europea. Il Processo di Bologna e lo Spazio europeo dell'istruzione superiore

Si è ricordato, all'avvio di questo lavoro, come all'origine del percorso di costruzione del modello universitario europeo vi sia stato un contesto nel quale le autorità sovranazionali/universali hanno avuto un ruolo fondamentale nella definizione delle prerogative e delle garanzie connesse allo *status* delle comunità universitarie[148]. Dopo la lunga fase di concentrazione nello Stato della funzione di regolamentazione dell'università e di definizione e garanzia della sua autonomia, si assiste, da ormai diversi decenni e soprattutto nello spazio giuridico europeo, a dinamiche di riemersione di un ruolo, nella materia universitaria, per livelli decisionali sovranazionali e per gli atti normativi ad essi riconducibili[149].

In questo contesto, l'attitudine del diritto sovranazionale a porsi quale elemento rilevante del sistema delle fonti in tema di autonomia universitaria si manifesta sotto molteplici profili.

Sotto il profilo della normazione fondamentale, può richiamarsi l'art. 13 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che pone il principio per cui "Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata": pur con una formulazione dalla portata più limitata rispetto a quella posta dall'art. 33 Cost, in quanto riferibile essenzialmente a profili di autonomia funzionale e non anche organizzativa e ordinamentale[150], si tratta di una previsione che copre le dimensioni dell'autonomia universitaria, storicamente fondamentali, della libertà di ricerca, didattica e (individualmente) di insegnamento. Al di là di tale dato normativo di carattere fondamentale, occorre per altro segnalare come da un lato, ancor prima di tale formalizzazione, attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia la materia dell'accesso all'istruzione superiore fosse già stata sostanzialmente attratta nell'ambito delle

[147] D. GIROTTO, *La configurazione della potestà legislativa regionale "differenziata" e la "tenuta" dei principi di unità ed eguaglianza*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, cit, p. 524 s.

[148] V. *supra*, § 1.

[149] Nonché alla più complessiva elaborazione di "direttrici" di riconfigurazione dei modelli universitari: sul tema si vedano, ad esempio, i contributi raccolti in R. MOSCATI (a cura di), *Come e perché cambiano le università in Italia e in Europa. Nuove politiche dell'istruzione superiore e resistenza al cambiamento*, Liguori, Napoli, 2010.

[150] In questo senso R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V*, cit., p. 267.

competenze comunitarie[151]. E come, d'altra parte, non tanto sulla base di tale previsione quanto piuttosto in relazione al rispetto delle norme internazionali ed eurounitarie in tema di circolazione dei servizi (la matrice "mercatista" dell'ordinamento europeo è pur sempre un tratto difficilmente eludibile…) risultano motivate le più incisive decisioni della Corte di Giustizia dell'UE in materie connesse all'autonomia universitaria e alla liberta della scienza e dell'insegnamento[152].

In ogni caso, al di là di tale vicenda, un profilo rilevante risulta connesso all'esistenza di un quadro ormai articolato e consolidato di atti di diritto europeo vincolante, per lo più nella forma della direttiva, che concernono, ad esempio, "il reciproco riconoscimento, negli Stati membri, dei titoli di studio universitari sulla base di criteri uniformi di formazione, l'esercizio del diritto di stabilimento dei professionisti negli Stati dell'Unione nonché la libera prestazione dei servizi", prescrivendo " in vista dell'analogia dei titoli universitari rilasciati nei diversi Paesi e del loro reciproco riconoscimento, standard di formazione minimi a garanzia che i titoli medesimi attestino il possesso effettivo delle conoscenze necessarie all'esercizio delle attività professionali corrispondenti"[153]: tali atti di diritto eurounitario risultano peraltro idonei, a giudizio del giudice costituzionale italiano, a integrare le prescrizioni legislative di diritto interno fungendo da limiti e indirizzi per un potere normativo secondario (tipicamente ministeriale) che risulterebbe proprio in forza di tali direttive abilitato e intervenire[154].

E nella normativa secondaria concernente l'università, frequentemente si riscontra il riferimento ad atti e strumenti di diritto sovranazionale quale parte integrante del quadro di parametri normativi rilevanti per l'adozione dell'atto regolamentare[155].

[151] A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano e europeo*, cit., p. 18 ss.

