

LE FONTI DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA\*

GIOVANNI TARLI BARBIERI\*\*

**Sommario**

1. La contrastata storia dell'autonomia universitaria dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. – 2. L'art. 33, comma 6, Cost., nella giurisprudenza costituzionale. – 3. L'attuazione del precetto costituzionale; dalla lunga stagione del “congelamento” alla l. 168/1989. – 4. Dopo la l. 168/1989: “il precoce riflusso”. – 5. La legge Gelmini. – 6. Dopo la legge Gelmini: verso una stagione di “fuga dalla normazione”? – 7. L'autonomia statutaria delle Università: alcuni spunti emergenti dalla prassi. – 8. L'autonomia universitaria dinanzi alle sfide del presente. – 9. *Segue*: i nodi (largamente irrisolti) dei rapporti tra Atenei e Regioni. – 10. Conclusioni.

**Abstract**

*The essay presents an overview of the sources of university autonomy, starting from the discipline contained in Article 33 of the Constitution. In particular, on the basis of the disappointing practice in this field, together with the chaos that has plagued the legislative framework of the universities for years now, the need for a reorganisation of the legislation is suggested, which appears to be extremely urgent.*

**Suggerimento di citazione**

G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al convegno “L'autonomia universitaria”, organizzato dall'*Associazione italiana costituzionalisti* e svoltosi Roma il 28 ottobre 2021.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [giovanni.tarlibarbieri@unifi.it](mailto:giovanni.tarlibarbieri@unifi.it)

### 1. La contrastata storia dell'autonomia universitaria dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana

«Chi di noi non ha dovuto sbatter la testa, come studente o come docente contro i molteplici e tentacolari aspetti di tale fenomeno? Ritoccare un piano di studi è un affare di Stato; modificare i metodi d'insegnamento o di esame è un altro affare di Stato; perfino fare un viaggio all'estero o accettare un *grant*, è affare di Stato che può chieder consensi e firme ministeriali... Le autonomie istituzionali e locali sono evanescenti, se non inesistenti. Lo Stato accentra tutto; esso prescrive regole su regole, rigide, uniformi – “nazionali”»<sup>1</sup>.

In questo passo, ormai cinquant'anni fa Mauro Cappelletti denunciava efficacemente «i vizi paralizzanti del *centralismo burocratico*»; espressione, questa, che si presta bene a sintetizzare anche la sorte dell'autonomia normativa delle Università, che pure l'art. 33, comma 6, Cost. delinea «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

Di tale disposizione è stata sottolineata da più parti l'ambiguità<sup>2</sup> e comunque i problemi interpretativi, peraltro a lungo sottovalutati dalla dottrina. Paladin ancora nel 1988 parlava di una disposizione che «dice e non dice, garantisce da un lato e d'altro lato svuota la stessa garanzia»<sup>3</sup>, tanto che non pochi autori si sono richiamati alla nota definizione di Salvatore Pugliatti che nel 1964 parlava dell'autonomia universitaria come di una sorta di «mito» o «araba fenice»<sup>4</sup> e alcuni, prima della riforma del 1989, avevano accolto un'interpretazione di tale disposizione in linea di continuità con la legislazione precostituzionale e in particolare con l'art. 1, comma 3, del testo unico sull'istruzione superiore (r.d. 1592/1933) che alludeva ad una «autonomia amministrativa, didattica e disciplinare», senza peraltro riferirsi ad un'autonomia normativa<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> M. CAPPELLETTI, *Studio del diritto e riforma dell'Università italiana. Alcune osservazioni di politica comparata*, in Id., *L'educazione del giurista e la riforma dell'Università (studi-polemiche-raffronti)*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 253-254 (il saggio è pubblicato, con ulteriori svolgimenti, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 445 ss.).

<sup>2</sup> Così, in particolare, F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 27 ss.

<sup>3</sup> L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988, p. 162 (il testo è pubblicato in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, pp. 455 ss. Non a caso, anche uno dei primi organici commenti all'art. 33 Cost. non valorizzò molto i contenuti del comma 6: S. CASSESE, A. Mura, *Art. 33-34*, in *Comm. cost. – Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1976, pp. 210 ss. Successivamente lo stesso Casseese ha affermato che l'art. 33, comma 6, Cost., fu adottato dal costituente «più per motivi negativi, per limitare l'ingerenza statale nelle università, che per motivi positivi»: S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, V, c. 84.

<sup>4</sup> S. PUGLIATTI, *Relazione sulla autonomia universitaria*, in *L'Università italiana*, 1964, pp. 335 ss.

<sup>5</sup> In questo senso, A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, in *Annali triestini*, 1948, pp. 61 ss. (il testo è pubblicato altresì in ID., *Scritti giuridici*, vol. IV – *Diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1990, pp. 451 ss.).

Occorre aspettare la fine degli anni Settanta per assistere a una svolta a livello dottrinale che anticipa il dibattito politico che avrebbe portato all'approvazione della legge Ruberti. In questo senso non si può non rimarcare, per il suo rilievo, il convegno dell'AIC del novembre 1988, preceduto da alcuni pregevoli contributi che avevano rilanciato con forza il valore centrale dell'art. 33, comma 6, Cost. e la necessità di una sua coerente attuazione legislativa<sup>6</sup>.

Certo, come accennato, la disposizione costituzionale non manca di suscitare problemi interpretativi.

In primo luogo, la sua collocazione nella prima parte della Costituzione impone una sua interpretazione in stretta correlazione con i principi fondamentali «da cui si desume la ispirazione di fondo che vivifica il “progetto di società e di stato” in essa delineato»<sup>7</sup>. È condivisibile perciò quanto già sostenuto in questa sede da Beniamino Caravita<sup>8</sup>, ma in precedenza anche da Nicola Occhicupo, secondo il quale, in linea con la giurisprudenza costituzionale (sent. 14/1983), «le Università sono, dunque, comunità di persone, formazioni sociali, che presentano, tra l'altro, la caratteristica di avere il c.d. elemento personale differenziato in più “componenti”, ciascuna portatrice di diritti ed interessi distinti da quelli delle altre, ma tutte partecipi, in misura diversa, della vita comunitaria e del comune interesse al conseguimento dei compiti specifici, e con una organizzazione stabile e permanente, strumentale alla realizzazione dei fini specifici della formazione medesima, che fornisce a questa una precisa individualità»<sup>9</sup>. A ragionare diversamente, e quindi a inquadrare le Università tra gli enti strumentali dello Stato, se ne perde le peculiarità proprio nella prospettiva dell'art. 33 Cost.<sup>10</sup>.

Come è stato lucidamente affermato, «l'autonomia degli Atenei non ha una giustificazione corporativa e non serve a sostenere pretese di autoreferenzialità, ma a dare corpo ed energia alla libertà di ricerca ed insegnamento, dalla quale nasce – come oggi si riconosce ampiamente nei Paesi che vantano i sistemi universitari più efficienti – l'impulso più forte all'innovazione culturale e tecnologica. Forse non è inutile ricordare che il suo fondamento costituzionale si trova

<sup>6</sup> Per tutti, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 23 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, pp. 757 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 1980, pp. 229 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. e soc.*, 1981, pp. 270 ss. (anche in *Studi in onore di A. Amorth*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 375 ss.).

<sup>7</sup> N. OCCHICUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Padova, Cedam, 1990, 13 (il testo è pubblicato altresì in *Foro it.*, 1990, V, cc. 252 ss.).

<sup>8</sup> B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in questa *Rivista*, 2021, n. 6, pp. 6 ss. (il testo è pubblicato altresì in *Federalismi.it*, 2021, n. 25, pp. IV ss.).

<sup>9</sup> N. OCCHICUPO, *Costituzione*, cit., pp. 15-16.

<sup>10</sup> L. PALADIN, *Stato e prospettive*, cit., p. 176.

nella prima parte della Costituzione. Ciò significa che il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato deve essere inteso in senso estensivo, secondo il principio di massima espansione dei diritti e delle libertà fondamentali. Lo stesso legislatore statale non può andare al di là della determinazione dei confini esterni dello spazio autonomo posseduto dalle Università a titolo originario e soltanto riconosciuto e non costituito dalla legislazione progressivamente attuativa del principio costituzionale di base»<sup>11</sup>.

Si può quindi concludere che dall'art. 33, comma 6, Cost. si può evincere una sorta di diritto all'autonomia in capo alle Università, «collocato in un contesto di libertà politiche e culturali e di pluralismo democratico»<sup>12</sup>.

Sul punto, nel 1988 la giurisprudenza costituzionale, in linea con la coeva *Magna Charta* delle Università europee<sup>13</sup>, ha parlato di una «diretta correlazione funzionale» dell'autonomia universitaria con la libertà di ricerca e di insegnamento, «valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura» (sent. 1017/1988); successivamente, sul presupposto che «organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente», ha rilevato che «l'organizzazione deve considerarsi anche sul suo lato funzionale esterno, coinvolgente i diritti e incidente su di essi»; in tal modo, all'ultimo comma dell'art. 33 è stata riconosciuta «una funzione, per così dire, di cerniera, attribuendosi alla responsabilità del legislatore statale la predisposizione di

<sup>11</sup> G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 336.

