

# GLI ATTI GENERALI NON AVENTI FORMA DI DECRETO DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ NELLA XIII LEGISLATURA\*

di *Orlando Roselli*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Atti generali a contenuto non normativo del Ministero ed ordinamenti autonomi universitari. – 1.1. Autonomia e sistema centrale universitario. Il problema della ripartizione delle competenze tra Ministero e singoli Atenei. – 1.2. Il problema del rapporto tra *atti* e *fonti* nelle organizzazioni complesse. – 2. Classificazione degli atti generali a contenuto non normativo del MURST. – 2.1. Alcune considerazioni preliminari. – 2.2. Atti riconducibili alla volontà di costruire un rapporto di collaborazione con le Università attraverso la CRUI. – 2.3. Atti di indirizzo autolimitativi. – 2.3.1. Note di «annuncio preventivo di principi di interpretazione». – 2.4. Atti che sollecitano le Università all'attivazione delle fonti di autonomia. – 2.5. Atti di indirizzo. – 2.6. Direttive. – 2.7. Documenti. – 2.8. Ordinanze. – 2.9. Note esplicative. – 2.10. Note sul problema dell'interpretazione di norme primarie. – Conclusioni.

## *Premessa*

Nella legislatura trascorsa il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ha prodotto una vasta tipologia di atti generali a contenuto non normativo, variamente denominati (*note*<sup>1</sup>, *note informative*, *note*

---

\* Il presente lavoro, che prosegue una riflessione già avviata sin dal volume del 1996 di questo Osservatorio, è pubblicato contemporaneamente anche in C.E. GALLO-A.M. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. (Atti del Convegno su 'Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia')*, Giuffrè, Milano, 2002.

<sup>1</sup> Per le *note*, così come per i *documenti* ed i *comunicati* va peraltro sottolineato che il termine non deriva da una autoqualificazione dell'atto, ma da una loro classificazione operata nell'indice degli atti ministeriali riportato nel sito del Dicastero: <http://www.miur.it>. Talora la qualificazione di un atto ministeriale come *nota* è operata in altri atti ministeriali (si v., al par. 2.4., la nt. 44).

*esplicative, note d'indirizzo, direttive, documenti, comunicati*<sup>2</sup>, *ordinanze ed altro ancora*<sup>3</sup>).

Si è così formata, negli ambienti universitari, una diffusa convinzione (che ha trovato eco anche in autorevole dottrina)<sup>4</sup> di una politica del Ministero ispirata a logiche centralistiche, tali da condizionare l'autonomia degli Atenei.

Queste strategie ministeriali sarebbero maturate proprio in una XIII legislatura che pure ha visto compiere un ulteriore passo nel percorso, avviato con la l. n. 168/1989, di costruzione degli ordinamenti autonomi delle Università<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Dei c.d. *comunicati* qui basti dire che si tratta di un numero limitatissimo, qualificati come detto solo nel sito del Ministero, che rappresentano uno strumento di trasmissione di notizie, talora di sintetiche istruzioni: si v., per tutti, MURST, Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti, Uff. V, prot. 25 gennaio 2001, n. 190/AC, *Cooperazione universitaria con la Federazione russa*.

<sup>3</sup> È il caso, ad esempio, di un *messaggio urgente* con il quale si richiama l'attenzione sulla necessaria tempestiva istituzione dei Comitati regionali di coordinamento tra gli Atenei [MURST, Dipartimento affari economici, Uff. I, Messaggio urgente, prot. 8 aprile 1998, n. 487, *Comitati regionali (ovvero provinciali) di coordinamento (art.3, d.p.r. 2 gennaio 1998, n. 25)*] o di un altro relativo all'imminente scadenza di un espletamento relativo alla procedura di elezione del CNSU (MURST, Dipartimento per l'autonomia universitaria e studenti, Uff. II, Messaggio urgente, prot. 21 gennaio 1999, n. 320/99, *Elezione del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari*).

<sup>4</sup> A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, in *Giur. cost.*, 1998, I, 3332, in particolare, 3337-8; posizione ribadita di recente, tra gli altri, da S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 217 e 224.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione del sistema normativo universitario, si veda, per tutti, W. GASPARRI, *Università degli studi*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. I, 610 ss. e, per le innovazioni introdotte dall'art. 17, commi da 95° a 129°, della l. n. 127/1997, A. Truini, *L'università*, in M. STIPO (a cura di), *Commento alla l. n. 127/1997 «Bassanini 2»*, Maggioli, Rimini, 1998, 559 ss. Certamente utile, per la documentazione raccolta e per la *Presentazione* dell'allora Ministro Ortensio Zecchino è MURST, *La riforma dell'Università. Le regole dell'autonomia*, Salerno editrice, Roma, 2001.

In forza dell'art. 7, l. n. 50/1999, una commissione ministeriale, istituita con decreto dell'11 aprile 2000 e presieduta dal prof. Sabino Cassese, ha elaborato un progetto di testo unico misto relativo alla disciplina nazionale in materia universitaria (con alcune esclusioni come quella relativa all'organizzazione del MURST). Tale elaborazione è, peraltro, al momento, rimasta allo stato di mero progetto ma nondimeno rappresenta un tentativo di porre ordine, nello stesso interesse delle autonomie universitarie, in una vastissima e complicatissima normativa (si veda, S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 515 ss., in part. 517; il progetto è consultabile nel citato sito del Ministero). Non possiamo entrare nel merito di un lavoro anche metodologicamente interessante, vogliamo qui solo evidenziare la proposta d'introdurre una clausola generale che garantisce «la conservazione degli atti amministrativi adottati e dei diritti acquisiti sulla base di leggi abrogate ...» (come si legge nella *Relazione sull'attività svolta*, 6, allegata al progetto).

attraverso un più concreto riconoscimento di un'autonomia didattica sinora negletta.

Senza ripercorrere le tappe di quest'ulteriore (anche se non privo di contraddizioni) progresso nella costruzione degli ordinamenti autonomi delle Università, basti qui solo ricordare come l'art. 17, c. 95°, l. n. 127/1997, ha previsto che «l'ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione di cui agli artt. 2, 3 e 4 della l. 19 novembre 1990, n. 341», sia «disciplinato dagli atenei, con le modalità di cui all'articolo 11, commi 1° e 2°, della predetta legge, in conformità a criteri generali definiti, nel rispetto della normativa vigente in materia, sentiti il Consiglio universitario nazionale e le Commissioni parlamentari competenti, con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con altri Ministri interessati ...». Decreti che determinano, prosegue tale comma, anche una cornice comune ai corsi (in relazione alla durata, al numero di annualità e contenuti minimi); ad alcuni profili relativi all'orientamento (e, più in generale, all'informazione sugli ordinamenti didattici); alla mobilità ed al dottorato di ricerca. Il successivo c. 96° prevede poi la ridefinizione della disciplina, sempre con decreti del MURST, relativa al riconoscimento di alcune scuole (quelle superiori per interpreti e traduttori) e corsi universitari (di psicoterapeuta); alla convalida di alcuni titoli precedentemente acquisiti (di assistente sociale); al riordino delle Università per stranieri; ai «requisiti scientifici e professionali» dei professori a contratto.

Si è venuto così a determinare tra Ministero ed Atenei un rapporto complesso, perché da un lato si è avviato un processo di ampliamento dell'autonomia didattica delle Università, ma dall'altro si è autorizzato il Ministero ad intervenire con propri decreti (che complessivamente sono stati oltre trecento nella legislatura in esame) anche in ambiti nuovi<sup>6</sup>. In alcuni casi questo è avvenuto attraverso «un declassamento delle fonti» con la devoluzione «al regolamento ministeriale» di «materie precedentemente assegnate al regolamento governativo»<sup>7</sup>. Inoltre, in alcuni ambiti come in quello relativo alla disciplina del numero programmato degli accessi ai corsi universitari, si è riproposto il problema della legittimità di un potere regolamentare ministeriale (e, in genere, dell'esecutivo)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Suscitando in alcuni studiosi forti perplessità: si veda, per tutti, A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, cit., 3336, che intravede in questo un processo involutivo rispetto alla lettura dell'art. 33, ultimo comma, Cost. operata dall'art. 6, c. 2°, l. n. 168/1989.

<sup>7</sup> *Ibidem*, 3336, dove si ricorda, ad esempio, l'art. 17, c. 97°, della l. n. 127/1997.

<sup>8</sup> La vicenda del c.d. «numero chiuso» ha portato, proprio nella XIII legislatura, alla nota sentenza n. 383/1998 della Corte costituzionale che ha finito per l'investire lo stesso concetto

Il fatto che la l. n. 127/1997 abbia attribuito al Ministero la determinazione dei «criteri generali» a cui debbono ispirarsi importanti profili dell'autonomia didattica delle Università non ha certo favorito il coinvolgimento delle comunità universitarie<sup>9</sup>, tra l'altro tradizionalmente disattente a queste problematiche.

In tale contesto si comprende come la vasta e variegata tipologia di atti ministeriali generali a contenuto non normativo che non hanno la forma di decreto (ben oltre duecentocinquanta) abbia creato apprensioni sul reale spazio di autonomia degli Atenei, forse maggiori di quelle suscitate da una parte degli stessi decreti ministeriali.

---

di riserva di legge relativa (anche alla luce del rapporto tra diritto interno e diritto comunitario) e del conseguente fondamento del potere regolamentare in materia di sistema universitario nazionale. Su tali profili si è avuto un interessante confronto dottrinario: si vedano, per tutti (oltre al citato lavoro di D'Atena), E. CASTORINA, *Diritto allo studio e limiti di accesso all'istruzione universitaria (rileggendo l'art. 33 Cost.)*, in *Foro it.*, 1999, I, 2476 ss.; A. D'ALOIA, *Riserva di legge e normativa comunitaria nella regolamentazione degli accessi limitati agli studi universitari: osservazioni a margine di C. cost. n. 383/1998*, in *Foro it.*, 1999, I, 2481 ss.; A. MARI, *Riserva di legge aperta e limitazione delle iscrizioni all'Università*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 225 ss.; R. NIRO, *Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?*, in *Giur. cost.*, 1999, 1235 ss.; M.R. RICCI, *Osservazioni sulla limitazione degli accessi universitari alla luce della sentenza n. 383/1998 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1999, 1721 ss.; R. ROMBOLI, *Commento alla sent. n. 383/1998*, in *Foro it.*, 1999, I, 32 ss.; G. SANTORE, *Accesso all'Università e numero chiuso: una nuova pronuncia «di costituzionalità provvisoria» (C. cost., 27 novembre 1998)*, in *Giur. it.*, 1999, 1719 ss.; G. MILO, *Diritto all'istruzione universitaria e limitazione degli accessi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 181 ss.