[152] V. ad esempio: C.G.U.E., Grande sezione, 6 ottobre 2020, C-66/18, Commissione c. Ungheria concernente l'obbligo previsto dalla legislazione ungherese di previa stipula di accordi tra lo Stato ungherese e lo Stato di origine per l'apertura nel territorio ungherese di sedi di istituti di insegnamento extraeuropei. Sulla vicenda P. L. LÀNCOS, *The State of Academic Freedom in Hungary: the Saga of the Central European University and the Research Network of the Hungarian Academy of Sciences in Linght of National and European Guarantees of Academic Freedom*, in M. SECKELMANN, L. VIOLINI, C. FEAENKEL-HAEBERLE, G. RAGONE (a cura di), *Academic Freedom Under Pressure? A comparative perspective*, Springer, Cham (Switzerland), 2021, p. 61 ss.

[153] C. cost., n. 383 del 27 novembre 1998, punto 4.3 dei *considerato in diritto*.

[154] Secondo un orientamento giurisprudenziale che, come si è osservato *supra* (§ 4) suscita peraltro significative perplessità.

[155] Si veda, ad esempio, il recente regolamento ministeriale in materia di corsi di dottorato n. 226 del 14 dicembre 2021, ove si richiamano in premessa "gli Standard e le Linee guida per l'Assicurazione della qualità nello Spazio europeo dell'istruzione superiore, approvati dalla Conferenza Ministeriale di Yerevan, 14-15 maggio 2015" nonché "i Principi per una formazione dottorale innovativa adottati dallo Steering Group on Human Resources and Mobility, attivato nell'ambito dello Spazio

Tali elementi di un "ordinamento universitario sovranazionale" si manifestano talora nella forma di convenzioni internazionali, come nel caso della Convenzione di Lisbona del 1997 sul riconoscimento reciproco dei titoli di studio (dando luogo a normative aventi anche formalmente, in ragione dell'art. 117, comma I Cost., natura di parametro di legittimità per la legislazione italiana in materia), talora nella forma di politiche coordinate, quali ad esempio quelle collegate al programma ERASMUS[156], attivo a partire dal 1987, prive di una diretta parametricità ma indubbiamente sostanzialmente incidenti sul piano delle modalità di erogazione della didattica universitaria.

In tale prospettiva, le più ampie implicazioni riscontrabili risultano quelle connesse al Processo di Bologna, avviato 1988[157]: se l'avvio ideale di tale processo può cogliersi in un passaggio ad un tempo espressione e rivendicazione di autonomia da parte delle università europee, quale la sottoscrizione della *Magna Charta Universitatum* del 1988, nelle fasi successive la guida del processo è stata sostanzialmente assunta dai governi dei paesi aderenti, con un approccio che, nella versione "compiuta" del processo di costruzione di uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, vede l'autonomia universitaria e di scienza non tanto come obiettivo da perseguire, quanto piuttosto come un connotato strumentale del modello, funzionalizzato al conseguimento di obiettivi ultimi definiti in termini di efficienza e competitività del sistema[158].

Anche nel contesto più specifico dell'Unione Europea, al di là della formalizzazione in strumenti di diritto vincolante, sul piano delle politiche si riscontra una sostanziale convergenza di contenuti e obiettivi rispetto a tale modello[159].

Occorre rilevare come nell'ambito dei processi di elaborazione, nel contesto dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, di *standard* e linee guida uniformi (assunti comunemente nella forma della decisione di sede di conferenza interministeriale) si riscontrino forme di consultazione delle comunità universitarie (attraverso il filtro di soggetti di natura associativa), così come occorre

Europeo della Ricerca, il 26 giugno 2011", argomentando la necessità di un intervento su criteri e requisiti di accreditamento dei corsi al fine di "allinearli agli standard internazionali".

[156] Su tale programma, anche per un confronto in ordine alle sue matrici culturali e alle diverse letture circa la sua ascendenza più prettamente mercatista o umanista, R. PAINO, *Riflessioni sul programma ERASMUS ai margini dell'azione*, in *Quaderni di Intercultura*, 2010, p. 1 ss.

[157] Per un quadro relativo alle tappe e alle implicazioni di tale processo, A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano e europeo*, cit., p. 27 ss.

[158] Nella Dichiarazione di Londra adottata nel 2007 in seno al Processo di Bologna si afferma infatti che "stiamo costruendo uno Spazio europeo dell'istruzione superiore – incentrato su autonomia istituzionale, libertà accademica, pari opportunità e principi democratici – che faciliterà la mobilità, accrescerà l'occupazione e potenzierà la capacità di attrazione e la competitività dell'Europa".