<sup>12</sup> M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Roma, Aracne, 2020, p. 29. Sul punto, cfr. anche E.M. MADAMA, F. RIGANO, *Appunti sul diritto costituzionale delle Università all'Autonomia*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 211 ss. e A. Police, *Quale legittimità per la nuova governance universitaria?*, in M. D'ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A.F. Di SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. I, *La mutation de la gouvernance des universités en France et en Italie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 52, secondo il quale «non è infatti il solo articolo 33, ultimo comma, Cost. a garantire l'autonomia delle Università e degli altri Istituti di ricerca, ma, ed ancor prima, quel generale principio democratico che informa di sé tutte le Istituzioni della Repubblica e quindi tutti gli Enti pubblici sin dalla solenne enunciazione dell'art. 1 della nostra Carta fondamentale».

Diversamente, è stato osservato che l'ampio rinvio al legislatore ordinario desumibile dall'art. 33, comma 6, Cost. dimostrerebbe che «l'università è storicamente oggi da considerare come un soggetto (o un sistema) che partecipa insieme ad altri soggetti, e in linea di principio su un piano di parità, al processo scientifico e che il problema della allocazione della risorsa [...] della libertà scientifica va affermato senza privilegi precostituiti»: A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, cit., pp. 103-104.

<sup>13</sup> La *Magna Charta* delle Università europee, sottoscritta a Bologna il 18 settembre 1988, afferma infatti, nel primo dei suoi principi fondamentali, che l'Università è «un'istituzione autonoma che produce e trasmette criticamente la cultura mediante la ricerca e l'insegnamento. Per essere aperta alle necessita del mondo contemporaneo deve avere, nel suo sforzo di ricerca e d'insegnamento, indipendenza morale e scientifica nei confronti di ogni potere politico ed economico».

limiti legislativi all'autonomia universitaria relativi tanto all'organizzazione in senso stretto, quanto al diritto di accedere all'istruzione universitaria, nell'ambito del principio secondo il quale "la scuola è aperta a tutti" (art. 34, primo comma) e per la garanzia del diritto riconosciuto ai "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi" "di raggiungere i gradi più alti degli studi"(art. 34, terzo comma)» (sent. 383/1998)<sup>14</sup>.

In questo senso non si può non richiamare anche l'art. 13 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea secondo il quale «le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata»; anche da tale disposizione è stata ricavata l'esigenza di autonomia degli Atenei<sup>15</sup>, tenendo conto della consequenzialità stretta tra libertà di ricerca e libertà accademica<sup>16</sup>.

Il combinato disposto dell'art. 33, commi 1 e 6, Cost. porta a ritenere che la libertà individuale di orientamento personale nella scelta dei metodi e dei contenuti delle attività scientifiche e didattiche non sia sufficiente se non accompagnata dalla garanzia di un'autonomia riconosciuta agli Atenei di determinare, con propri organi e con proprie procedure, la necessaria disciplina organizzativa per garantire detta libertà: «L'autonomia collettiva può essere vista come una "proiezione" della libertà individuale, ma senza che se ne possa trarre la conclusione dell'esistenza di formazioni sociali portatrici di un proprio indirizzo politico»<sup>17</sup>.

In questo senso, come lucidamente osservato in particolare da Antonio D'Atena, le Università «sono, bensì, "pubblico" (e, quindi, espressione della statualità), ma presentano una "qualità" strutturale che li differenzia dalle "tipiche" espressioni del pubblico, costituite – com'è noto – dallo Stato e dagli altri enti territoriali. / Essi, non solo si collocano sulla frontiera che separa i pubblici poteri dalla società civile, ma sono espressione proprio di quel "pezzo" di società civile cui si rivolge la loro azione" [...] La struttura di tali entità si riflette, anzitutto, sulla qualità dei processi di decisione che si svolgono al loro interno. I quali sono in grado di pervenire a sintesi, non solo "diverse" da

<sup>14</sup> Su tali pronunce, da ultimo, C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 3, pp. 1-2.

<sup>15</sup> E. CARDIN, *Art. 13*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 265-266.

<sup>16</sup> G. DEMURO, *Art. 13*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 118, secondo il quale «non si può infatti parlare di libertà accademica se non vi è libertà di ricerca scientifica. Sotto il profilo definitorio può ritenersi che la libertà di ricerca si estrinseca nella libertà di definire i principi e le metodologie della ricerca, nonché le modalità di distribuzione dei risultati della ricerca. La libertà accademica si estrinseca invece nel diritto di esprimere opinioni scientifiche e nel diritto di contribuire allo sviluppo della conoscenza tramite l'insegnamento».

<sup>17</sup> F. MERLONI, *Università*, in *Dizionario diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 6106.

quelle realizzabili dagli enti legati al circuito della rappresentanza politica, ma anche “più vicine” [...] alle comunità cui si riferisce immediatamente la loro attività»<sup>18</sup>.

Emerge quindi la peculiarità dell'autonomia universitaria, non assimilabile a quella delle autonomie territoriali, non essendo gli Atenei portatori di un proprio indirizzo politico e di fini generali. Si è evocato un riferimento a una funzione di autogoverno<sup>19</sup>, per un verso, e per alcuni profili paragonata a quella spettante alla magistratura nel titolo IV della seconda parte della Costituzione<sup>20</sup>.

A tale proposito Valerio Onida ha definito gli Atenei realtà complesse, ovvero luoghi di esercizio di diritti di libertà e, insieme, di esplicitazione, nei confronti di terzi, di funzioni di interesse pubblico, consistenti nell'erogazione dell'insegnamento e della ricerca: da qui la necessità di una valorizzazione dell'autonomia nella prima dimensione, ma anche di fonti eteronome, e dunque della legge, nella seconda<sup>21</sup>.

Ciò detto, e anche in ragione delle diffuse peculiarità degli Atenei, si è discusso se l'autonomia debba spettare alle sole strutture centrali degli stessi, ovvero anche alle strutture interne, e dunque *in primis* ai Dipartimenti, in cui si svolgono concretamente le funzioni inerenti alla ricerca e alla didattica, in un'ottica di tutela dell'autonomia interna, per così dire, dei docenti (si è efficacemente parlato di una autonomia dell'Università cui si deve affiancare un'autonomia nell'Università<sup>22</sup>): da qui la rilevanza e insieme la problematicità dell'art. 2, comma 2, lett. a), della l. 240/2010, che demanda agli statuti la disciplina dell'organizzazione interna e, tra i principi e criteri direttivi, «semplificazione dell'articolazione interna, con contestuale attribuzione al dipartimento delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie». Sul punto, già prima dell'entrata in vigore della legge Ruberti si era osservato che «l'imputazione dell'autonomia deve tener conto dell'esistenza di soggettività distinte dalle persone giuridiche propriamente dette: cui va riconosciuto un separato ruolo, in nome dei particolari interessi imperniati su di esse»<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 109-110.

<sup>19</sup> Così, U. POTOTSCHNIG, *Strutture di Governo e di Autogoverno*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria*, cit., p. 31 (il testo è pubblicato anche in *Giur. cost.*, 1988, pp. 2305 ss.).

<sup>20</sup> U. POTOTSCHNIG, *Strutture di Governo*, cit., pp. 39-40.

<sup>21</sup> V. ONIDA, *Intervento*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 101 ss.

<sup>22</sup> A. LOIODICE, *Intervento*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria*, cit., p. 90.

<sup>23</sup> L. PALADIN, *Stato e prospettive*, cit., p. 177; nello stesso senso, si è osservato che quello universitario è un «sistema composito nel quale coesistono sfere distinte, che vanno distintamente garantite»,

Se infatti la l. 240/2010 ha prefigurato un assetto dipartimentale degli Atenei, con il superamento delle Facoltà, nella nuova architettura istituzionale il Dipartimento appare più un terminale organizzativo fissato dall'alto piuttosto che come un'organizzazione di autonomia funzionale in grado di assicurare lo svolgimento e l'esercizio dei diritti di libertà di cui all'art. 33 Cost. In effetti, da un lato la l. 240/2010 rende i Dipartimenti titolari di funzioni rilevanti ma prevalentemente configurate come proposte o atti di impulso rispetto a determinazioni spettanti agli organi di governo degli Atenei; dall'altro, proprio l'organo in qualche misura rappresentativo dei Dipartimenti, ovvero il Senato accademico, è stato depotenziato in favore del Consiglio di amministrazione, con riferimento, in particolare, alle chiamate di professori e ricercatori a tempo determinato, all'approvazione dei documenti strategici<sup>24</sup>.

D'altra parte, se è vero che l'autonomia è riconosciuta innanzitutto alle singole Università, appare illusorio ritenere che essa possa essere garantita dalle singole strutture senza un riferimento al sistema degli Atenei nel suo complesso. Si tratta di un punto importante nella misura in cui l'art. 33, comma 6, presuppone il riconoscimento di un'autonomia all'istituzione universitaria, e quindi anche «alla intera organizzazione universitaria italiana»<sup>25</sup>: da qui la ricerca di strumenti di coordinamento che però attualmente appaiono deboli o comunque non adeguatamente valorizzati dalla legislazione statale. Si pensi, in particolare, alla disciplina del C.U.N. che, nonostante quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della l. 18/2006, non può essere qualificato come organo di rappresentanza del sistema universitario; i suoi componenti, infatti, solo in piccola misura sono espressione degli Atenei, essendo del tutto prevalente la rappresentanza delle aree disciplinari<sup>26</sup>.

Eppure non appare una forzatura ritenere che anche al sistema universitario si potrebbe applicare quel riferimento all'adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento di cui parla l'art. 5

riconducibili alla sfera del singolo, dei collegi partecipativi, degli organi centrali di Ateneo: A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 2984. Cfr., da ultimo, C. BENETAZZO, *Organi del Dipartimento e modalità della loro composizione: gli ambiti dell'autonomia universitaria*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 4, pp. 2 ss.