Come noto, è stata poi adottata in materia di accesso ai corsi universitari la l. n. 264/1999.

<sup>9</sup> Senz'altro minore a quanto avvenuto in sede di adozione degli Statuti di autonomia, dove il coinvolgimento delle comunità universitarie, se non sempre amplissimo, pur tuttavia è stato facilitato dalla deliberazione dello Statuto da parte di un Senato accademico integrato in modo da consentire un'ampia rappresentanza di tutte le componenti (professori, ricercatori, studenti, personale tecnico-amministrativo, direttori dei dipartimenti ed istituti): mi sia consentito di rinviare a quanto scritto in *Le fonti normative delle Università (una prima ricognizione)*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 265 ss.

Nella fase iniziale della riforma probabilmente sono state più presenti, attraverso la partecipazione alle attività del CUN e delle commissioni ministeriali, più alcune *lobbies* accademiche che l'insieme della comunità universitaria (così anche, autorevolmente, P. GROSSI, *C'era una volta l'Università in Italia*, in *Quaderni fiorentini*, 1999, vol. 28, tomo II, Giuffrè, Milano, 1999, 1144). Questo è stato non privo di conseguenze nel momento in cui le Facoltà hanno dovuto attivarsi per attuare la riforma: il disorientamento iniziale è stato spesso notevole (e questo disorientamento ha aperto la strada ad un ruolo direttivo del Ministero anche in questa fase). Secondo alcuni, peraltro, la partecipazione al dibattito sulla riforma sarebbe stata maggiore nelle facoltà scientifiche (si v., sul punto, quanto ho avuto modo di riferire in *La riforma degli ordinamenti didattici: un convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, in *Quad. cost.*, 2001, 475 ss.).

Analizzare tipologia e contenuto di tali atti diventa dunque necessario per verificare se, ed eventualmente in che misura, si siano determinati strumenti surrettizi di compressione dell'autonomia universitaria ed è questo l'obiettivo del presente lavoro, non certo quello di delineare un giudizio complessivo sul rapporto tra Ministero ed Università (che necessiterebbe dell'analisi dettagliata anche di tutti i decreti ministeriali e di una parte almeno degli atti puntuali del Dicastero, qualunque sia la loro forma).

L'analisi degli atti del Ministero che non hanno la forma del decreto e che si rivolgono alla generalità degli Atenei pur non avendo contenuto normativo<sup>10</sup> diventa, peraltro, l'occasione per riflettere sugli strumenti di «governo» di settori dell'ordinamento, strumenti che, nelle realtà complesse, tendono sempre più ad essere non normativi ma nondimeno dotati di una loro giuridicità (con la capacità di influire nell'ordinamento al di là della loro stessa imperatività). Indagine interessante, inoltre, perché fa emergere non solo il tema dell'effettività del tessuto normativo in un determinato ambito materiale, ma più in generale quello della eterogenea complessità degli elementi costitutivi non solo dell'insieme dell'ordinamento giuridico, ma anche di ciascuna delle sue articolazioni funzionali<sup>11</sup>.

La nostra indagine deve necessariamente svolgersi su due livelli: uno, relativo all'individuazione dei criteri di ripartizione di competenze tra MURST ed ordinamento autonomo delle singole Università; l'altro, in relazione all'analisi del contenuto degli atti, per valutare, appunto, eventuali invasioni di competenza.

---

<sup>10</sup> Come noto, la distinzione tra atto normativo ed atto amministrativo generale è molto controversa in dottrina. Senza entrare nel merito di una così complessa problematica, mi preme rilevare che gli atti presi in esame non hanno, nella loro grande maggioranza, carattere imperativo (né da un punto di vista provvedimentale né normativo); non mancano, peraltro, come vedremo, atti controversi rispetto alla loro natura giuridica (del resto, sulla complessità della stessa definizione di atto normativo si veda, per tutti, G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998). L'obiettivo della ricerca, come viene specificato nel testo, è soprattutto quello di indagare sulla (eventuale) capacità condizionante il rapporto MURST/Università da parte di atti che sono manifestazioni dello svilupparsi dell'attività operativa del Ministero.

<sup>11</sup> Interessante è pertanto la particolare angolatura di studi come quelli di A. POGGI, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costituzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, in AA.VV., *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici - Quaderni dell'Effettività*, n. 1, Giuffrè, Milano, 1998, 129 ss. e ID., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001. Sulla particolare autonomia funzionale delle Università in relazione a profili del sistema dei controlli, si veda W. GASPARRI, *Il controllo di funzionalità nel sistema universitario italiano*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 485 ss.

1. *Atti generali a contenuto non normativo del Ministero ed ordinamenti autonomi universitari*

1.1. *Autonomia e sistema centrale universitario. Il problema della ripartizione delle competenze tra Ministero e singoli Atenei*

Non è un caso che la prima grande legge di attuazione dell'art. 33, ultimo comma, Cost., la n. 168/1989, che recepisce gli orientamenti di una già allora consolidata dottrina in tema di autonomia universitaria<sup>12</sup>, sia intitolata «istituzione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica». Si procede cioè, necessariamente, in parallelo: si avvia l'autonomia delle Università, che è autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e, al contempo, si ridisegnano le competenze governative in materia universitaria.

In estrema sintesi: al Ministro [al cui fianco sono organismi collegiali rappresentativi delle componenti universitarie (CUN<sup>13</sup> e, in misura e modalità diverse, CNST e CNSU<sup>14</sup>) e degli Atenei (CRUI)]<sup>15</sup> spettano competenze di livello nazionale (relative all'insieme del sistema universitario) che riguardano l'esecuzione degli indirizzi politici parlamentari: sostanzialmente si tratta, dunque, di funzioni di coordinamento, programmazione, di esecuzione nel riparto delle risorse finanziarie statali<sup>16</sup>. A partire dal 1989 viene meno

<sup>12</sup> Senza bisogno di richiamare dettagliatamente tale dottrina, basti qui ricordare i nomi di alcuni dei giuristi che, con le loro riflessioni, hanno, nel corso degli anni, certamente contribuito a creare un clima favorevole alla riforma: Benvenuti, Cassese, D'Atena, Mazziotti di Celso, Merloni, Modugno, Orsi Battaglini, Pototschnig, Paladin.

<sup>13</sup> Di cui è stata però lamentata la ulteriore riduzione più ad organo di consulenza del Ministro che di autogoverno (P. GROSSI, da ultimo in, *C'era una volta l'Università*, cit., 1144, ma già dal lontano 1995 in *Pagina introduttiva*, in *Quaderni fiorentini*, 1995, vol. 24, 3, e, poi, nei successivi volumi del 1996 e del 1997 di tale Rivista).

<sup>14</sup> Il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari si è insediato, presso il MURST, il 14 giugno 2000, «primo organo consultivo di rappresentanza degli studenti a livello nazionale» (MURST, *La riforma dell'Università. Le regole dell'autonomia*, cit., *Note introduttive*, LVII).

<sup>15</sup> Il ministero si avvale anche di altri organismi, come il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CONVSU), peraltro di nomina ministeriale e non dotato di alcuna rappresentatività, previsto dall'art. 2, l. n. 370/1999, che dovrebbe comunque inserire professionalità intellettualmente autonome, anche straniere, nel sistema universitario centrale.

<sup>16</sup> Ma attenzione, anche in questo caso tenendo conto della particolare posizione costituzionale riconosciuta alle autonomie universitarie. Così, ad esempio, viene giustamente osservato «che le decisioni circa l'ammontare complessivo delle risorse da destinare all'università» sono «di natura squisitamente politica, nel senso che, rispetto ad esse, alle università non può spettare un ruolo diverso da quello che spetta ai portatori di qualsiasi interesse particolare toccati

il ruolo di Ministero controllore<sup>17</sup>: forse è eccessivo qualificare il nuovo Dicastero come apparato esclusivamente servente del sistema delle autonomie, ma nondimeno viene meno quel sistema di relazioni gerarchiche che ha caratterizzato, sino a tale data, il rapporto tra Ministero ed Università. A partire dal 1989 si è venuto costituendo un sistema universitario centrale, al posto del monolitico tradizionale modello ministeriale, «con la valorizzazione delle forme di rappresentanza centrale delle Università»<sup>18</sup> ed il «potenziamento delle formule di concertazione»<sup>19</sup>.

Dunque, il discrimine tra legittimità ed illegittimità degli atti generali non normativi a contenuto precettivo passa dalla loro riconducibilità alle succitate competenze ministeriali.