[159] Si veda ad esempio, l'impianto della Strategia di Lisbona adottata dal Consiglio europeo straordinario del marzo 2000: v. M. REGINI, *I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato*, cit., p. 20. V. anche, *supra*, § 6.

segnalare che l'impatto di tale quadro di regolamentazione sovranazionale appaia più marcato sul piano della ricerca e meno su quello della didattica[160]. Tuttavia, complessivamente, le modalità di espressione entro tali processi di istanze autonome da parte delle singole università appaiono certamente limitate e il profilo dell'autonomia come possibilità di differenziazione si pone come intrinsecamente speculare rispetto a tali dinamiche. Se da un lato in tali processi può cogliersi la riemersione di uno *status* in qualche misura sovranazionale dell'ordinamento dell'istruzione superiore, che rimanda alle origini del modello universitario europeo, rispetto al quadro dei principi costituzionali interni in tema di università non può non richiamarsi il dato per cui gli elementi garantistici connessi allo strumento della riserva di legge (apposizione di limiti all'autonomia ordinamentale delle università solo attraverso un atto normativo, quale la legge, adottato attraverso un procedimento decisionale politicamente partecipato e plurale, con il possibile controllo da parte delle forze politiche di opposizione e di un'opinione pubblica) risultano inevitabilmente trasfigurati. Il che richiederebbe per lo meno un ripensamento delle modalità con le quali garantire, anche in tali contesti decisionali, tali valenze di garanzia.

10. Gli interlocutori dell'autonomia universitaria: nella crisi della sovranità statale, le condizioni di un ambiguo ritorno alle origini?

Nel tratteggiare il quadro delle coordinate costituzionali e di sistema entro le quali collocare e ricostruire le diverse dimensioni dell'autonomia universitaria, un ulteriore profilo che occorre richiamare è legato alla necessità di una comprensione quanto più possibile complessiva dell'insieme dei soggetti in relazione ai quali l'università risulta abilitata e porsi come (e a operare come) soggetto autonomo: specularmente, si tratta di comprendere quale sia il quadro dei "poteri", pubblici e privati, in grado di condizionare e limitare l'esercizio autonomo da parte dell'Università delle proprie prerogative.

La storia dell'autonomia universitaria si manifesta, come si è accennato[161], come un itinerario complesso, all'origine del quale si riscontra un contesto nell'ambito del quale l'università è stata chiamata a costruire e difendere i propri spazi di libertà non tanto nei confronti dei poteri (e dei relativi atti normativi) di uno Stato (entità che doveva ancora del resto maturare i propri tratti fondamentali), quanto di un articolato quadro di poteri di varia natura (potere imperiale, poteri locali cittadini e signorili, potere religioso, corporazioni e poteri economici…) in grado di condizionarne e limitarne le scelte organizzative e funzionali.

[160] V. A. POGGI, *Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europea: autonomia della didattica e accentramento della ricerca*, in *Federalismi.it*, n. 8/2012.

[161] V. *supra*, § 1.

A fronte di tale riscontro, si potrebbe osservare come l'autonomia universitaria, nell'ordinamento costituzionale repubblicano, in accoglimento di un modello ancora prettamente humboldtiano, sia invece posta essenzialmente in relazione allo Stato e ai suoi interventi normativi, primariamente legislativi, ma anche (nei limiti di quanto ammissibile sulla base della riserva posta dall'art. 33, comma VI Cost.) di regolamentazione secondaria (in primo luogo attraverso atti governativi e ministeriali)[162].

Rispetto a tale assunto occorre però almeno richiamare le implicazioni delle dinamiche che possono complessivamente sintetizzarsi come "crisi della sovranità" dell'ordinamento statale: senza voler ripercorrere l'itinerario di una nozione complessa e controversa come quella di sovranità, e dando per acquisito l'odierno contesto in cui la sovranità non solo non è più attributo esclusivo dello Stato, ma non appare più agevolmente individuabile neppure come ripartita e ordinatamente condivisa tra esso e un novero definibile e "qualificabile" di altri soggetti[163], si può per lo meno scorgere in tale dato una sfida per un'idea di autonomia universitaria non più definita per distinzione e per derivazione rispetto allo "Stato sovrano" e, dunque, non più garantita e tutelata (garantibile e tutelabile) essenzialmente *verso* e *attraverso* lo Stato e nel dialogo con il solo Stato. Un'autonomia da rivendicare e tutelare in un contesto in cui «Tutti partecipano di un pezzetto di sovranità; tutti se la contendono; tutti rivendicano titolarità ed esercizio di una sovranità perduta. Ma nessuno la possiede più integralmente. Tutti sovrani, in realtà nessun sovrano. Ma paradossalmente tutti autonomi, in grado cioè di esercitare scelte con un relativo grado di discrezionalità all'interno di quadri in cui l'indirizzo politico, o meglio gli indirizzi politici sono fissati altrove, nei molteplici luoghi con cui quella istituzione, quel gruppo, quella comunità entra di volta in volta in contatto»[164].