<sup>24</sup> P.G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, in E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, pp. 75-76.

<sup>25</sup> P. GROSSI, *C'era una volta l'Università in Italia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1999, n. 28, t. 2, p. 1144. Ciò non vale ad escludere che l'autonomia delle singole Università sia preminente rispetto a quella delle Università nel suo complesso: S. FOIS, *Intervento*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria*, cit., p. 68.

<sup>26</sup> A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, V, c. 113.

Cost.: disposizione, quest'ultima, invero tanto significativa quanto concretamente disapplicata nella prassi<sup>27</sup>.

Certo, un coordinamento tra gli Atenei è un'esigenza che in qualche modo rischia di essere minata nell'attuale stagione della competitività, che pare costituire anche a livello politico una strategia perseguita di fatto, di per sé in parte comprensibile ma non fino al punto di allargare una dimensione premiale, con particolare riferimento alle risorse, oltre un limite tale da mettere in discussione la concreta realizzazione della missione istituzionale di ciascuna Università, magari in direzione di una distinzione, invero assai discutibile, tra *teaching university* e *research university*<sup>28</sup>.

## 2. L'art. 33, comma 6, Cost., nella giurisprudenza costituzionale

La dottrina ha fornito ricostruzioni alquanto diverse dell'art. 33, comma 6: alcuni autori hanno dubitato che tale disposizione configuri una riserva di legge in senso proprio<sup>29</sup>, altri hanno ricostruito detta riserva come relativa, altri ancora come assoluta, ovvero come al contempo assoluta (nei confronti dell'esercizio del potere regolamentare del Governo) e relativa (non escludendo le fonti di autonomia)<sup>30</sup>. Sullo sfondo, vi è poi la questione del fondamento dell'autonomia universitaria, da alcuni rinvenuto direttamente nella Costituzione, tanto che una legge sull'autonomia sarebbe «una contraddizione in termini»<sup>31</sup>, da altri nella legge, sul presupposto della necessità, pur in presenza di un fondamento nella Carta fondamentale, di un conferimento da parte del legislatore<sup>32</sup>. Se, quindi, è certa l'esistenza di un nucleo di normazione riconosciuta alle Università, non ne è affatto sicura l'estensione, in quanto non precisamente definita dalla Costituzione.

<sup>27</sup> Per tutti, N. LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 120 ss.

<sup>28</sup> E. CARLONI, *La governance delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli*, in E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, cit., p. 28.

<sup>29</sup> In questo senso, G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, 1967-1968, pp. 838 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge*, cit., p. 758; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 30 ss.

<sup>30</sup> Per una ricostruzione delle diverse posizioni, per tutti, G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet, 2006, pp. 694 ss.; R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 55 ss.; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora...*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 54 ss.; F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 77 ss.

<sup>31</sup> M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 182.

<sup>32</sup> Così, L. PALADIN, *Stato e prospettive*, cit., pp. 170 ss.

In questo senso, la giurisprudenza costituzionale non si è mai allontanata da una ricostruzione alquanto prudente dell'autonomia universitaria: emblematiche al riguardo sono innanzitutto la sent. 51/1966 nella quale la Corte ritenne che, mancando leggi attuative dell'art. 33, comma 6, continuassero ad avere vigore gli artt. 17 e 18 del r.d. 1592/1933, in materia di procedimento di adozione e contenuti degli statuti universitari, la sent. 145/1985 nella quale si è affermato che il diritto delle Università di darsi ordinamenti autonomi «spetta “nei limiti delle leggi dello Stato”»: non si tratta di una autonomia piena ed assoluta ma di una autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale»<sup>33</sup>, e la sent. 1017/1988 secondo la quale il diritto di darsi ordinamenti autonomi e riconosciuto dalla Costituzione alle istituzioni di alta cultura, università ed accademie è da intendersi «non in modo pieno ed assoluto, ma “nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”».

Solo in questo contesto la Corte riconosce alle Università un'autonomia anche normativa, oltre che didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile «a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura»<sup>34</sup>.

Anche dopo le riforme intervenute dal 1989 (legge Ruberti) la Corte nella sent. 383/1998 ha impropriamente ammesso che la riserva di legge di cui all'art. 33, comma 6, Cost. non solo sia aperta alla penetrazione delle fonti eurounitarie, ma non escluda un'attività normativa secondaria per integrare e svolgere in concreto i contenuti sostanziali delle fonti primarie, laddove si tratti di profili che richiedono determinazioni unitarie o comunque «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»<sup>35</sup>. Se quindi nel rapporto tra le leggi e l'autonomia universitaria le prime si atteggiavano 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», «la riserva di legge in questione è tale da comportare, da un lato, la necessità di non comprimere l'autonomia delle università, per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia; dall'altro, la possibilità che la legge, ove non disponga essa stessa direttamente ed esaustivamente, preveda l'intervento normativo dell'esecutivo, per la

<sup>33</sup> *Considerato in diritto*, n. 2.

<sup>34</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>35</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.1.2.

specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle università».

Infine la stessa pronuncia sembra escludere, diversamente da quanto sostenuto da una parte della dottrina<sup>36</sup>, che alle Università si applichino le “norme generali sull'istruzione”: in essa si legge infatti che «secondo la Costituzione, l'ordinamento della pubblica istruzione è dunque unitario ma l'unità è assicurata, per il sistema scolastico in genere, da “norme generali” dettate dalla Repubblica; in specie, per il sistema universitario, in quanto costituito da “ordinamenti autonomi”, da “limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”»<sup>37</sup>; né tale pronuncia sembra superata dagli sviluppi giurisprudenziali successivi riferiti all'art. 33, comma 2, Cost. Semmai ci si può chiedere se norme generali sull'istruzione possano estendersi almeno indirettamente agli Atenei laddove esse disciplinino istituti o strumenti di raccordo tra questi ultimi e gli istituti superiori (si pensi da ultimo alla proposta di legge di riforma degli ITS: A.S. n. 2333).

Le linee portanti della giurisprudenza costituzionale sull'autonomia universitaria sono state ribadite anche nella più recente sent. 104/2017: infatti la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 10 del d.lgs. 49/2012, in materia di determinazione delle percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard per studente, è stata motivata in quanto in tale disposizione «il decreto legislativo non si è limitato ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo. Esso ha invece lasciato indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale»<sup>38</sup>.

Per il resto, la Corte ribadisce anche testualmente quanto già affermato nel 1998, ovvero che «con specifico riguardo all'ordinamento universitario, questa Corte ha già da tempo rilevato che il rinvio a fonti e atti amministrativi non solo non è vietato, ma è in un certo senso persino fisiologico: nulla nella Costituzione – ivi comprese le riserve relative di legge di cui agli artt. 33, 34 e 97 – vieta alla legge di affidare l'integrazione e lo sviluppo dei propri contenuti sostanziali ad un'attività normativa secondaria di organi statali, quando “si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi

<sup>36</sup> U. POTOTSCHNIG, *Strutture di Governo*, cit., pp. 40 ss.; S. FOIS, *Intervento*, cit., p. 73. *Contra*, per tutti, A. CORPACI, *Ambito e contenuti*, cit., c. 106, secondo il quale, in particolare, «l'istruzione universitaria deve essere coerente alla, e conformata dalla, autonomia delle università».

<sup>37</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.1.1.

<sup>38</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.3.

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” (sent. n. 383 del 1998)»<sup>39</sup>.

Un tale punto di arrivo solo apparentemente è in linea con la tesi secondo la quale, alla stregua dell’art. 33, comma 6, il vero problema non sarebbe quello del contenuto della riserva di legge ma il bilanciamento tra i principi costituzionali che reggono il sistema delle autonomie costituzionalmente garantite<sup>40</sup>. Una tale prospettiva, infatti, porta comunque a ritenere che la legge non possa imporre agli Atenei qualunque vincolo, essendo essa limitata «dalla necessità di rispettare l’autonomia universitaria», che può cedere solo rispetto a valori prevalenti<sup>41</sup>.

Si può discutere se in tal modo, l’autonomia universitaria sia stata degradata fino a essere qualificata «sotto tutela ministeriale»<sup>42</sup>. Di fatto, la “relativizzazione” della riserva di legge, ormai pacificamente ammessa dalla giurisprudenza costituzionale, ha finito per ridimensionare l’autonomia universitaria<sup>43</sup>, poiché tale riserva «richiede la rigorosa applicazione delle norme dettate a garanzia del pluralismo culturale (cui sono, in ultima analisi, preordinate, sia l’autonomia universitaria, sia le libertà di scienza e insegnamento, in funzione delle quali la prima è riconosciuta)»<sup>44</sup>: ciò significa, come si è già ricordato, che il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, deve essere inteso in modo estensivo<sup>45</sup>.

Inoltre, come si dirà, la “relativizzazione” della riserva ha favorito il disordine delle fonti che attualmente affligge le Università (par. 6).

<sup>39</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.3.

<sup>40</sup> A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 173 ss.

<sup>41</sup> Così, D. SORACE, *L’autonomia universitaria negli anni Novanta: problemi e prospettive*, in *Diri. Pubbl.*, 1996, pp. 150 ss.; cfr. anche L. MAZZAROLLI, *L’autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. e soc.*, 1981, p. 282 (anche in *Studi in onore di A. Amorth*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 375 ss.).

<sup>42</sup> A. D’ATENA, *Un’autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell’università*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 3332 ss.