Dall'analisi del contenuto degli atti (nella gran parte dei casi senza significativi contenuti precettivi) sembra potersi affermare che si è restati, gene-

---

da decisioni che sono precipuamente di interesse generale anche se, in questo caso, chi decide ha il dovere di tenere conto della specifica posizione costituzionale delle università». Pertanto, «la ripartizione delle risorse tra le singole università non può essere affidata alla discrezionalità del governo ma deve invece, per un verso, corrispondere a criteri predeterminati per legge e, per altro verso, conseguire a procedimenti che contemplino la partecipazione delle università stesse ... » (D. SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, in AA.VV., *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1996, 266). P. GROSSI, in più di un contributo ed in particolare nel già citato *C'era una volta l'Università* ed in *Pagina introduttiva (con una «lettera aperta» al Ministro Berlinguer sulla autonomia universitaria)* in *Quaderni fiorentini*, 1996, vol. 25, 5 ss., ritiene anzi che l'attuazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, passa attraverso il conferimento più ampio possibile delle funzioni universitarie di rilievo nazionale ad organi di autogoverno dell'insieme degli Atenei. «Autonomia, infatti, implica innanzi tutto autogoverno. Il compito dei poteri legislativo ed esecutivo deve restringersi a mettere in grado l'Università di autogovernarsi, di esprimere dal suo seno un organo che, senza le pesanti interferenze ministeriali che si sono verificate in questi ultimi decenni, governi il complesso e peculiarissimo mondo universitario. L'accostamento che viene subito alla mente è a quanto avviene per l'ordine giudiziario mediante il «Consiglio superiore della magistratura»» (*op. ult. cit.*, 7).

Per un'analisi delle competenze ministeriali si v. gli artt. 2 e 3, l. n. 168/1989 e, per una loro aggiornata illustrazione, si v. il par. 1, *Missioni istituzionali*, del MURST, *Direttiva annuale sull'attività amministrativa relativa al 2001* (art. 14, d.lgs. n. 29/1993 e art. 8, d.lgs. n. 286/1999) del 28 marzo 2001.

<sup>17</sup> Come testimonia in modo evidentissimo la stessa partecipazione del Ministro nel procedimento di adozione degli Statuti e dei più rilevanti regolamenti di Ateneo che, come noto, può solo, «per una sola volta, con proprio decreto» rinviarli per il riesame all'Università; successivamente, in caso di non adeguamento ai propri rilievi, può solo, unicamente per i vizi di legittimità, ricorrere al giudice amministrativo (art. 6, c. 10<sup>o</sup>, l. n. 168/1989).

<sup>18</sup> Anche se con qualche contraddizione: si v. la nt. 13.

<sup>19</sup> A. POGGI, *Autonomia universitaria e ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale: qualche considerazione e alcune perplessità*, in corso di pubblicazione nei *Quaderni dell'Effettività* n. 2, Giuffrè, Milano, 2002.

ralmente, nel rispetto del riparto delle competenze: si pensi, ad esempio, a quelli relativi alla ripartizione di risorse<sup>20</sup>, ai profili procedurali relativi al conferimento di borse di studio<sup>21</sup> od alle elezioni di commissioni concorsuali per il personale docente<sup>22</sup>, alla organizzazione di servizi informatici centrali<sup>23</sup>, ai profili relativi alla programmazione del sistema universitario<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Interessante è la nota MURST, Dipartimento affari economici, Uff. III, prot. 22 luglio 1998, n. 1707, *Progetto giovani ricercatori*, sulla riserva di una quota dei finanziamenti destinati a ricerche di rilevanza nazionale per progetti promossi «da giovani ricercatori, con età inferiore ai 35 anni, ivi compresi dottorandi, dottori di ricerca, titolari di assegni di ricerca».

<sup>21</sup> Si veda, per tutti, MURST del 26 marzo 1997 (senza n. di protocollo, a firma del Sottosegretario di Stato L. Guerzoni); MURST, Dipartimento per l'autonomia universitaria e gli studenti, prot. 23 dicembre 1997, n. 1082, *d.m. di assegnazione delle borse di studio per le scuole di specializzazione in Medicina e chirurgia: anno accademico 1997/98*; MURST, Servizio per l'autonomia universitaria e studenti, Uff. X, prot. 24 novembre 2000, n. 611, *d.m. 24 ottobre 2000, n. 122 concernente la determinazione dei criteri per la ripartizione delle risorse per le borse di studio post-laurea per l'anno 2001 di cui alla l. n. 398/1989*.

<sup>22</sup> Si tratta di un numero nutrito di note che attengono alle incombenze di carattere materiale che scandiscono le procedure relative alle periodiche tornate concorsuali. Sul particolare problema della relativa predisposizione e gestione delle procedure telematiche v., invece, MURST, Ufficio Centrale per il Sistema Informativo, prot. 24 marzo 1999, n. 67/SI, *Procedure telematiche per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari*.

<sup>23</sup> Si veda, ad esempio, oltre all'atto citato nella nota precedente, MURST, Servizio centrale per gli affari generali ed il sistema informativo e statistico, prot. 28 luglio 2000, n. 62/V, *Applicazione art. 11, c. 9°, d.m. n. 509/1999. Anagrafe nazionale degli studenti universitari*. Si tratta di una nota che sollecita gli Atenei ad attrezzarsi e collaborare per la creazione dell'anagrafe in oggetto, coerente con il citato regolamento che, come è noto, attiene all'autonomia didattica degli Atenei, anticipando le linee di un futuro d.m.

Tra le altre, è interessante anche la nota del MURST, Dipartimento affari economici, Uff. III, prot. 15 febbraio 1999, n. 304, relativa al *Protocollo d'intesa tra il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica*, con la quale si determinano profili importanti del sistema informativo universitario; anche in questo caso la nota invita gli atenei ad adeguarsi, fornendo, in allegato, gli strumenti necessari.

<sup>24</sup> Si veda, per tutti, MURST, Dipartimento per gli affari economici, prot. 29 aprile 1998, n. 688, *Programmazione del sistema universitario per il triennio 1998-2000 - d.m. 6 marzo 1998, n. 267, attuativo del d.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25*; MURST, Dipartimento per gli affari economici, Uff. I, prot. 25 ottobre 1999, n. 1560, *d.m. 21 giugno 1999 - programmazione del sistema universitario per il triennio 1998-2000*; MURST, Dipartimento autonomia universitaria, Uff. V, (senza numero e senza data, ma risultante dal sito ministeriale del 20 dicembre 1999), *d.m. 21 giugno 1999 - Programmazione del sistema universitario per il triennio 1998-2000, art. 7 - Internazionalizzazione* (in grassetto nel testo); MURST, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento e gli affari economici servizio autonomia universitaria e studenti, Uff. VII, prot. 13 dicembre 2000, n. 1677, *d.m. 21 giugno 1999 (programmazione del sistema universitario per il triennio 1998-2000) - attuazione art. 23 (relazioni)* e prot. 23 gennaio 2001, n. 198, *Programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003 - d.m. 29 dicembre 2000, n. 507, at-*



Ma la legittimità dell'azione del Ministero non è solo un problema di riconducibilità alle relative competenze ma anche di modalità nel loro esercizio, che dev'essere anch'esso compatibile con il sistema delle autonomie universitarie (fondate su previsioni costituzionali e la relativa attuazione legislativa). È il caso che si pone, ad esempio, per gli atti ministeriali che prevedano, a carico delle Università, adempimenti contabili a fronte dell'utilizzazione di fondi di provenienza statale: li riterrei legittimi sul versante degli adempimenti di rendicontazione al Ministero, mentre riterrei applicabili, nella loro utilizzazione, le (sole) norme del regolamento di Ateneo di amministrazione finanza e contabilità, in quanto regolamento di delegificazione, autorizzato dalla l. n. 168/1989 a derogare alla legge sulla contabilità dello Stato: sarebbe illegittimo, sotto tale profilo, se un mero atto ministeriale volesse a sua volta imporre deroghe ad un regolamento espressione di un'autonomia amministrativa e contabile riconosciuta dalla legge<sup>25</sup>.

### *1.2. Il problema del rapporto tra atti e fonti nelle organizzazioni complesse*

Del tutto irrilevante è, per l'ovvia ragione che non comportano obblighi alle Università, la questione della legittimità degli atti non precettivi, a prescindere dalla valutazione che rientrino puntualmente o meno nell'espressa competenza del Ministero. Si tratta, in genere, di manifestazioni di forme riconducibili a una leale collaborazione (si pensi, ad esempio, alle note di accompagnamento di sentenze del Consiglio di Stato, di T.a.r., della Corte costituzionale<sup>26</sup>, o alla mera trasmissione di notizie).

Come accennato poco sopra, le organizzazioni preposte a compiti e funzioni complesse producono sempre più non soltanto norme ma anche atti (ed azioni che non si sostanziano neppure in atti formali) sia nella loro attività interna che in quella esterna. Il rispetto del principio di legalità viene così modificandosi, dall'astratta corrispondenza tra l'atto e la sua previsione

---

*tuativo del d.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25. È interessante notare come un atto relativo a profili programmatori sia qualificato come «nota esplicativa» (v., oltre, il par. 2.9).*

<sup>25</sup> Su questo particolare profilo dell'autonomia universitaria si veda, per tutti, L. CAVALLINI CAEDDU, *L'autonomia delle università. Aspetti finanziari e contabili*, Giappichelli, Torino, 1998.

<sup>26</sup> Si veda la nota MURST, prot. 4 dicembre 1998, n. ACG 1487, *Accesso ai corsi di studio universitari – Corte costituzionale. Sent. n. 383 del 23 novembre 1998*, con la quale, oltre che a trasmettere la sentenza, si consigliano alcuni conseguenti provvedimenti alle Università e si prende l'impegno di «adottare un'appropriata iniziativa legislativa per regolamentare, secondo criteri certi e definiti, l'accesso ai corsi universitari» nel rispetto delle indicazioni della Corte che, a tal fine, ha richiamato direttive dell'Unione europea. Come già ricordato si è poi giunti alla l. n. 264/1999.

normativa, in una più generale corrispondenza tra l'atto e l'adempimento delle proprie funzioni (queste sì, necessariamente, normativamente previste).

Questo fenomeno è particolarmente evidente nelle organizzazioni che erogano servizi.

Vi sono ambiti, nel perseguimento delle funzioni, che non si prestano a precostituite discipline normative che sono così sostituite da una sequenza di atti che nella loro reiterazione finiscono per determinare, negli effetti, qualcosa di corrispondente ad una disciplina normativa. Attraverso questi atti, talora, è anche possibile condizionare la sfera di autonomia di altri soggetti.

Nel caso in esame, dunque, analizzare la vasta tipologia di atti non normativi è anche un modo per contribuire a valutare, seppure parzialmente, il ruolo del Ministero in uno dei momenti più delicati del processo di realizzazione del sistema delle autonomie universitarie.