Anche al di fuori dei rapporti con le istituzioni statali e con rapporti con istituzioni e processi decisionali, collocabili a livelli sovra o infra statali, ma comunque di natura politica e pubblica[165], l'autonomia universitaria è del resto chiamata a interagire con un'ulteriore ampia gamma di soggetti pubblici e privati (come enti e fondazioni, associazioni professionali, imprese private): le interazioni con tali soggetti non costituiscono, di per sé, limiti all'autonomia universitaria, quanto piuttosto espressione ed esercizio della stessa. A condizione

[162] Secondo il quadro tratteggiato *supra*, § 4.

[163] Sul punto, nell'ampia bibliografia, v. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss. e, più recentemente e in relazione al profilo specifico delle implicazioni sul tema dell'autonomia universitaria, B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, p. 5 ss.

[164] B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, cit., p. 4.

[165] V. *supra*, §§ 8 e 9.

però che non si determinino condizioni per cui una scarsità di risorse economiche ordinarie renda di fatto necessario per l'adeguato svolgimento delle attività didattiche e di ricerca dell'università il reperimento di risorse ulteriori[166], l'erogazione delle quali risulti condizionata al perseguimento di obiettivi o all'adozione di scelte organizzative o funzionali diverse da quelle che l'università avrebbe, in autonomia, assunto: in tale prospettiva l'ampia gamma di atti con cui tali interazioni si realizzano (bandi per l'assegnazione di finanziamenti, convenzioni, accordi) pur non costituendo in quanto tali e formalmente fonti normative idonee a incidere sui limiti, sul "perimetro", dell'autonomia universitaria, possono tramutarsi in significative forme di condizionamento delle modalità di svolgimento delle funzioni universitarie. E in quanto tali sostanzialmente idonee a conformare l'"area" di esercizio di tale autonomia.

Il modello dell'Università autonoma essenzialmente in forza delle leggi dello Stato e chiamata a rivendicare (ed eventualmente difendere) la propria autonomia essenzialmente nei confronti dello Stato è un modello che, pur se in fondo mai realizzato in termini assoluti, ha avuto una sua fase emergente e di consolidamento, parallelamente alla parabola dello Stato legislativo liberale e poi dello Stato legislativo/amministrativo liberal/democratico. E il dettato costituzionale repubblicano, con il rinvio agli "ordinamenti autonomi" delle università posti in relazione alle leggi dello Stato, esprime per molti versi da un lato il culmine di tale parabola, e d'altra parte la premessa per la decostruzione di tale modello. L'"attuazione" dell'autonomia universitaria nel 1989 si colloca intorno a un tornante fondamentale della parabola dello Stato contemporaneo (con l'affermarsi delle dinamiche connesse al decentramento, alla sussidiarietà, all'integrazione eurounitaria, alla crisi fiscale dello Stato, ai processi di privatizzazione), che rapidamente perde la sua attitudine a porsi quale tutore e interlocutore sostanzialmente unico dell'autonomia universitaria secondo il tradizionale modello humboldtiano[167].

Tale condizione, che se letta come prodromo per una generale disintermediazione populistica[168], si estenderebbe anche al ruolo dell'università intesa come corpo sociale, può certamente essere invece letta come una potenzialità per un'autonomia universitaria chiamata a concorrere a costruire le condizioni (culturali e sociali prima che giuridiche) per la preservazione e disseminazione

[166] Sul tema del finanziamento dell'università v. *infra* M. CAVINO, *L'autonomia finanziaria e contabile delle Università statali*, cit.

[167] Tali dinamiche, manifeste già a partire dagli anni '90 del secolo scorso, sono lette come premessa per una generale crisi di tale modello ad esempio in B. READING, *The University in Ruins*, Harvard University Press, Cambridge (USA), 1996.