<sup>43</sup> Si è addirittura parlato di una dissoluzione della stessa, a seguito della sent. 383/1998: R. NIRO, *Numero chiuso all’Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1236.

<sup>44</sup> A. D’ATENA, *Un’autonomia sotto tutela ministeriale*, cit., p. 3338. Similmente si è osservato che in tal modo la legge è autorizzata a debordare «dalle mere questioni di principio all’amputazione presoché totale dell’autonomia degli atenei»: R. CALVANO, *La legge e l’Università pubblica*, cit., p. 62.

<sup>45</sup> G. SILVESTRI, *L’autonomia universitaria*, cit., p. 336.

### 3. L'attuazione del precetto costituzionale; dalla lunga stagione del "congelamento" alla l. 168/1989

Almeno la prima giurisprudenza costituzionale si colloca nel contesto della lenta, sofferta, ritardata e parziale e, per alcuni profili, discutibile attuazione dell'art. 33, comma 6, Cost.

In questa sede, è da ricordare che anche dopo l'entrata in vigore della Carta fondamentale hanno continuato a trovare applicazione per lungo tempo atti precostituzionali<sup>46</sup>, soprattutto di epoca fascista, a cominciare dal r.d. 1592/1933 («Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore»)<sup>47</sup>, anche perché a partire dal periodo costituzionale provvisorio<sup>48</sup> e fino agli anni ottanta il legislatore è intervenuto a disciplinare aspetti parziali, sia pure significativi<sup>49</sup>, talvolta peraltro in una logica emergenziale o meramente congiunturale<sup>50</sup>. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione si è dipanato quindi un processo legislativo di riforma efficacemente definito «casuale e frammentario»<sup>51</sup>, solo in alcuni casi tale da aprire spazi, peraltro meramente interstiziali, all'autonomia anche normativa degli Atenei<sup>52</sup>. Emblematico al riguardo è il d.P.R. 382/1980, il cui art. 86 istituiva i Dipartimenti, consacrandone l'autonomia finanziaria ed amministrativa, ancorché sulla base di un regolamento-tipo di regolamento e di amministrazione e contabilità generale delle Università, da adottarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, sentito il C.U.N., di concerto con il Ministro del tesoro (comma 2). Solo all'interno della cornice di questo regolamento-tipo governativo le istituzioni universitarie potevano esercitare le proprie determinazioni autonome, non a caso qualificate come «disposizioni integrative» e di adeguamento della normativa «nel rispetto delle leggi vigenti

<sup>46</sup> Si pensi, in particolare, al r.d. 2102/1923, che, come accennato, riconobbe per la prima volta alle Università autonomia amministrativa, didattica e disciplinare. Sulla normativa anteriore alla Costituzione, per tutti, A. BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, *Università – I. Università degli studi*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 822 ss.; W. GASPARRI, *Università degli studi*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg. I, Torino, Utet, 2000, pp. 617 ss.

<sup>47</sup> A questo si accompagnava il r.d.l. 1071/1935 che subordinava tutti gli organi degli Atenei al Ministro. La perdurante, parziale vigenza del r.d. 1592/1933 è stata confermata, da ultimo, dalla normativa c.d. "taglia-leggi": come è noto, infatti, l'art. 14, comma 17, lett. a), della l. 246/2005 esclude dall'abrogazione generalizzata delle disposizioni legislative anteriori al 1970, tra le altre, quelle contenute in ogni testo normativo «che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico».

<sup>48</sup> In particolare, il d.lgs.lgt. 264/1944 e il d.lgs.lgt. 238/1945.

<sup>49</sup> Così, ad esempio, la l. 311/1958, in materia di stato giuridico del personale docente, e la l. 349/1958, in materia di stato giuridico ed economico degli assistenti universitari, entrambe ritenute parzialmente vigenti, dal d.lgs. 179/2009 (c.d. "salva-leggi").

<sup>50</sup> Il pensiero corre, ad esempio, al d.l. 580/1973 (convertito, con modificazioni, dalla l. 766/1973), recante «Misure urgenti per l'Università».

<sup>51</sup> M. SCUDIERO, *Intervento*, cit., p. 82.

<sup>52</sup> Si pensi alla l. 910/1969 in materia di elezioni studentesche che prevede regolamenti universitari sulle elezioni studentesche senza l'approvazione ministeriale.

[...] fatti salvi i principi dichiarati non derogabili nel regolamento tipo» (comma 3). E a regolamenti-tipo alludeva anche l'art. 66 in materia di ripartizione dei proventi delle prestazioni dei contratti e convenzioni di ricerca per conto terzi.

Non a caso, in uno dei più citati commentari al d.P.R. 382/1980 si poteva leggere che queste disposizioni apparivano, nell'ottica dell'autonomia, addirittura più arretrate rispetto alla normativa pregressa, anche precostituzionale, giustificando la legificazione di ambiti lasciati liberi perfino dal r.d. 1592/1933 con «un orientamento di fondo del legislatore non già volto a limitare la suddetta autonomia, ma a orientarla all'interno di un quadro normativo più avanzato verso un assetto dell'Università profondamente innovato rispetto a quello preesistente»<sup>53</sup>.

Di fatto, come efficacemente è stato notato, «nel corso dei primi venticinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si può ben dire che il tema dell'autonomia universitaria sia rimasto nell'ombra», con gli Atenei che oscillavano «fra il polo dell'accentramento e quello dell'autonomia, con l'accento che cade sul primo piuttosto che sull'altro termine»<sup>54</sup>. A ciò ha contribuito anche il riferimento, contenuto nell'art. 33, comma 6, Cost., ai limiti stabiliti dalla legge che, secondo la richiamata interpretazione, fatta propria anche dalla Corte costituzionale, non escludeva di per sé, salvo eccezioni, la perdurante vigenza anche della legislazione pre-costituzionale<sup>55</sup>.

Da questo punto di vista, una svolta, che però si è rivelata non più di una sorta di “rivoluzione incompiuta”, è data dalla l. 168/1989, concepita come il primo tassello di un processo riformatore che si sarebbe completato con una successiva legge attuativa dei principi generali sull'autonomia<sup>56</sup>, peraltro mai approvata. Si è anzi parlato di un rovesciamento della *consecutio temporum* tra i due atti, spiegabile con ragioni politiche. Pertanto, l'urgenza politica di istituire il nuovo Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e i problemi, anche politici, derivanti dalla proposta di legge sull'autonomia hanno indotto

<sup>53</sup> L. CAPOGROSSI COLOGNESI, V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La riforma universitaria (d.P.R. n. 382 dell'11 luglio 1980)*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 29.

<sup>54</sup> L. PALADIN, *Stato e prospettive*, cit., rispettivamente p. 161 e 172.

<sup>55</sup> Per tutti, F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca (articoli 6-9)*, in F. MERLONI (a cura di), *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca. Commento alla legge 9 maggio 1989, n. 168 e al disegno di legge sulle autonomie*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 74.

<sup>56</sup> A tale legge alludono gli artt. 6, comma 8, e 16, comma 1, della l. 168/1989. Su tale legge, in particolare, G. AURISICCHIO, *Rapporti tra legge istitutiva del Ministero e disegno di legge sulle autonomie*, e F. MERLONI, *I contenuti del disegno di «legge generale sull'autonomia dell'università e degli enti di ricerca»*, entrambi in F. MERLONI (a cura di), *Il Ministero*, cit., rispettivamente pp. 201 ss. e 215 ss.

il legislatore ad anticipare nel primo disegno di legge anche contenuti della seconda<sup>57</sup>.

La l. 168/1989 costituisce il primo, ancorché parziale, tentativo di attuare l'art. 33, comma 6, Cost., in una prospettiva di "ritrazione" della legge in favore dell'attività normativa degli Atenei: ai sensi dell'art. 6, infatti, «le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti» (comma 1), con ciò delineando i contorni «di un'autonomia intrinsecamente plurale nei contenuti che la qualificano e i cui termini sono in parte esplicitati, in parte rinviati a leggi future destinate a darvi attuazione»<sup>58</sup>.

Ai sensi del comma 2, poi, «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. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare».

Con la prima previsione non solo si intendeva escludere l'applicazione di regolamenti governativi ma si voleva garantire «che una certa decisione legislativa sia stata assunta nella piena consapevolezza di voler disciplinare un certo settore ordinamentale», ancorché non necessariamente ad assicurare l'emersione già nel "voluta" del legislatore della *intentio* di sostituire norma a norma<sup>59</sup>. Con la seconda si voleva escludere uno strumento tradizionalmente utilizzato dal Ministero in funzione dell'esercizio di un'attività direttiva o, addirittura, normativa.

In evidente discontinuità rispetto al passato<sup>60</sup>, la l. 168/1989 configura gli statuti come una fonte espressiva dell'autonomia degli Atenei<sup>61</sup>, ancorché soggetta a un controllo del Ministro<sup>62</sup> che è stato valutato come anomalo e tale da

<sup>57</sup> L. ELIA, *Conclusioni*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 106-107.

<sup>58</sup> C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 3.

<sup>59</sup> P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimediazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. I. "Vincoli" alla funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 4-5, nt. 1.

<sup>60</sup> Sugli statuti universitari prima della l. 168/1989, cfr., per tutti, C. CORSI, *Poteri governativi in tema di statuti degli enti pubblici*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 383 ss.

<sup>61</sup> Ai sensi dell'art. 6, comma 9, essi sono deliberati dagli organi competenti dell'Università a maggioranza assoluta dei componenti.