## 2. *Classificazione degli atti generali a contenuto non normativo del MURST*

### 2.1. *Alcune considerazioni preliminari*

Per comprendere a pieno la portata del fenomeno di questa vasta tipologia di atti ministeriali, occorre avventurarsi nel tentativo di una loro classificazione. Un'operazione di tal genere presenta sempre profili di opinabilità, ma ha il vantaggio di far emergere i problemi legati al loro contenuto ed alla loro natura (compreso quello della verifica se siano sempre di carattere non normativo).

Come noto, l'art. 6, c. 2°, l. n. 168/1989, stabilisce che «nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 Cost. e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento» e afferma espressamente che è vietata l'antica pratica di «disposizioni emanate con circolare».

Come si noterà, gli atti del Ministero sono denominati in molteplici modi, ma praticamente mai con il termine di circolare<sup>27</sup>, ma nondimeno esiste una sorta di *vox populi* tra gli operatori: ad esempio, interpellati alcuni diri-

---

<sup>27</sup> Si veda, al par. 2.6, nt. 56.

La circolare del MURST 29 dicembre del 1999, n. 760 non riguarda direttamente le Università ma le imprese interessate alla ricerca industriale.

genti ed impiegati dell'ottimamente gestito Archivio generale dell'Ateneo fiorentino, alla domanda come avessero risolto il problema dell'archiviazione di una così variegata denominazione di atti, mi è stato risposto che la soluzione è stata semplice ed efficace: alla voce «circolari». Riporto questo piccolo aneddoto, non certo per qualificare come «circolari»<sup>28</sup> tutta questa congerie di atti, ma perché la percezione in operatori attenti che vi siano, in questo fenomeno, anche logiche analoghe a quelle che si vorrebbero negare non è un dato irrilevante nel mondo dell'effettività del diritto.

Tra l'altro, il timore terminologico di qualificare degli atti come «circolare» è fuori luogo perché la l. n. 168/1989 non le vieta nella loro accezione tradizionale, ma solo quando pretendano d'imporre surrettiziamente norme. Non usare tale termine di per sé non significa avere garanzie che con atti denominati in modo diverso non si riproponga il fenomeno delle c.d. «circolari normative».

Nella nostra seguente classificazione degli atti si è tenuto conto delle loro caratteristiche principali, più dal punto di vista del contenuto, che da quello della denominazione: va da sé che alcuni di essi avrebbero potuto essere collocati anche in altre delle categorie individuate. In genere, ci si è limitati a segnalare i più significativi, senza appesantire le note con pedanti rinvii ad una molteplicità di atti analoghi<sup>29</sup>.

## *2.2. Atti riconducibili alla volontà di costruire un rapporto di collaborazione con le Università attraverso la CRUI*

Si tratta di atti come, ad esempio, la nota del 29 luglio 1996, *Armonizzazione delle procedure relative all'istruzione universitaria*. Questa, nel suo esordio, fa riferimento alle intese maturate con la Conferenza permanente dei Rettori delle Università italiane, in cui si prevede come «indispensabile» la comune «individuazione periodica delle problematiche emergenti a seguito dell'applicazione di leggi come la n. 168/1989 o comunque riguardanti l'autonomia universitaria».

Si tratta di note che finiscono per assumere una significativa funzione di ricostruzione del dato normativo in settori importanti quali il collocamento fuori ruolo dei docenti; i loro eventuali trasferimenti; l'inquadramento nei

---

<sup>28</sup> Su questo tipo di problematiche, rinvio a R. TARCHI, *Le circolari ministeriali con particolare riferimento alla prassi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1992, 235 ss.

<sup>29</sup> Peraltro, tutti consultabili nel citato sito del Ministero, <http://www.miur.it>.

settori scientifico disciplinari; lo *status* economico. La loro configurazione come vere e proprie circolari (senza apparenti pretese normative) non deve farne sottovalutare la portata proprio perché il prodotto di una vera e propria «intesa» tra Ministro e Conferenza dei Rettori, che potrebbe far nascere, in via informale, nei confronti delle Università, una sorta di funzione «monofilattica» su delicate questioni giuridiche.

### 2.3. *Atti di indirizzo autolimitativi*

È il caso, ad esempio, di una nota ministeriale dell'ottobre 1996, in tema di piani di studio<sup>30</sup>, dove, da un lato, si rivendica la funzione del Ministero di «armonizzare, sotto il profilo interpretativo e applicativo, le disposizioni succedutesi nel tempo» ma, dall'altro, si sottolinea la necessità di «valorizzare ... le prerogative di autonomia delle istituzioni universitarie ...» che incontrano «le sole limitazioni ... espressamente previste con legge.»

La nota si conclude non solo con il riconoscimento che gli Atenei hanno già attribuito dalla legge alcuni poteri in materia di sperimentazione e flessibilità dei corsi e piani di studio (poteri che si andranno a rafforzare in considerazione dell'imminente riforma degli ordinamenti didattici), ma soprattutto con una vera e propria dichiarazione programmatica del Ministro, operata in inizio legislatura, di fedeltà ad una «impostazione autonomistica» quale caratteristica del proprio «indirizzo politico-istituzionale fondamentale».

#### 2.3.1. *Note di «annuncio preventivo di principi di interpretazione»*

Una delle note più significative è, non a caso, ad inizio legislatura, quasi a voler marcare il tipo di rapporto che il Ministero vuole instaurare con le Università. Con tale nota<sup>31</sup>, infatti, si vuole «iniziare una nuova prassi, definita nel diritto di altri Paesi europei “annuncio preventivo di principi di interpretazione”», applicandola all'adozione o revisione degli Statuti universitari, nell'ambito della funzione di controllo del Ministero ai sensi del ben noto art. 6, commi 9° e 10°, l. n. 168/1989.

«Tale prassi – sottolinea il Ministro – da un lato costituisce una forma di

---

<sup>30</sup> MURST, prot. 31 ottobre 1996, n. 2402, *Articolazione dei corsi e dei piani degli studi universitari: autonomia didattica (ex art. 11, l. n. 341/1990) e piani di studio individuali (ex art. 2, l. n. 910/1969 e art. 4, l. n. 924/1970)*.

<sup>31</sup> MURST, Dipartimento per l'autonomia universitaria e gli studenti, prot. 5 novembre 1996, n. 50/Segr, *Statuti di autonomia*.

autodisciplina, volta ad evitare che a casi analoghi siano riservati diversi trattamenti, dall'altro risponde ad una esigenza di piena trasparenza dell'azione amministrativa nei confronti delle Università, volta a segnalare gli indirizzi cui il Ministero intende attenersi, tenuto conto sia dei principi generali, sia della approvazione di nuove leggi che nel tempo hanno inciso sull'ordinamento universitario, anche successivamente all'approvazione di vari statuti»<sup>32</sup>. In effetti, questa nota del 5 novembre 1996, sembra più riferirsi a future revisioni degli statuti universitari, dato che al precedente 4 novembre ne erano già stati adottati (con relativa pubblicazione) ben 49<sup>33</sup>.

Questa nota è particolarmente interessante perché delinea, sotto vari profili, la concezione che ha il Ministero del sistema delle fonti dell'autonomia universitaria e del suo rapporto con l'ordinamento generale (in particolare sul versante del rapporto tra Statuto e legge<sup>34</sup>; sul divieto di condizionamenti dell'ordinamento universitario per via regolamentare ed amministrativa<sup>35</sup>; sulle varie categorie di regolamenti di Ateneo<sup>36</sup>). Non manca, peraltro, la

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Il caso ha voluto che mi fosse possibile aggiornare, in sede di correzione delle ultime bozze del lavoro *Le fonti normative delle Università (una prima ricognizione)*, cit., 287 (pubblicato nel dicembre '96) a tale data il numero degli Statuti pubblicati in *G.U.* e di poter così riprendere oggi il filo di tale discorso in assoluta continuità temporale.

<sup>34</sup> «Lo statuto è una fonte di II grado inserita in un processo di delegificazione e dunque abilitato a sostituire la precedente disciplina legislativa. L'effetto delegificante, cioè l'arretramento della disciplina legislativa e la sua sostituzione con quella statutaria si produce con l'entrata in vigore dello statuto. Lo statuto è la "forma giuridica" dell'autonomia universitaria, cioè lo strumento necessario per la definizione del rispettivo ordinamento autonomo: le materie affidate allo statuto sono dunque in linea di principio quelle specificate dall'art. 6, c. 1°, l. n. 168/1989 (didattica, ricerca scientifica, organizzazione, finanza, contabilità), salvo i ritagli di materia (cioè profili o frammenti di disciplina) espressamente riservati dalla legge allo Stato (es. stato giuridico del personale docente, funzioni dirigenziali, elementi collegati al valore legale dei titoli, ecc.). Di conseguenza gli Atenei hanno tutti i poteri pubblicistici necessari per l'esercizio delle funzioni loro affidate e la piena capacità di diritto privato con il solo limite della "funzionalizzazione", cioè della riferibilità alla cura degli interessi pubblici di cui sono espressione». Né mancano, in coerenza con tali affermazioni, vere e proprie regole di tecnica normativa: gli statuti, dato che non hanno necessità, nelle materie di loro competenza, di rivendicare «la disponibilità del potere», debbono evitare di irrigidirsi con «ogni più minuta previsione». Per il Ministero, «in sostanza, il rapporto tra ordinamento generale e ordinamento di Ateneo, nelle materie riservate allo statuto, è stato costituito dalla legge n. 168 in termini di relazione tra principi generali e disciplina di dettaglio».

<sup>35</sup> Il Ministro ricorda esplicitamente che «è scontato che non possono esservi interventi sull'ordinamento delle Università con veste regolamentare o amministrativa», citando l'art. 6, c. 2°, l. n. 168/1989.