[168] V., ad esempio A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta online*, n. 1/2018, p. 97 ss.

di uno specifico "metodo" costituzionalmente coerente: quello dell'autoregolarsi di una comunità, consapevole delle proprie funzioni, in un contesto di limiti e responsabilità.

Nel contesto attuale paiono per certi riproporsi alcuni tratti del contesto originario di nascita del modello universitario europeo[169]: un contesto plurale segnato dalla presenza di poteri sovranazionali presenti al di sopra del potere politico territoriale/statale come pure di una pluralità di poteri operanti nel suo spazio interno. Un contesto nel quale le università appaiono chiamate a riscoprire e valorizzare la propria natura originaria di formazioni sociali, di comunità fondate (e riconosciute) sulla base dell'effettivo esercizio delle proprie funzioni di ricerca, didattica e disseminazione del sapere. E che nell'autorevolezza socialmente riconosciuta nell'esercizio di tali funzioni trovano il presupposto per la rivendicazione della propria autonomia sul piano giuridico.

Al di là di questa suggestione di una sorta di un ambiguo "ritorno alle origini" dell'autonomia universitaria, l'ordinamento universitario, pur sempre definito e delimitato nell'ordinamento costituzionale dalle leggi dello Stato, è oggi certamente chiamato a relazionarsi con un quadro di norme giuridiche e di condizionalità (economiche, convenzionali) complesso e articolato: tale contesto non rappresenta necessariamente una minaccia per l'autonomia universitaria[170], offrendo per altri versi alle università un più ampio quadro di interlocutori nell'interazione coi quali far emergere le potenzialità della propria condizione di autonomia. Si può osservare come siano le stesse comunità universitarie, nell'esercizio della propria autonomia, a costituire un ulteriore elemento di ridefinizione dei contenuti della stessa, ad essere chiamate alla responsabilità di porsi quale ulteriore interlocutore della propria autonomia e delle proprie libertà accademiche[171]. Tuttavia, tanto per individuare i rischi e i limiti di tale quadro, quanto per coglierne le eventuali potenzialità, quella che si rende necessaria è una preliminare comprensione (tanto a livello di quadro normativo

[169] Sul legame tra autonomia e sovranità nel contesto del medioevo europeo, F. CALASSO, *Autonomia (storia),* in *Enc. dir.*, Giuffré, Milano, 1959, p. 359 ss.

[170] Peraltro, per un quadro della molteplicità (e insidiosità) di tali molteplici "fattori di pressione" gravanti sulle libertà accademiche, M. SECKELMANN, L. VIOLINI, C. FEAENKEL-HAEBERLE, G. RAGNE (a cura di), *Academic Freedom Under Pressure? A comparative perspective*, cit. *passim*.

[171] Si vedano, ad esempio le osservazioni di L. P. VANONI, *Le sfide della libertà accademica nell'università postmoderna. Uno sguardo sul sistema americano*, in T. AGASISTI, A. MORRA, M. RAMAJOLI, *Presente e futuro dell'Università*, cit., p. 39 ss. ove di delineano le controverse implicazioni delle politiche DEI (Diversità, Equità, Inlcusione) in ambito accademico e i rischi che una recezione conformistica e radicale delle stesse (come in talune declinazioni della *Cancel culture*) può determinare rispetto agli equilibri tra *academic freedom* e *academic justice* e allo stesso contenuto delle libertà accademiche. Rischi speculari rispetto a quelli di una reazione di rigetto e di repressione in via autoritativa di tali politiche (anch'essa evidentemente impattante sull'autonomia universitaria e sulla natura della comunità universitaria in quanto tale), quali quelli richiamati *infra* in L. CONTE, *La comunità universitaria,* cit.

quanto di prassi e di politiche) delle molteplici dimensioni e implicazioni della condizione di autonomia degli ordinamenti universitari nel tempo presente: un'autonomia costituzionalmente garantita, legislativamente delimitata e definita, operante entro una più articolata rete di coordinate normative, regolamentazioni, interazioni e condizionalità.

Compito ad attendere al quale i lavori che seguono si propongono di dare un contributo.

Nella consapevolezza che per essere salvaguardata senza essere percepita come una corporativa "resistenza al cambiamento" l'autonomia universitaria deve non solo saper riproporre ai propri nuovi interlocutori le ragioni persistenti della propria necessità, in primo luogo metodologica, ma anche mantenere salda la propria autonoma ed originaria legittimazione nella percezione sociale dell'autorevolezza e infungibilità della comunità universitaria.