<sup>62</sup> I commi 9 e 10 dello stesso art. 6 prevedono poi un controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame con, in ultima istanza, la possibilità per il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, qualora gli organi dell'Università non si conformino ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata con i tre quinti dei componenti, di ricorrere contro l'atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione amministrativa.

comportare, fu detto dalla dottrina coeva all'entrata in vigore della legge, «non passi in avanti, ma passi indietro sulla strada dell'autonomia»<sup>63</sup>, trattandosi di una previsione non consona rispetto a questo principio<sup>64</sup>.

Gli statuti contengono le disposizioni relative all'organizzazione delle strutture universitarie, alla determinazione dei corsi e dei titoli di studio (art. 6, comma 3), all'autonomia didattica e scientifica, amministrativa e contabile (commi 4, 5 e 7), all'individuazione delle strutture con autonomia finanziaria e di spesa (comma 7; art. 7, comma 4). In queste materie, gli statuti realizzano una delegificazione, andandosi a sostituire alle previgenti disposizioni legislative; in questo senso, l'art. 16 pone una disciplina dettagliata dei contenuti della potestà statutaria.

Quanto ai regolamenti di ateneo, l'art. 6, comma 6, della legge afferma che essi «sono emanati con decreto del rettore, nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti dallo statuto». Anche a tali fonti si estende il controllo ministeriale previsto per lo statuto.

Statuti e regolamenti si configurano come fonti in delegificazione, poiché essi sono abilitati a sostituirsi anche a leggi preesistenti in materia.

Una disciplina particolare è prevista con riferimento al regolamento di amministrazione, finanza e contabilità (art. 7, comma 7) che può essere adottato anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi. Ai sensi del comma 11, «fino alla emanazione del regolamento di cui al comma 7, per ciascuna Università continuano ad applicarsi le norme ed i regolamenti vigenti in materia. Per ciascuna Università, con l'emanazione del regolamento di ateneo, cessano di avere efficacia le disposizioni legislative e regolamentari con lo stesso incompatibili».

In questo caso, siamo quindi in presenza di una sorta di riserva di regolamento delegificante, autorizzato da una norma che, per di più, recepisce la tecnica dell'abrogazione differita e condizionata delle norme, prevista con riferimento ai regolamenti governativi dall'art. 17, comma 2, della l. 400/1988. Tale delegificazione è però limitata dalla legge in modo generico ed ambiguo «stante la difficoltà di discernere, nella normativa sulla contabilità dello Stato e degli enti pubblici [...] norme di principio e norme di dettaglio»<sup>65</sup>.

L'altro significativo contenuto della l. 168/1989 è dato dall'istituzione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica. Si tratta di un interlocutore, come si dirà, «pesante» per gli Atenei e per di più instabile

<sup>63</sup> U. POTOTSCHNIG, *Strutture di Governo*, cit., p. 40.

<sup>64</sup> L. ELIA, *Conclusioni*, cit., p. 109.

<sup>65</sup> F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, cit., p. 99.

quanto alla sua configurazione istituzionale, ciò che non ha contribuito a una linearità e continuità di rapporti con gli Atenei.

Infatti, il Mur, istituito dalla l. 168/1989, con il d.lgs. 300/1999 è stato di nuovo accorpato al Ministero della pubblica istruzione (artt. 49 ss.); nuovamente istituito dal Governo Prodi II con il d.l. 181/2006 (convertito, con modificazioni, dalla l. 233/2006), è stato successivamente accorpato in forza dell'art. 1, commi 376 e 377, della legge finanziaria per il 2008 (l. 244/2007) e quindi, da ultimo, ancora istituito con il d.l. 1/2020 (convertito, con modificazioni, dalla l. 20/2020).

#### 4. Dopo la l. 168/1989: “il precoce riflusso”

Come accennato, la l. 168/1989 si è atteggiata più come una parentesi che come una svolta politico-istituzionale di lungo periodo.

Dopo la sua entrata in vigore, infatti, si è sviluppata una legislazione per molti aspetti frammentaria, dettagliata e sviluppata da successivi regolamenti, e quindi tale da ridimensionare gli spazi di autonomia normativa in precedenza riconosciuti. Così, già nella l. 341/1990, in materia di riforma degli ordinamenti didattici, abbondano rinvii a regolamenti di diverso tipo (governativi, ministeriali ma anche atipici)<sup>66</sup>; se poi si aggiunge la previsione dell'approvazione ministeriale dei regolamenti didattici di Ateneo (art. 11, comma 1), attraverso la quale è riconosciuta a quest'ultimo la possibilità di ingerirsi nella determinazione del contenuto degli atti in questione, si può concludere che il processo di concretizzazione delle scelte della Costituzione in materia di autonomia universitaria conosce precocemente un freno<sup>67</sup>. Non a caso, successivamente, in questa stessa materia la l. 127/1997 (c.d. “Bassanini II”, art. 17, commi 95 ss.) ha ulteriormente ampliato una delegificazione atipica, in quanto affidata a regolamenti ministeriali<sup>68</sup>. In conseguenza di questo nuovo assetto, i regolamenti didattici di Ateneo sono diventati, a tutti gli effetti, fonti “terziarie”, essendo subordinate al rispetto, oltre che delle disposizioni legislative, anche delle determinazioni ministeriali<sup>69</sup>. Così, il d.m. 270/2004, ancora vigente, reca,

<sup>66</sup> F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., p. 78. Sul punto si è osservato che la l. 341/1990 ha costituito «una inattesa inversione di tendenza riguardo a quanto lasciava precludere la legge n. 168 del 1989»: E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano 1992, p. 12; nello stesso senso, A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1991, pp. 2987 ss.

<sup>67</sup> Sul punto, per tutti, A. CORPACI, *Ambito e contenuti*, cit., cc. 111 ss.

<sup>68</sup> F. MERLONI, *Università*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASESE, vol. VI, Milano 2006, p. 6105.

<sup>69</sup> E ciò sulla base di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca 270/2004, ai sensi del quale «ai fini della realizzazione dell'autonomia didattica di cui all'articolo 11 della legge 19 novembre 1990, n. 341, le università, con le procedure previste dalla legge e dagli statuti, disciplinano gli ordinamenti didattici dei propri corsi di studio in conformità con le disposizioni del presente regolamento e di successivi decreti ministeriali». L'art. 11

significativamente, «modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509»: come detto, sulla base di un fondamento legislativo assai tenue, esso detta disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università<sup>70</sup>.

Sempre nel decennio che precede l'entrata in vigore della l. 240/2010 vi sono ulteriori interventi del legislatore.

Con l'art. 5 della l. 537/1993 il legislatore ha dettato prime disposizioni sull'autonomia finanziaria delle Università e ha istituito i Nuclei di valutazione interna, ove non già esistenti, «con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa» (i compiti di tale organo sono stati ridefiniti successivamente con la l. 370/1999). Con la l. 286/2006 (art. 1, commi 138 ss.) è stata poi istituita l'ANVUR, a completare il disegno iniziato nel 1993 con l'istituzione di un nuovo organo nell'ottica della «valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministero dell'Università e della ricerca».

Con la l. 59/1997 l'autonomia universitaria è stata qualificata come «funzionale» (art. 1, comma 4, lett. d)<sup>71</sup>. In questa sede non è possibile indagare adeguatamente i profili di questa nozione, salvo evidenziare che essa può essere accolta proprio sul presupposto del riconoscimento agli Atenei di una sfera di autoamministrazione e di autonomia normativa per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni<sup>72</sup>, connessa alla plurifunzionalità delle Università in materia

si premura di precisare analiticamente i contenuti dei regolamenti didattici di Ateneo. Emblematico, a tale proposito, l'approccio squisitamente centralistico che si evince già dal comma 1: «Le Università disciplinano gli ordinamenti didattici dei propri corsi di studio nei regolamenti didattici di ateneo che sono redatti nel rispetto, per ogni corso di studio, delle disposizioni del presente regolamento e di successivi decreti ministeriali, e che sono approvati dal Ministero ai sensi dell'articolo 11, comma 1, della legge 19 novembre 1990, n. 341».

Sul punto, S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, pp. 217-218.

<sup>70</sup> Tra l'altro, il d.m. 270/2004 reca l'unica disciplina di ambiti materiali assai significativi, quali le convenzioni tra Atenei anche stranieri in materia di rilascio di titoli di studio.

<sup>71</sup> Su tale disposizione, in particolare, A. POGGI, *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità*, in *Quad. reg.*, 2002, pp. 715 ss.

<sup>72</sup> A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, cit., p. 77, secondo la quale «la sola autoamministrazione [...] non sarebbe in grado, anche congiunta all'attribuzione di funzioni in proprio, di generare una posizione di autonomia dell'ente nell'ordinamento. / La formula organizzatoria dell'autoamministrazione, infatti, non comporta (o non è sintomo di) autonomia in capo all'ente. / Anche se indubbiamente produce un certo tasso di autonomia, poiché gli organi espressi in regime di

di ricerca, istruzione, articolazione della didattica, che non consente più di ritenere che tali funzioni siano esercitate per conto dello Stato<sup>73</sup>.

Nel 1998 la contestatissima l. 210 ha attribuito una parziale autonomia agli Atenei con riferimento al reclutamento del personale docente e ricercatore.

È stato giustamente evidenziato come tali leggi «non intervenendo su uno spazio normativo vuoto ma, al contrario, occupato da numerosi provvedimenti già adottati per disciplinare organizzazione e funzionamento delle Università, non sono riuscite a governare appieno la propria attuazione, come dimostrerà anche l'incontro con legislatori successivi che agiranno al di là di raccordi con le loro enunciazioni»<sup>74</sup>.