<sup>36</sup> «È necessario distinguere tra i regolamenti di Ateneo qualificati direttamente come tali

prospettazione della risoluzione di alcuni dei problemi più ricorrenti incontrati dal Ministero in sede di controllo degli statuti<sup>37</sup>.

È significativo come anche una delle ultime note di fine legislatura possa essere ascritta a questa categoria: si tratta di un atto ministeriale che delinea «gli orientamenti» a cui il Ministero «si atterrà» «nelle procedure» relative all'approvazione dei regolamenti didattici di Ateneo cercando di risolvere anche «alcune aporie – ancorché marginali – emerse da una valutazione d'insieme dei numerosi e complessi provvedimenti adottati»<sup>38</sup>.

Si affrontano così, tra i tanti, temi come quello relativo alla cornice normativa statale dell'autonomia didattica degli Atenei<sup>39</sup> ed all'ambito del controllo ministeriale<sup>40</sup>.

Appartengono a questa categoria anche atti di indirizzo di cui al par. 2.5.

---

dalla legge» (come i relativi regolamenti didattico e di amministrazione, finanza e contabilità) «e conseguentemente sottoposti ad un particolare regime di controllo e pubblicazione (v. commi 9° e 11°, art. 6, l. n. 168), da quelli che semplicemente hanno come oggetto l'intero Ateneo (elettorale, accesso ai documenti, ecc.), il cui iter si risolve invece tutto all'interno dell'Ateneo».

È interessante notare come il Ministero affermi, in questo contesto, che sia «appena il caso di rilevare che non ogni determinazione generale necessita di una forma regolamentare».

<sup>37</sup> Si veda l'ultimo paragrafo della nota in esame, intitolato *Problemi particolari*.

<sup>38</sup> MURST, Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti, Uff. III, prot. 25 maggio 2001, n. 822, *Autonomia didattica. Problematiche applicative*. Nota che è inviata oltre che ai Rettori delle Università, ai Direttori degli Istituti d'istruzione universitaria ed ai rispettivi responsabili amministrativi e, per conoscenza, anche ai Presidenti della CRUI, del CUN, del CNSU e del CONVS.

<sup>39</sup> Con la quale, per scelta parlamentare, si è voluto «contemperare la disciplina dell'autonomia didattica degli atenei con il mantenimento di un insieme di elementi comuni all'intero sistema dell'istruzione universitaria» (*ibidem*).

<sup>40</sup> «L'esame dei regolamenti didattici di ateneo, ai fini dell'approvazione ministeriale, ha per oggetto la compatibilità delle previsioni regolamentari con le disposizioni contenute nel d.m. n. 509/1999, nell'art. 11, l. n. 341/1990 e nell'art. 6, l. n. 370/1999. In particolare tale esame verifica il rispetto, per i singoli ordinamenti didattici, delle indicazioni sugli obiettivi formativi qualificanti nonché dei vincoli relativi ai crediti formativi universitari riservati alle tipologie di attività formative e ai relativi ambiti disciplinari, in conformità ai prospetti allegati ai decreti ministeriali recanti la determinazione delle classi delle lauree e delle lauree specialistiche. La scelta delle attività formative attinenti alla quota dei crediti non vincolata dai decreti ministeriali è lasciata alla libera ed autonoma valutazione degli atenei. Nondimeno, l'indicazione di tali attività negli allegati al regolamento didattico è obbligatoria, per ovvie ragioni di completezza e trasparenza della descrizione generale dei corsi di studio e di comparabilità dell'offerta formativa delle università». Il regolamento didattico di Ateneo sarà approvato con apposito decreto ministeriale (*ibidem*).

#### 2.4. *Atti che sollecitano le Università all'attivazione delle fonti di autonomia*

Interessanti (e significative) sono le note del Ministero che sollecitano le Università ad esercitare i propri poteri normativi. È il caso, ad esempio, di una nota del settembre 1997<sup>41</sup> che ricorda come la (allora) recente l. n. 127/1997 «ha espressamente abrogato l'art. 17 c.c. ed ogni altra disposizione normativa con la quale veniva prescritto il rilascio di autorizzazione per l'acquisto di immobili o per l'accettazione di donazioni, eredità e legati da parte di persone giuridiche, associazioni e fondazioni». Il Ministero ne deduce (e richiama a ciò l'attenzione degli Atenei) «che il complesso degli adempimenti correlati all'accettazione di eredità, legati, lasciti e donazioni debba trovare ora idonea disciplina delle Università, segnalando che lo strumento regolamentare di cui all'art. 7, l. n. 168/1989 appare come la sede più appropriata della materia». Si tratta di un chiarissimo e correttissimo<sup>42</sup> richiamo al regolamento di Ateneo di amministrazione, finanza e contabilità.

Né mancano casi in cui l'interpretazione prospettata di norme di legge sia estensiva della potestà regolamentare degli Atenei in materia didattica<sup>43</sup>; tra l'altro, si ricorda, come «già enunciato in diversi atti del Ministero»<sup>44</sup>, che «l'autonomia statutaria e regolamentare delle università, quale riconosciuta dall'ultimo comma dell'art. 33 Cost. e quale disciplinata dalla l. 9 maggio 1989, n. 168, ricomprende la facoltà di derogare – in applicazione delle predette fonti normative e di principi e norme adottati con la legislazione successiva – a disposizioni dell'ordinamento anteriore, ancorché non espressamente abrogate».

---

<sup>41</sup> MURST, prot. 30 settembre 1997, n. ACG/2(A)1899/97, L. 15 maggio 1997, n. 127. *Articolo 13. Accettazione lasciti, donazioni, eredità e legati.*

<sup>42</sup> Si vedano le considerazioni sviluppate sull'utilizzazione di tale regolamento al par. 1.1.

<sup>43</sup> È il caso della nota del MURST – Sottosegretario di Stato Guerzoni, prot. n. 4084/SG del 19 ottobre 1998, relativa alla *Durata normativamente prevista dei corsi di studio e tempi per il conseguimento del relativo titolo.*

<sup>44</sup> «Nota n. 50, in data 5 novembre 1996, in tema di autonomia statutaria; nota n. 2402, in data 31 ottobre 1996, in tema di autonomia didattica e di flessibilità degli ordinamenti didattici; nota in data 12 novembre 1996, in tema di composizione delle commissioni di esame; nota n. 2079, in data 5 agosto 1997, in tema di autonomia didattica; prima *Nota di indirizzo* sull'autonomia didattica, n. 1/1998, in data 16 giugno 1998» (*ibidem*).

## 2.5. Atti di indirizzo

L'iter della riforma degli ordinamenti didattici è costellato da atti di indirizzo. La loro rilevanza è proporzionale alle difficoltà di attuazione di una riforma che muta radicalmente i corsi di laurea universitari e pertanto tali atti, al di là della loro natura giuridica, finiscono per essere una sorta di proiezione dell'impianto normativo della riforma stessa.

Talora, con questi strumenti si affrontano problemi legati alla fase transitoria del processo di riforma di attuazione dell'autonomia didattica<sup>45</sup>, spingendosi a dettare «istruzioni» ai Rettori ed ai Direttori degli istituti universitari<sup>46</sup>.

Ma altre note, non a caso ben più conosciute dalla comunità universitaria, dettano l'*imprinting* attuativo della riforma stessa. Mi riferisco alle note di indirizzo n. 1/98 del 16 giugno 1998<sup>47</sup> e n. 15/98 del 16 ottobre 1998<sup>48</sup>.

Su di esse, innanzitutto, due considerazioni preliminari: l'esposizione sembra quella neutrale di circolari informative: non è così, con tali note di indirizzo si puntualizzano (e, talora, specificano) scelte significative condizionanti gli ordinamenti universitari.

Entrambe sono state accompagnate da consultazioni<sup>49</sup>: con la CRUI, il CUN, le parti sociali e le organizzazioni studentesche. Da un confronto tra lo schema delle due note, inviato ai soggetti consultati, ed il loro testo definitivo non risultano significative differenze, il che non è privo di significato: la funzione di indirizzo del Ministero trova spazio nell'incertezza applicativa di una riforma che vede, in genere, impreparate le comunità universitarie<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> MURST, Dipartimento per l'autonomia universitaria e gli studenti, Uff. I, prot. 5 agosto 1997, n. 2079, *Art. 17, commi 95°, 101° e 119° della l. 15 maggio 1997, n. 127. Autonomia didattica. Regime transitorio. Atto di indirizzo* (così in grassetto nel testo).

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Intitolata l. 15 maggio 1997, n. 127. *Autonomia didattica*.

<sup>48</sup> Intitolata l. 15 maggio 1997, n. 127. *Autonomia didattica. Seconda nota di indirizzo: L'architettura del sistema italiano di istruzione superiore. Indicazioni preliminari all'emanazione dei «decreti di area» per i corsi di studio universitari*.

<sup>49</sup> La consultazione della prima nota d'indirizzo è stata avviata con l'inoltro di uno «schema provvisorio» in data 29 maggio 1998; quella della seconda con l'invio di uno «schema provvisorio» in data 17 settembre 1998.

<sup>50</sup> Uso l'espressione «comunità universitarie» anziché i termini Ateneo od Università, perché questi da un punto di vista istituzionale sono stati certamente coinvolti, ma è stato un coinvolgimento che non ha portato, appunto, alla partecipazione attiva di una percentuale significativa dei componenti della vasta comunità universitaria. Le note d'indirizzo sono costellate di



La prima di queste due note sull'autonomia didattica si autoqualifica espressamente come «avviso preventivo di interpretazione», con lo scopo di fornire «informazioni sintetiche sugli obiettivi dei provvedimenti in corso e indicazioni sulle innovazioni immediatamente percorribili»<sup>51</sup>. Si tratta di un atto che non solo ricostruisce le linee già definite della riforma ma in qualche misura, come per i non allora ancora adottati «decreti di area» (previsti dall'art. 17, c. 95°, l. n. 127/1997) ne anticipa il contenuto. Questo significativo particolare può forse aiutarci a comprendere meglio tale atto, che sembra svelare, rispetto sia al contenuto che alla sua natura, profili compositi: a tratti meramente illustrativi di aspetti della riforma già attuati, a tratti addirittura anticipatori di una disciplina non ancora formalizzata (quella dei futuri «decreti di area») che si vuole configurare, nei fatti, già precettiva per le Università. Si tratta, dunque, di uno strumento che appare per alcuni profili come circolare, per altri come direttiva, per altri ancora come testo (anticipatamente) precettivo, dove le previsioni di «carattere generale» si configurano come previsioni puntuali<sup>52</sup>.