Non sono poi mancate disposizioni legislative dettagliate anche “intrusive” in quanto intervenute in ambiti sui quali avrebbe dovuto esercitarsi l'autonomia statutaria degli Atenei<sup>75</sup>, mentre molti provvedimenti sono stati determinati da esigenze del tutto contingenti<sup>76</sup>, anche soprattutto di carattere finanziario (a proposito delle quali un ruolo decisivo è stato giocato dalle leggi di stabilità e dal 2016 dalle leggi di bilancio annuale)<sup>77</sup>.

Tuttavia, questa deludente prassi non è stata efficacemente contrastata dagli Atenei che non hanno dimostrato una sufficiente cultura dell'autonomia: sul punto, è sufficiente ricordare che non pochi Atenei hanno utilizzato solo limitatamente gli spazi di autodeterminazione ad essi rimessi dalla l. 168/1989, «tanto che la forma di governo (organi, loro competenze e loro rapporti reciproci), le strutture di ricerca e di insegnamento (facoltà e dipartimenti), le strutture amministrative di supporto sono rimaste, con modesti aggiustamenti,

autoamministrazione si sentono investiti della rappresentatività della categoria, tale rappresentatività non genera conseguentemente autonomia dell'ente. Il potere di autoamministrazione, pertanto, anche fondato sull'attribuzione in proprio di funzioni è perfettamente compatibile con la sola attribuzione di un'autonomia meramente tecnica. / Così, l'autoamministrazione senza autonomia normativa, pur in presenza di funzioni attribuite in proprio (si pensi agli ordini professionali) produce solo un decentramento di funzioni».

<sup>73</sup> A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, cit., pp. 74 ss. che si riferisce, in particolare, a F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990. A tale autore si deve infatti la ricostruzione dell'autonomia universitaria come «riconosciuta intorno a materie e funzioni delimitate ed è volta a garantire indipendenza e maggiore funzionalità nell'esercizio di tali funzioni» (p. 348).

<sup>74</sup> C. BARBATI, *Il sistema*, cit., p. 4.

<sup>75</sup> L'immagine efficacemente utilizzata è quella di una «autonomia al guinzaglio [...] che, come tutti i guinzagli, tira spesso un po' di qui e un po' di là»: F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle Università*, in *Dir. amm.*, 2008, pp. 750 ss.

<sup>76</sup> Solo per citare alcuni esempi, si possono ricordare il d.l. 120/1995 (convertito, con modificazioni, dalla l. 236/1995, recante «Disposizioni urgenti per il funzionamento delle università», la l. 4/1999 («Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole»), la l. 264/1999 («Norme in materia di accessi ai corsi universitari»), la l. 370/1999 («Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica»: tale legge ha ridefinito i criteri per l'accesso ai corsi universitari).

<sup>77</sup> A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria*, cit., p. 126.

ancora fortemente condizionate dal modello originario del t.u. del 1933»<sup>78</sup>. Come era stato lucidamente previsto all'indomani dell'entrata in vigore della l. 168/1989, anche per questa ragione si può parlare di un sostanziale fallimento della legge e la successiva stagione di riaccentramento può essere spiegata anche con la «scarsa cultura, disinteresse per l'innovazione, incapacità di capire i problemi reali, imitazione»<sup>79</sup>.

Il d.lgs. 29/1993 (successivamente trasfuso nel d.lgs. 165/2001), comprendendo le «istituzioni universitarie» tra le amministrazioni pubbliche, ha finito per estendere alle Università, pressoché “in automatico”, i contenuti delle riforme amministrative, caoticamente succedutesi nell'ultimo quarto di secolo. Le peculiarità degli Atenei si sono pertanto smarrite, al cospetto della sistematica applicazione di discipline pensate per la generalità delle amministrazioni pubbliche. E ciò ha contribuito a quella iperregolazione e burocratizzazione da più parti denunciate, oltre ad appannare l'autonomia normativa (e non solo) degli Atenei<sup>80</sup>. A ciò si aggiunga che anche in forza di tale disposizione sono stati estesi alle Università provvedimenti finalizzati al contenimento della spesa pubblica, secondo una logica quantitativa e non qualitativa: anche essi hanno inciso sull'autonomia «specie quanto ad acquisizione e gestione delle risorse, sia umane sia finanziarie»<sup>81</sup>.

La successione delle crisi, economica prima, e quella legata alla pandemia, poi, hanno completato un percorso, comune anche alle autonomie territoriali<sup>82</sup>, che ha portato gli Atenei, a dispetto di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. 383/1998, a essere in sostanza «meri ricettori passivi di decisioni assunte dal centro»<sup>83</sup>.

## 5. La legge Gelmini

La legge Gelmini si è inserita in questo contesto, non certo favorevole all'autonomia universitaria<sup>84</sup>.

Essa si pone al culmine di un *trend* legislativo che aveva trovato nel d.l. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008) una tappa insieme

<sup>78</sup> F. MERLONI, *Università*, cit., p. 6105.

<sup>79</sup> S. CASSESE, *Introduzione*, in F. MERLONI (a cura di), *Il Ministero*, cit., p. 12.

<sup>80</sup> Sul punto, in particolare, G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2013, pp. 947 ss.

<sup>81</sup> C. BARBATI, *Il sistema*, cit., p. 5.

<sup>82</sup> L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 3 ss.; da ultimo, A. Iannuzzi, *Art. 33*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*. Vol. I. *Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 237.

<sup>83</sup> A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 207.

<sup>84</sup> Sulla l. 240/2010, per tutti, R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., pp. 46 ss.; S. PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'Università italiana dopo la riforma*, Torino 2014; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 123 ss.; F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., p. 65 ss.

rilevante e critica, nella misura in cui esso disponeva (e dispone) la possibile trasformazione delle Università statali in fondazioni di diritto privato, attraverso una procedura semplificata e assai meno complessa rispetto a quella prevista per l'adozione dello statuto (art. 16)<sup>85</sup>. L'aspetto forse più preoccupante di tale disposizione era dato dal fatto che essa si inseriva in un atto che contestualmente imponeva ingenti tagli al fondo di finanziamento ordinario degli Atenei per il 2009-2013, così da lasciar evidenziare il sospetto che attraverso questa possibile trasformazione si volesse consentire (o forse favorire) la "dimissione" delle Università più in difficoltà<sup>86</sup>.

In fondo, una *ratio* del genere sembra presente, soprattutto prima di recenti modifiche, anche nella l. 240/2010, che accoglie una nozione di autonomia strettamente connessa alla stabilità e alla sostenibilità del bilancio e al conseguimento di «risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca» e quindi quasi come "premio" per le Università "virtuose"<sup>87</sup>: infatti, a fronte di una generale compressione dell'autonomia anche organizzativa degli Atenei, l'art. 1, comma 2, consentiva (e consente) di «sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell'articolo 2».

Si tratta di una disposizione che consente una sorta di "autonomia differenziata", potenzialmente anche delegificante<sup>88</sup>, la cui *ratio* è problematica<sup>89</sup>; i suoi contenuti sono infatti declinati in modo ambiguo<sup>90</sup> (anche perché la disposizione allude a una "sperimentazione" che non si capisce dove conduca "a regime") e i limiti sono demandati, in palese violazione dell'art. 33, comma 6, Cost., a un decreto ministeriale (peraltro non ancora adottato)<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> La disposizione, non espressamente abrogata dalla l. 240/2010, prevede infatti solo una deliberazione del Senato accademico a maggioranza assoluta dei componenti e una successiva approvazione da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

<sup>86</sup> R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., p. 53.

<sup>87</sup> F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., pp. 89-90.

<sup>88</sup> Potendo riguardare ambiti disciplinati dalla legge per le altre Università (l'art. 1, comma 2, della l. 240/2010 si riferisce, infatti, ad esempio, anche a diverse modalità di composizione e costituzione degli organi di governo).

<sup>89</sup> Il problema non appare tanto quello di separare autonomia e responsabilità, quanto il condizionamento tra "maggiore autonomia" (ma in realtà, come si dice nel testo, autonomia *tout court*) e "premieria" sottostante, visto anche il fatto che la l. 240/2010 non è la fonte "istitutiva" dell'autonomia degli Atenei. Sul punto, in particolare, R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., pp. 52 ss.

<sup>90</sup> Non è chiaro, ad esempio, se sia possibile, a seguito della sperimentazione, modificare le competenze degli organi centrali delle Università, delineate dalla l. 240/2010: G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università*, cit., p. 17.

<sup>91</sup> Alla luce di tale previsione, sembra quindi possibile una "revoca" della maggiore autonomia, ma starà probabilmente al decreto di natura regolamentare stabilire la disciplina relativa.

Le modifiche operate a tale disposizione dall'art. 19, comma 1, lett. *a*), del d.l. 76/2020 (convertito, con modificazioni, dalla l. 120/2020) hanno solo attenuato ma non certo risolto i dubbi e le criticità. I confini di tale autonomia differenziata non sono più rimessi a un decreto di natura non regolamentare (come nel testo originario), ma a un decreto ministeriale che probabilmente è riconducibile a un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 400/1988. Certo, si tratta di una soluzione che segna un avanzamento rispetto all'utilizzazione di un atto dalla natura indefinibile (Corte cost., sent. 116/2006) ma ancora inadeguata rispetto al necessario intervento del legislatore, quantomeno con riferimento alla disciplina di principio, in forza dell'art. 33, comma 6, Cost. In effetti, la disposizione, anche a seguito di questa riformulazione, si limita a demandare, per così dire, "in bianco" al decreto ministeriale la definizione dei «criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale». A ciò si aggiunga che lo strumento attuativo (l'accordo di programma) non è una fonte del diritto, ma uno strumento consensuale, che però dovrebbe essere il parametro cui valutare la legittimità costituzionale delle successive, eventuali revisioni statutarie e regolamentari degli Atenei.

In secondo luogo, sembra venuto meno il presupposto della riferibilità della disposizione ai soli Atenei "virtuosi" quanto a stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché al conseguimento di risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, essendo rimasto solo quello al limite massimo delle spese per il personale ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. 49/2012.

Tuttavia, la disposizione non sembra impedire al Ministero di privilegiare Atenei pienamente "sostenibili" sul piano del bilancio. Rimane anche l'impressione che, anziché liberare gli Atenei da una "gabbia" di atti normativi, con un intervento legislativo di semplificazione e snellimento, con l'art. 1, comma 2 (anche a seguito della sua revisione) «si pensa ora, alterando l'ordine delle fonti del diritto e violando la riserva di legge, di far dipendere da diversi indicatori (il cui arbitro assoluto parrebbe individuato nell'agenzia di valutazione) il recupero di fette di autonomia che potranno essere graziosamente concesse solo ad alcuni rettori dal miur»<sup>92</sup>.

Se a tale previsione si aggiunge quella del comma 6 dello stesso art. 1 («Sono possibili accordi di programma tra le singole Università o aggregazioni delle stesse e il Ministero al fine di favorire la competitività delle Università, migliorandone la qualità dei risultati, tenuto conto degli indicatori di contesto relativi alle condizioni di sviluppo regionale»), emerge forte l'impressione di una potenziale articolazione dell'autonomia tutta guidata dall'alto con «confini

<sup>92</sup> R. CALVANO, *Un'autonomia differenziata anche per le università?*, in *Roars.it*, 13 maggio 2019, p. 2.

differenti che possono giungere ad alimentare rapporti altrettanto differenti fra le sue dimensioni qualificanti»<sup>93</sup>.

In realtà, come accennato, l'art. 1, comma 2, è paradigmatico di una nuova concezione dell'autonomia che emerge comparando le disposizioni sulla organizzazione interna degli Atenei (si potrebbe dire, forse nemmeno forzando) "a statuto ordinario". A tale proposito, l'autonomia statutaria, formalmente conservata per queste ultime, è di fatto alquanto limitata da una fitta rete di contenuti fissati dal legislatore, anche laddove non era affatto necessario un intervento della fonte primaria<sup>94</sup>; paradossalmente, però, come già accennato, la legge non pone una normativa autoapplicativa, dati gli ampi rinvii a regolamenti e a decreti ministeriali, talvolta espressamente qualificati «di natura non regolamentare»<sup>95</sup>.

L'art. 2 della l. 240/2010, in materia di organizzazione interna degli Atenei, è, da questo punto di vista, francamente impressionante nella sua pretesa di dettare una disciplina dettagliata<sup>96</sup> e con alcune previsioni dubbie in punto di ragionevolezza o di chiarezza, a cominciare dall'assenza di ogni rilevanza, nella definizione dell'architettura istituzionale degli Atenei, data alla dimensione degli stessi<sup>97</sup>, fatta eccezione per il comma 2, lett. e), che contempla la «possibilità, per le università con un organico di professori, di ricercatori di ruolo e ricercatori a tempo determinato inferiore a cinquecento unità, di darsi un'articolazione organizzativa interna semplificata» alla quale vengono attribuite unitariamente le funzioni spettanti ai Dipartimenti e alle strutture di raccordo.

In definitiva, come è stato efficacemente affermato, «è la *sfiducia* (la rinuncia come sfiducia) la cifra della legge n. 240», nella misura in cui essa «esprime

<sup>93</sup> C. BARBATI, *Il sistema*, cit., p. 11.

<sup>94</sup> Si pensi, ad esempio, alla fitta trama di previsioni relative all'organizzazione interna degli Atenei, anche con riferimento ad organi la cui istituzione non è considerata necessaria, quali le strutture di raccordo tra Dipartimenti in materia di didattica: sul punto, M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 74-75.

<sup>95</sup> Sul punto, in particolare, D. FIUMICELLI, *La legge n. 240/2010: complessità del sistema delle fonti del diritto e rischi per l'autonomia universitaria*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2011; da ultimo, A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria*, cit., pp. 130-131, secondo la quale «l'impianto della riforma con i suoi continui rinvii, invece che semplificare il sistema non ha fatto altro che renderlo ancora più complesso», determinando, tra l'altro, «una irrazionale complicazione del sistema delle fonti».

<sup>96</sup> Esso è composto da 3261 parole e da 22.695 caratteri, tenendo conto che non è questo solo articolo a porsi come vincolo alle determinazioni degli Atenei! In questo senso, la stessa Corte dei conti ha affermato che «l'art. 2, comma 2, della legge n. 240/2010 ha vincolato l'autonomia statutaria delle Università al rispetto di principi e criteri direttivi dettagliati e inderogabili quanto all'assetto degli organi di governo e all'organizzazione interna»: Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, in *www.corteconti.it*, p. 78.

<sup>97</sup> A. SANDULLI, *Autonomia "negata" e autonomia "abusata" nelle Università*, in *Rivistamunus*, 2017, n. 3, pp. VIII-IX.

un giudizio puramente negativo sull'università che induce a un atteggiamento sanzionatorio il quale fa agio sulla stessa intellegibilità del disegno complessivo»<sup>98</sup>; in questo senso, da più parti sono state criticate alcune delle scelte più qualificanti della legge, come la valorizzazione, per taluni eccessiva, delle competenze del Rettore<sup>99</sup>, la sostanziale emarginazione del Senato accademico in favore del Consiglio di amministrazione, in un'ottica di «verticalizzazione dei processi decisionali»<sup>100</sup>, la sottrazione ai Dipartimenti dei poteri di spesa, la perdita di collegialità delle decisioni in materia di didattica<sup>101</sup>.

La stessa Corte dei conti nel referto sul sistema universitario del novembre 2017 ha definito quello desumibile dalla legge “Gelmini” come un «nuovo modello organizzativo, sostanzialmente omogeneo ed indipendente dalle peculiarità che contraddistinguono invece i singoli Atenei (soprattutto in riferimento alla dimensione e alla vocazione didattica)»<sup>102</sup>. Esso si fonda su una «regia centralizzata» che «si esplica nella predisposizione di linee-guida, di procedure e metodologie generali», e «ha investito tutte le componenti del sistema a partire dalla struttura organizzativa degli Atenei per poi estendersi al sistema contabile e alle modalità di finanziamento, nonché alla valutazione della qualità dell'offerta formativa e alle procedure di reclutamento del personale docente»<sup>103</sup>.

Peraltro, anche nell'ottica della razionalizzazione delle strutture, la legge non ha favorito sempre scelte “virtuose”: lo stesso referto dà conto del fatto che i Dipartimenti istituiti ai sensi della legge stessa risultano in numero certo

<sup>98</sup> G. AZZARITI, *Appunto critico sulla crisi dell'università*, in *Giur. costi*, 2013, p. 2461, il quale conclude nel senso che «lo spirito distruttivo e sanzionatorio della 240 non ha nulla da dire in positivo al rinnovo dell'università» (p. 2462).

<sup>99</sup> Sul punto, in particolare, F. MERLONI, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, pp. 703 ss., secondo il quale, peraltro, la principale novità introdotta dalla l. 240/2010 «non sta nei poteri del Rettore, quanto nel diverso equilibrio tra Consiglio di amministrazione e Senato accademico, a vantaggio del primo» (p. 733).

<sup>100</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, cit., p. 79. È stato osservato sul punto che «la riforma del 2010 sembra proprio spostare indietro le lancette della storia della *Governance* universitaria ad un disegno che precede l'avvento della Costituzione e dello stato repubblicano, un disegno per lo più autoritario ed in ogni caso centralistico»: A. Police, *Quale legittimità*, cit., p. 64.

<sup>101</sup> Sul punto, per tutti, R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., pp. 74 ss.

<sup>102</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, novembre 2017, in *www.corteconti.it.*, p. 6.

<sup>103</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, novembre 2017, cit., p. 18. Sul punto si è affermato che nella l. 240/2010 non c'è *governance* ma solo «un modello precostituito di governo, nel quale sostanzialmente sono enfatizzati due organi di grande rilevanza esterna e interna, il Rettore e il Consiglio di amministrazione, con grande depauperamento dello spirito associativo e dell'apporto del sapere scientifico e didattico (che vedeva nelle facoltà e soprattutto nel Senato accademico, il portatore dell'indirizzo scientifico)»: E. PICOZZA, *Governance e concorrenza nelle Università italiane*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. III, *Criticità del sistema e incertezze per il futuro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 12.

inferiore al passato ma superiore a quello delle cessate Facoltà; per cui «nei piccoli Atenei ciò si è tradotto di fatto nella trasformazione delle vecchie Facoltà in Dipartimenti, ovvero nella costituzione di nuove strutture organizzative intermedie (i vecchi Dipartimenti) di dimensione e numero simili alle vecchie Facoltà. Nei grandi Atenei si sono costituiti nuovi Dipartimenti in numero sensibilmente più elevato delle vecchie Facoltà. Così, mentre nei piccoli e medi Atenei l'effetto netto della riforma sugli assetti organizzativi interni è un'effettiva semplificazione, cioè una concentrazione delle decisioni in unità organizzative delle dimensioni delle vecchie Facoltà, nei grandi Atenei la concentrazione delle decisioni è accompagnata da una polverizzazione delle unità organizzative (almeno rispetto alle vecchie Facoltà)»<sup>104</sup>.