La seconda nota di indirizzo in materia di autonomia didattica si pone l'obiettivo di fare il punto, come si legge nel titolo, sull'«architettura del sistema italiano di istruzione superiore» che si va a costruire, anche attraverso «indicazioni preliminari all'emanazione dei «decreti di area» per i corsi di studio universitari.» Vi si ribadisce che «principio fondante della riforma è l'autonomia didattica degli atenei»<sup>53</sup>, traendo la conseguenza che «l'attua-

---

richiami a forme di partecipazione, ma questa è avvenuta su di un terreno più istituzionale (e talora di corporazioni accademiche): così, ad esempio, nella seconda nota d'indirizzo sull'autonomia didattica si ricorda che la prima è stata redatta «a seguito» di un dibattito «che ha avuto come momenti significativi il convegno nazionale della CRUI e l'apposito documento approvato dal CUN».

<sup>51</sup> Nel testo le parole «informazioni sintetiche sugli obiettivi» e «innovazioni immediatamente percorribili» sono evidenziate in grassetto.

<sup>52</sup> Anche se sul merito largamente condivisibili. In questa nota di indirizzo si anticipa che nei «decreti di area» saranno incluse «le seguenti previsioni di carattere generale», che dovranno quindi rispettare gli ordinamenti didattici di tutti i corsi universitari:

«– presenza di discipline di settori diversi rispetto a quelli in cui il *curriculum* si inquadra, così da assicurare una formazione globale dello studente;

– acquisizione della piena conoscenza di una lingua europea e, almeno a livello base, di una seconda lingua straniera;

– acquisizione di competenza nell'uso delle nuove tecnologie informatiche e telematiche;

– effettuazione di *stages* formativi;

– conclusione dei corsi con una prova finale – differenziata a seconda dei corsi e dei relativi livelli – diretta alla valutazione globale del *curriculum* individuale e del livello di preparazione conseguito».

<sup>53</sup> Nel testo le parole «autonomia didattica» sono evidenziate in grassetto.

zione della riforma compete – ancorché nel quadro dei “criteri generali” la cui definizione è demandata dalla legge al Ministro – agli organi accademici preposti alla didattica in ciascuna università, con il primario e diretto coinvolgimento dell’intero corpo docente ... e con il necessario confronto con gli studenti», coinvolgimento e confronto che in questa fase è avvenuto in modo limitato, tanto che è dalla necessità di offrire strumenti di orientamento alle Università ed alle loro articolate comunità che trovano sostanziale legittimazione le due note d’indirizzo.

Questa nota di indirizzo sembra prendere «le misure» ai futuri percorsi didattici, delineando «le tappe della riforma», «l’armonizzazione europea dei corsi», «la flessibilità dei percorsi e crediti formativi», «l’architettura del sistema», «il regime transitorio» e «gli obiettivi finali», né manca un accenno al problema dell’«interconnessione dei corsi di I e II livello» ed al «dottorato di ricerca».

## 2.6. *Direttive*

Il Ministero ha qualificato solo pochi atti come direttiva. Nondimeno, appaiono tra loro molto diversi anche considerando «la difficoltà» di individuare «un concetto ben preciso» di direttiva<sup>54</sup>.

Significativo è che uno di questi, relativo all’orientamento universitario<sup>55</sup>, sia qualificato come «atto di indirizzo» nel testo e «direttiva» nella lettera di trasmissione ai soggetti interessati<sup>56</sup>. In effetti, sia dal punto di vista del linguaggio comune<sup>57</sup>, che da un punto di vista tecnico-giuridico<sup>58</sup>, le figure del-

<sup>54</sup> Su tale difficoltà si veda E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999, 6.

<sup>55</sup> MURST, Dipartimento per l’autonomia universitaria e gli studenti, Uff. II, prot. 6 agosto 1997, n. 123.

<sup>56</sup> Il termine direttiva appare solo nella lettera di trasmissione (qualificata questa come «circolare») comune ad altra direttiva, relativa questa alle scuole, che il Ministro ha ritenuto opportuno trasmettere insieme (in quanto entrambe relative all’orientamento, seppure in ambiti diversi dell’istruzione) nella duplice veste di Ministro della Pubblica Istruzione e Ministro dell’Università e della ricerca scientifica e tecnologica. Si tratta della circolare n. 488 (numerazione che fa presagire essere del Ministero della P.I.) prot. n. 18359/BL dello stesso 6 agosto 1997.

<sup>57</sup> *Il dizionario della lingua italiana* Devoto-Oli definisce (nel loro significato estensivo) la «direttiva» come «la condotta che si tiene o l’indirizzo che si segue in conformità di determinati programmi» e l’«indirizzo» come la «direzion e individuata o motivata da interessi o programmi determinati». Semmai al termine «direttiva» si accompagna anche un significato più legato al fenomeno giuridico o più generalmente regolativo.

<sup>58</sup> Tant’è che in alcuni tentativi definitivi del concetto di direttiva si opera un espresso ri-

l'atto d'indirizzo e della direttiva tendono a coincidere. La ragione che ha indotto il Ministero a prevedere questa figura come distinta da quella delle direttive non appare chiara<sup>59</sup>: forse con essa si vuole sottolineare che certi processi (lo si è visto per le due principali note d'indirizzo in materia di autonomia didattica) sono ancora in itinere dal punto di vista del perfezionamento normativo, tant'è che talora sembrano voler essere anticipatamente orientative di un quadro delineato sul piano politico (la volontà di completare la riforma) ma non ancora compiuto sul terreno tecnico-normativo.

Poco a che fare con la qualificazione di direttiva sembra avere l'atto del 23 marzo 1997, relativo a disposizioni in materia di incompatibilità<sup>60</sup>, che sembra più somigliare ad una nota esplicativa<sup>61</sup>.

Più interessante appare l'atto del 6 marzo 2000, n. 587, relativo ai Centri di eccellenza della ricerca<sup>62</sup>, emanato facendo riferimento a due decreti del Ministero; il primo dei quali stabilisce che i fondi stanziati «per la creazione ed il sostegno» di detti centri «saranno ripartiti tra le Università con i criteri che verranno definiti con decreto del Ministro, da inviare alla Corte dei conti, entro novanta giorni dalla pubblicazione del presente provvedimento»<sup>63</sup>, mentre il secondo determina, tra l'altro, «obiettivi», indicazioni relative alle «caratteristiche generali» e alla «selezione» dei progetti nonché «la partecipazione finanziaria» del MURST<sup>64</sup>. Nondimeno, anche a considerare questo secondo decreto come quello richiamato dal primo è solo con l'atto del 6 marzo 2000, n. 587 qualificato come direttiva, che si completano i criteri necessari per la distribuzione delle risorse, che vengono formulati in forma di puntuali prescrizioni<sup>65</sup>.

---

chiamo agli atti di indirizzo (come ricorda E. CATELANI, *Nuove tendenze delle direttive interorganiche*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 247, nel richiamare l'autorevole posizione di Bachelet).

<sup>59</sup> Più in generale, in più di un caso, la denominazione degli atti sembra corrispondere più all'uso di una terminologia propria degli apparati burocratici ministeriali che ad un linguaggio tecnico-giuridico.

<sup>60</sup> Tale atto non si qualifica come tale, risultando l'indicazione di direttiva solo nell'elenco degli atti riportato nel sito del Ministero: v., MURST, Sottosegretario di Stato, 23 marzo 1997, *L. 23 dicembre 1996, n. 662*.

<sup>61</sup> Si veda, oltre, il par. 2.9.

<sup>62</sup> MURST, Dipartimento per gli affari economici, Uff. III, prot. 6 marzo 2000, n. 587, *Centri di eccellenza della ricerca – Direttiva per la prima applicazione*.

<sup>63</sup> D.m. 21 giugno 1999, n. 313, *Programmazione del sistema universitario per il triennio 1998-2000*, art. 4, che viene pubblicato in *G.U.*, con significativo ritardo, il 27 ottobre 1999.

<sup>64</sup> D.m. 13 gennaio 2000, n. 11, *Cofinanziamento dei centri di eccellenza della ricerca – bando 2000*.

<sup>65</sup> Alcune delle quali avrebbero dovuto, forse, più opportunamente essere indicate nel d.m.

Per quanto riguarda la «direttiva»<sup>66</sup> ministeriale del 23 maggio 2000, relativa ad attività istruttorie necessarie per il rilascio di particolari autorizzazioni<sup>67</sup>, questa sembra avere più i caratteri di un regolamento di esecuzione. Si presenta con un preambolo, in cui sono dettagliatamente richiamate le disposizioni costituzionali e legislative (oltre al nuovo regolamento governativo di organizzazione del Ministero del 1999) di riferimento. Sempre nel preambolo si motiva il provvedimento «con la necessità di disciplinare, secondo i criteri di imparzialità e trasparenza» le dette procedure autorizzatorie. Soprattutto, si traduce in un insieme di norme puntuali, di cui, tra l'altro, si riconosce (punto 9) la necessità dell'invio alla Corte dei conti per la registrazione.

Tale registrazione è anche prevista per la già citata<sup>68</sup> Direttiva annuale sull'attività amministrativa relativa al 2001, che peraltro si presenta come sostanzialmente rivolta dal Ministro alle proprie strutture<sup>69</sup> (e, quindi, in astratto, non rientrare nell'oggetto della nostra analisi). Nondimeno, questa direttiva è interessante anche ai fini della nostra riflessione (di analisi dell'influenza dell'azione del Ministro sulle autonomie universitarie) sotto più di un profilo: da rilevare è che nel dettagliato elenco dei macro-obiettivi del Ministero tutti rientrano rigorosamente nelle competenze del Dicastero e che il perseguito miglioramento della sua efficienza, se realizzato, avrebbe certamente effetti benefici sull'insieme del sistema universitario.

---

13 gennaio 2000. Mi riferisco, in particolare, alle previsioni che «ogni Università non può presentare più di tre progetti, indicati in stretto ordine di priorità»; che «ciascun progetto deve prevedere un costo totale, nel triennio, non superiore ai 10 miliardi e non inferiore a 2 miliardi (con esclusione di voci di spesa relative ad interventi di edilizia)»; che «la prima quota annuale erogata dal MURST sarà prioritariamente finalizzata all'acquisto delle attrezzature necessarie alla costituzione del Centro; l'Ateneo dovrà pertanto provvedere, per il primo anno di attività alla copertura delle restanti spese».

<sup>66</sup> Così esplicitamente qualificata nell'atto.

<sup>67</sup> L'atto ha per oggetto *Attività istruttorie per i provvedimenti di autorizzazione all'attività di filiazioni in Italia di università e istituti superiori di insegnamento a livello universitario stranieri*.

<sup>68</sup> Alla nt. 16.

<sup>69</sup> «La direttiva – vi si legge – si articola in quattro parti:

- 1) esplicitazione delle missioni istituzionali, le quali dovranno rappresentare le linee guida di carattere generale che orienteranno il concreto operare degli uffici;
- 2) precisazione di iniziative di carattere trasversale tendenti a migliorare l'efficienza complessiva del Dicastero;
- 3) identificazione degli obiettivi e dei correlati risultati dei Centri di responsabilità amministrativa;
- 4) sistema di monitoraggio».

## 2.7. Documenti

In realtà si tratta di atti, come già rilevato, che non si autoqualificano mai in tal modo, mentre la definizione deriva dalla catalogazione nell'indice degli atti del Ministero riportato nel relativo sito internet.

Si tratta, anche in questo caso, di un numero limitato di atti dei quali, peraltro, è difficile trovare caratteri comuni. Si va, dal punto di vista contenutistico, da note informative sulla redistribuzione di borse di studio (con allegato quadro riepilogativo)<sup>70</sup>, ad atti che (anche con qualche interessante considerazione di carattere generale sull'autonomia universitaria) pongono chiarimenti di carattere giuridico e sollecitazioni operative alle Università<sup>71</sup>, per passare alla formulazione di un bando di gara<sup>72</sup> e di una «intesa» tra il Ministero e la CRUI in materia di elezioni dei componenti le commissioni di concorso<sup>73</sup>.

Semmai un qualche interesse lo presentano due «documenti». Il primo, del giugno 2000, è relativo alle immatricolazioni degli studenti stranieri<sup>74</sup>: viene spontaneo notare come una disciplina così articolata sia contenuta in un atto che non sembra rispettare né iter procedurali né regole formali<sup>75</sup>. Il

---

<sup>70</sup> MURST, Sottosegretario di Stato, (senza n. di prot.) 26 marzo 1997, *Scuole di specializzazione area medica – distribuzione borse 1996/97*.

<sup>71</sup> MURST, (senza n. prot.) 17 marzo 1997 (a firma del Ministro), *Facoltà per le Università di procedere ad assunzioni a tempo determinato. Opportunità di valersi della medesima facoltà per favorire l'accesso dei giovani alle attività di ricerca*. Il Ministro coglie l'occasione per «richiamare il principio costituzionale dell'autonomia universitaria quale fondamento di un sistema che deve costantemente adeguare e inventare idonei strumenti per raggiungere obiettivi di qualità della formazione, con il solo limite delle leggi dello Stato che lo riguardano».

<sup>72</sup> MURST, *Bando di Gara per la presentazione dei progetti a valere su fondi FSE del Programma Operativo MURST 1994/99* (G.U. del 6 febbraio 1999).

<sup>73</sup> Intesa del 4 marzo 1999.

<sup>74</sup> MURST, Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti – Uff. II, prot. 8 giugno 2000, n. 2612, *Immatricolazione degli studenti stranieri ai corsi universitari per l'anno accademico 2000/2001*.

<sup>75</sup> Atto così significativo da essere, le sue «disposizioni ... state concordate con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento delle politiche comunitarie), nonché con i Ministeri degli Affari esteri, dell'Interno, della Pubblica Istruzione e con la Conferenza dei Rettori delle Università italiane».

Da notare che, nel passato, due analoghi documenti erano stati formalmente emessi dal Ministero degli Affari esteri – Direzione generale delle relazioni culturali, Uff. VI, in data 1 aprile 1999 (prot. n. 116/259/C) e 6 maggio 1999 (prot. n. 116/363/C), con una inversione del soggetto concertante: il MURST compare tra i soggetti concertati (insieme a tutti gli altri sopra ricordati) al posto del concertante Ministero degli Affari esteri.

secondo<sup>76</sup>, si fa carico di trasmettere<sup>77</sup>, rielaborati, gli indirizzi del Parlamento al Governo, sulle Facoltà e Corsi di laurea in Scienze motorie, contenuti nella «Risoluzione approvata all'unanimità dalla VII Commissione permanente del Senato, nella seduta del 16 novembre 2000»<sup>78</sup>. Si tratta di un testo densissimo che finisce, sotto forma di chiarimenti, per dare soluzione ai delicati profili relativi al processo di trasformazione degli Istituti Superiori di Educazione Fisica (ISEF), con la forza che gli deriva dall'esplicitare indirizzi parlamentari.

## 2.8. Ordinanze

I pochi atti che si qualificano come ordinanza attengono quasi sempre a procedure relative allo svolgimento di esami di stato<sup>79</sup> od all'elezione di organismi universitari<sup>80</sup>, in un caso almeno alla convalida e valutazione di titoli di studio<sup>81</sup> ed alle procedure burocratiche a cui debbono attenersi istituti che ambiscono al riconoscimento dell'idoneità a svolgere determinate attività formative<sup>82</sup>. Si presentano con un preambolo che richiama le fonti normative di riferimento e, talora, prevedono una sintetica motivazione<sup>83</sup>. Sem-

---

<sup>76</sup> MURST, Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti – Uff. VI, prot. n. 2165, *Facoltà e Corsi di laurea in Scienze motorie* (a firma del Sottosegretario Guerzoni).

<sup>77</sup> Oltre che ai Rettori delle Università che hanno attivato Facoltà o Corsi di laurea in Scienze motorie, al Rettore IUSM ed ai Direttori degli ISEF pareggiati, per conoscenza, al Ministro della Pubblica Istruzione ed ai Presidenti di CRUI, CUN, CNSU, CONVSU e della Conferenza nazionale responsabili Facoltà e Corsi di laurea in Scienze motorie.

<sup>78</sup> Risoluzione riportata in allegato al documento del MURST.

<sup>79</sup> Si veda, tra le altre, l'ordinanza del 23 dicembre 1997, relativa agli esami di stato di abilitazione all'esercizio delle libere professioni e quella analoga del 9 gennaio 2001.

<sup>80</sup> Si veda, per le procedure di elezione del CUN, l'ordinanza del 15 ottobre 1997 (che rinvia la votazione per addivenire alla risoluzione di alcuni problemi procedurali, integrando e rettificando l'ordinanza del 23 agosto 1997) e l'ordinanza del 7 febbraio 2000 che revoca la precedente del 20 dicembre del 1999 al fine di impedire la sovrapposizione tra le elezioni del CNSU e quelle regionali ed amministrative successivamente fissate dal Governo in data contigua.

<sup>81</sup> MURST, ordinanza 14 ottobre 1998, n. 3044, *Istruzioni per lo svolgimento delle procedure di convalida e di valutazione dei titoli di assistente sociale ai sensi del regolamento adottato con d.m. 5 agosto 1998, n. 340*.

<sup>82</sup> MURST, ordinanza (senza numerazione) del 30 dicembre 1999, *Articolo 2, comma 1, del regolamento adottato con decreto ministeriale 11 dicembre 1998, n. 509, Istanze di riconoscimento degli istituti di psicoterapia*.

<sup>83</sup> Ad esempio, nella ordinanza citata alla nota n. 81 si fa riferimento alla «necessità di assi-

bra esistere, in genere, un'urgenza del provvedere che sembra far preferire al Ministero questa forma anziché quella del decreto e, in tale (raro) uso può forse scorgersi anche l'influenza derivante dall'utilizzo della figura dell'ordinanza nell'ambito dell'attività del Ministero della pubblica istruzione<sup>84</sup>; anche se non va dimenticato che, talora, nel nostro ordinamento giuridico, il termine ordinanza è adoperato in modo «atecnico e generico»<sup>85</sup>.

## 2.9. Note esplicative

Un altro strumento elaborato dal MURST è quello che lui stesso definisce «nota esplicativa», che tende a ricostruire, a modo di prospetto illustrativo, sostanzialmente di circolare, discipline articolate in ambiti di particolare rilievo per le Università, oppure a dare chiarimenti su una norma regolamentare (in modo, appunto, esplicativo). È il caso, nella prima ipotesi, di una nota del marzo 1998, sulle possibilità di sostenere le attività di ricerca, in particolare delle giovani leve di studiosi<sup>86</sup>; nella seconda ipotesi, di una nota dell'aprile dello stesso anno riguardante chiarimenti su di una norma di un regolamento governativo relativo alla programmazione del sistema universitario<sup>87</sup>.

Certamente, gli atti che svolgono simili funzioni sono in numero ben maggiore di quelli qualificati espressamente come «nota esplicativa»: ad esempio, non sono qualificati in genere come tali quelli che descrivono profili dell'attività di programmazione del MURST, nonostante almeno una significativa eccezione<sup>88</sup>.

---

curare l'uniformità delle procedure relative alle predette convalide e valutazioni»; in quella del 15 ottobre 1997, citata alla nt. 80, con l'esigenza di «garantire il più ampio confronto elettorale ...».

<sup>84</sup> Si veda F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir.amm.)*, in *Enc. dir.*, 1980, XXX, 973 ss., che ricorda l'uso fattone anche nell'ambito dell'amministrazione della pubblica istruzione, come manifestazione di un «potere di ordinanza istituzionalizzato» funzionale allo svolgimento delle proprie competenze. A tal proposito, non può che notarsi come, per il MURST, la possibilità di utilizzare un siffatto potere di ordinanza, date le previsioni dell'art. 33, ultimo comma, Cost., non possa che essere limitata ed eccezionale.

<sup>85</sup> G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza*, in *N<sup>mo</sup>. dig. it.*, XII, 90.

<sup>86</sup> MURST, Dipartimento affari economici, Uff. III, prot. 12 marzo 1998, n. 523, *Rapporti contrattuali per attività di ricerca*. «Nota esplicativa» (in grassetto nel testo).

<sup>87</sup> MURST, Dipartimento affari economici, Uff. I, prot. 6 aprile 1998, n. 470, *D.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25*. «Nota esplicativa» (in grassetto nel testo).

<sup>88</sup> MURST, Dipartimento affari economici, Uff. I, prot. 16 dicembre 1999, n. 1823, *D.m. 21 giugno 1999 – programmazione del sistema universitario per il 1998-2000 – nota esplicativa rela-*

### 2.10. Note sul problema dell'interpretazione di norme primarie

Il Ministero tende dunque ad informare le Università sulle disposizioni che le riguardano e talora si spinge a ricostruire i relativi istituti giuridici (attività che comporta sempre una funzione interpretativa) ma tende ad escludere una simile operazione in casi in cui vi siano, su norme primarie, contrasti interpretativi.

Molto significativa, anche in relazione alla «filosofia» del Ministero, è la nota, a firma del capo di gabinetto, del 23 dicembre 1999, n. 1414<sup>89</sup>. Il Ministero è sollecitato formalmente dalla Conferenza permanente dei Rettori<sup>90</sup> e, «per le vie brevi, da singole Università», ad «esprimere un orientamento» interpretativo su una controversa norma di legge.

A tale richiesta viene risposto «che il Ministero ... per la posizione che assume, secondo la legge, nei confronti delle singole Università non può svolgere compiti, – quali quelli di fornire orientamenti interpretativi di norme primarie –, che presuppongono funzioni di supervisione, se non di gerarchia, che al Ministero non competono. La autonomia di cui godono le Università sarebbe, anzi, gravemente lesa ove il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica impartisse una interpretazione della norma primaria che riguarda profili di funzionamento interno delle Università e che impegna le risorse, anche finanziarie, di ciascun Ateneo».

Il Ministero conclude che «la attività interpretativa ... dovrà, dunque, essere rimessa a ciascun Ateneo, non diversamente da quanto accade nelle altre, innumerevoli, ipotesi nelle quali è richiesta la applicazione di un testo normativo»<sup>91</sup>.

Nondimeno, in un caso, il Ministero, in presenza di una procedura di infrazione della Commissione europea nei confronti del nostro Paese (e pro-

---

*tiva alla ripartizione dei fondi concernenti il triennio ed agli accreditamenti disposti nel corrente esercizio.*

<sup>89</sup> MURST, Gabinetto, prot. Aeg/36/1414/99 del 23 dicembre 1999, *Richiesta di interpretazione dell'art. 1 c. 10° della l. 14 gennaio 1999, n. 4, recante «Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole».*

<sup>90</sup> CRUI, nota del 10 giugno 1999.

<sup>91</sup> In effetti, si tratta di una posizione non nuova del Ministero: si veda anche la nota MURST, Dipartimento per l'autonomia universitaria e gli studenti, Uff. II, prot. 23 settembre 1999, n. 6518/99, l. 2 agosto 1999, n. 264, art. 5, con la quale si risponde alla nota della CRUI n. 984-99/P/rg dell'8 settembre dello stesso anno. Il ragionamento è più sintetico ma analogo: «Stante la formulazione dell'enunciato normativo, non è possibile da parte di questo Ministero individuare le strutture, gli uffici o gli organi universitari abilitati a certificare l'ammissione alla frequenza dei corsi, in quanto trattasi di materia rimessa all'autonomia statutaria e regolamentare e ai connessi poteri di organizzazione di ciascun Ateneo».



prio in ragione di una responsabilità in sede comunitaria che deriva dal comportamento di alcuni Atenei) richiama all'obbligo del rispetto di una disciplina legislativa in materia di rapporto di lavoro nata proprio per rispondere alle pronunce della Corte di giustizia<sup>92</sup>.

### *Conclusioni*

Esprimere un giudizio complessivo sull'uso di una tipologia così varia di atti non è facile. Certamente, testimoniano di un attivismo del Ministero che si spiega anche con l'essere la XIII una legislatura di svolta nell'ambito dell'elaborazione e dell'attuazione della riforma degli ordinamenti didattici universitari.

A questo importante appuntamento le Università non sono arrivate sufficientemente preparate. Se un atteggiamento centralistico da parte del Ministero vi è stato, questo semmai attiene alla fase di progettazione della riforma, con un coinvolgimento molto parziale delle comunità universitarie (dovuto, peraltro, in parte, anche ad un loro diffuso atteggiamento passivo)<sup>93</sup>.

Molti Atenei e moltissime di quelle loro articolazioni interne (dotate di un proprio spazio di autonomia) che sono le Facoltà hanno dovuto riempire di contenuti una complessa riforma senza essere sufficientemente preparati.

---

<sup>92</sup> MURST, Dipartimento autonomia universitaria e studenti, Uff. V, prot. 7 agosto 1998, n. 2596, *Esperti e collaboratori linguistici*. La nota ha ad oggetto il rapporto di lavoro dei collaboratori linguistici; nel passato, la posizione dei lettori di madre lingua straniera è stata all'origine di una complessa vicenda giurisprudenziale, con una, tra l'altro, importante pronuncia della C. giust. CE 2 agosto 1993 (sulla vicenda, sia consentito rinviare al mio contributo *Le fonti normative delle Università nella giurisprudenza del più recente periodo*, in *Osservatorio delle fonti* 1997, 285 ss.). Il Ministero rileva che «l'art. 4 della l. n. 236/1995 e l'art. 51 del contratto collettivo non sono stati ... interpretati ed attuati uniformemente dalle Università sia in sede di recepimento nei contratti di Ateneo sia nei contratti individuali stipulati» in modo tale da far venire meno la procedura di infrazione della Commissione europea. Di conseguenza, il Dicastero richiama le Università, da un lato, «sulla necessità di risolvere definitivamente il contenzioso in atto prevedendo espressamente nella contrattazione di Ateneo e nei contratti individuali il rispetto dei diritti acquisiti nello spirito della legge e del contratto collettivo nazionale ...», dall'altro, invita a «fornire assicurazioni in tal senso al fine di poter fornire una esauriente risposta alla Commissione europea e di concludere definitivamente il contenzioso instaurato presso la Corte di Giustizia».

<sup>93</sup> E tutto questo rappresenta un dato negativo sia per il Ministero che per le Università, perché la riforma degli ordinamenti didattici rappresenta, a prescindere dal giudizio sul merito, la prima grande innovazione, dopo la stagione dell'adozione degli statuti.

La sensazione è che, nella fase di progettazione della riforma, il Ministero abbia giocato consapevolmente una funzione direttiva (diciamolo pure, anche un tantino autoritaria) nel timore di raccogliere, altrimenti, rispetto ad innovazioni radicali [tra cui l'introduzione dei crediti<sup>94</sup> e l'articolazione dei percorsi formativi in cicli (il famoso «tre più due»)<sup>95</sup>] resistenze insormontabili.

Nondimeno, l'attuazione di questa riforma sembra essere stata sinceramente sentita, a livello politico-ministeriale, come necessaria per consentire alle Università di completare i loro ordinamenti autonomi.

È indubbia la presenza di una dicotomia tra le modalità dell'avvio del processo e le intenzioni: alcuni degli atti ministeriali sopra esaminati appaiono, così, talora risentire di questo vizio d'origine (si pensi alle due più importanti note d'indirizzo in materia di autonomia didattica), ma la «filosofia» che complessivamente li ispira è volta a favorire l'ampliamento delle autonomie universitarie, come testimonia, tra l'altro, lo abbiamo visto più sopra, il rifiuto di proporre interpretazioni autoritative di norme primarie; l'invito rivolto alle Università ad utilizzare con più coraggio le fonti di autonomia; una, più volte proposta, teorizzazione delle fonti dell'autonomia universitaria che richiama espressamente l'art. 33, ultimo comma, Cost. Certo, il quadro complessivo è fortemente contraddittorio perché l'attività ministeriale si mantiene, in genere, nell'alveo delle competenze attribuitele dalla legge, ma si tratta di una legislazione che ha peraltro conferito al Ministro poteri che potenzialmente (e, talora, concretamente) possono confliggere con l'autonomia delle Università<sup>96</sup>.

Gli esiti dell'ormai più che decennale transizione dal vecchio ad un nuovo sistema universitario sono ancora incerti: molto dipenderà dal ruolo del Ministero ma ancor più dalla capacità (o dall'incapacità) delle comunità universitarie di esprimere una reale cultura dell'autonomia che sappia anche essere cultura della responsabilità.

---

<sup>94</sup> Su quanto l'introduzione dei crediti formativi innovi nell'organizzazione dei corsi si veda, S. MICHELOTTI-R.E. SCHMIDT, *Crediti e innovazione didattica*, in V. CERULLI IRELLI-O. ROSSELLI (a cura di), *Per una riflessione sulla didattica del diritto (con particolare riferimento al diritto pubblico)*, Franco Angeli, Milano, 2000, 277 ss.

<sup>95</sup> Ma sull'insieme delle innovazioni introdotte dalla riforma si vedano le *Note introduttive* in MURST, *La riforma dell'Università. Le regole dell'autonomia*, cit., XXI ss.

<sup>96</sup> Come rileva S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, cit., 218.