Il Ministero ha poi operato il controllo previsto dall'art. 6 della l. 168/1989 e richiamato dall'art. 2, comma 7, della l. 240/2010 in modo inutilmente occhioso. Come è stato osservato sono stati tre gli ambiti sui quali sono intervenuti i rilievi ministeriali: la composizione dei Consigli di amministrazione, con particolare riferimento alla possibile ammissibilità dell'elezione diretta dei c.d. componenti interni, la determinazione delle competenze dei Direttori generali, la configurazione dipartimentale<sup>105</sup>. Tuttavia, non sono mancati rilievi riferiti a questioni minute<sup>106</sup>, attingendo anche a disposizioni pre-costituzionali<sup>107</sup>, e in alcuni casi finendo per alimentare soluzioni poco ragionevoli<sup>108</sup>. Tutto ciò ha indotto alcuni Atenei ad accettare la prospettiva di un contenzioso davanti ai giudici amministrativi, che in non pochi casi non hanno accolto i motivi di ricorso del Ministero, anche se sulla base di argomentazioni che, lungi dal valorizzare l'autonomia degli Atenei, si sono riferite direttamente al dettato della l. 240<sup>109</sup>.

<sup>104</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, novembre 2017, cit., pp. 6-7.

<sup>105</sup> Sul punto, in sintesi, A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle Università*, in Id. (a cura di), *Il diritto delle Università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 11 ss.

<sup>106</sup> Così, ad esempio, la bozza del nuovo Statuto dell'Università di Firenze è andata incontro a 37 rilievi, in parte di legittimità, in parte di merito, la cui *ratio* centralistica appare evidente.

<sup>107</sup> R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., pp. 81 ss.

<sup>108</sup> Così, ad esempio, il Ministero ha ritenuto ancora vigente l'art. 4, comma 2, del d.l. 8/2002 (convertito, con modificazioni, dalla l. 56/2002) che prevede l'eleggibilità a Direttore del Dipartimento dei professori associati in caso di indisponibilità di professori ordinari, mentre, come è noto, con riferimento alle strutture di raccordo la l. 240/2010 limita l'elettorato passivo ai soli professori di prima fascia, senza eccezioni, nonostante che si tratti di strutture qualificate come meramente facoltative.

<sup>109</sup> Ad esempio, con riferimento alle modalità di designazione dei componenti dei Consigli di amministrazione, la giurisprudenza amministrativa ha giustificato la scelta di alcuni statuti di prevederne l'elettività alla stregua dell'art. 2 comma 1, lett. i), della l. 240: R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., pp. 85 ss.

Discutibilmente la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la possibilità che il controllo sugli statuti possa essere esercitato non dal Ministro ma con atto del Direttore generale: si tratta peraltro di una tesi quantomeno opinabile, visto che la decisione di impugnare il testo al Tar appare espressione di un'attività di indirizzo e di controllo, oggetto di valutazione in termini di responsabilità politica, venendo in gioco l'«espressione più significativa dell'autonomia garantita dall'art. 33 comma 6 Cost.»<sup>110</sup>.

Una prima analisi dei nuovi statuti mostra come gli Atenei abbiano reagito alle criticate novità legislative cercando di ridimensionarne la portata, con l'adozione di soluzioni in continuità con il passato (in particolare, con riferimento alle competenze del Rettore, ai criteri di composizione del Consiglio di amministrazione, che vedono la prevalenza dei membri interni, al tentativo di valorizzare le prerogative del Senato accademico)<sup>111</sup>, con ciò vanificando la portata di alcune previsioni legislative che pure avrebbero potuto indurre novità positive<sup>112</sup>: si è quindi ripetuta, per ragioni diverse e in un mutato contesto ordinamentale, una tendenza già riscontrata nella “prima stagione statutaria”, all'indomani dell'entrata in vigore della l. 168/1989.

Certo, in non pochi casi l'autonomia statutaria ha dovuto fare i conti con lacune e ambiguità legislative: è il caso della materia disciplinare, configurata dalla l. 240/2010 senza innovare alla disciplina sostanziale degli illeciti ancora contenuta nel testo unico del 1933, mentre sussistono dubbi circa i confini tra la responsabilità disciplinare e quella da violazione del codice etico (quest'ultima rimessa pressoché integralmente all'autonomia normativa degli Atenei): da qui le sollecitazioni a un processo di riforma anche della disciplina statutaria, raccomandata anche dall'Anac<sup>113</sup>.

Infine, l'analisi, sia pure sintetica, delle disposizioni contenute nella l. 240/2010 non può concludersi senza ricordare l'enfasi posta dalla riforma sulla

<sup>110</sup> R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., p. 84; *contra*, A. MARRA, *L'autonomia statutaria*, cit., pp. 17 ss.

<sup>111</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, novembre 2017, cit., p. 31. Nello stesso senso, D. DONINA, M. MEOLI, *I nuovi statuti*, in S. PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'Università*, cit., p. 163.

<sup>112</sup> Così, ad esempio, si pensi, come anticipato nel testo, all'aggiornamento dell'art. 2, comma 2, lett. b), della legge ad opera di non pochi statuti che hanno consentito la formazione di Dipartimenti ricalcati sulle vecchie Facoltà o hanno configurato le strutture di raccordo in modo tale da consentire la sopravvivenza delle stesse Facoltà.

<sup>113</sup> C. BARBATI, *Il sistema*, cit., p. 37, secondo la quale quello disciplinare è «un potere, dunque, che racconta quanto nelle maglie dell'autonomia normativa e organizzativa degli Atenei, e del loro nuovo “centro”, possano formarsi le condizioni per una ridefinizione dei rapporti fra le diverse dimensioni dell'autonomia universitaria alla quale affidare la stessa tenuta del disegno di riforma»; sul punto, cfr. anche B. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini: profili sostanziali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 97 ss.

valutazione e quindi sul ruolo dell'Anvur quale soggetto che in molti ambiti ha soppiantato lo stesso Ministero<sup>114</sup>.

Si tratta di una scelta che è stata giustificata alla stregua della necessità «che ai fini della garanzia dell'autonomia riconosciuta alle università dall'art. 33 della Costituzione, e richiamata dall'art. 1, comma 2, della legge, sia garantita l'imparzialità e indipendenza della funzione di valutazione, nelle sue diverse declinazioni. Diversamente, l'efficientamento del sistema universitario si risolverebbe in un più penetrante controllo di processi e funzioni che sono oggetto di garanzia costituzionale»<sup>115</sup>.

Certo, la valutazione non è incompatibile con l'autonomia ed anzi può contribuire a quella correlazione tra autonomia e responsabilità che costituisce un nodo aperto con riferimento alle autonomie territoriali.

Tuttavia, la sua configurazione ad opera del legislatore è stata, non senza ragione, criticata, perché progressivamente configurata «come una sorta di funzione indivisibile, capace sia di fissare le proprie regole sia di verificarne il rispetto sia di farsi titolo per la definizione della misura, premiale o sanzionatoria, connessa ai suoi risultati»<sup>116</sup>. In questo contesto, come è stato giustamente osservato, «nell'incontro con questa nuova valutazione esterna anche l'autonomia, soggetta a una progressiva ridefinizione degli spazi assegnati alle sue dimensioni, dei loro rapporti e soprattutto della loro reciproca funzionalità, smarrisce molta parte della propria capacità di assicurare, anche attraverso il governo delle differenze, la qualità e l'efficienza dei sistemi complessi, come è ogni sistema plurale nei suoi soggetti e nei caratteri che li connotano»<sup>117</sup>. A ciò si aggiunga, ancora una volta, sul piano delle fonti, l'utilizzazione di atti sub-legislativi in senso lato delegificanti (senza che l'Agenzia sia situata nel circuito decisionale democratico<sup>118</sup>) che hanno contribuito a definire la configurazione della valutazione, imponendo agli Atenei di uniformarsi a parametri, requisiti e criteri in molti casi assai stringenti<sup>119</sup>, con il rischio di una deriva in chiave burocratica per cui la valutazione da strumento diviene un fine inevitabilmente avversato per le sue sgradite ricadute organizzative<sup>120</sup>.

<sup>114</sup> Per tutti G. VESPERINI, *Iperregolazione*, cit., p. 948.

<sup>115</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, cit., p. 82.

<sup>116</sup> C. BARBATI, *Il sistema*, cit., p. 18.

<sup>117</sup> C. BARBATI, *Il sistema*, cit., pp. 18-19.

<sup>118</sup> L. AZZENA, *Fonti normative e fonti di finanziamento pubblico delle Università*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. II, *Il finanziamento dell'università*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 74.

<sup>119</sup> C. BARBATI, *L'«assicurazione della qualità» nel sistema universitario, al tempo di Anvur*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 709.

<sup>120</sup> A. SANDULLI, *Autonomia «negata»*, cit., p. x.

Peraltro, con riferimento all'accREDITAMENTO dei corsi di studio e all'estensione del numero chiuso che esso ha finito per favorire, si è parlato di un «disallineamento sistematico tra gli obiettivi fissati dal centro (MUR e ANVUR) e l'effettiva disponibilità in capo agli atenei delle leve per raggiungere tali obiettivi»<sup>121</sup>.

Più in generale, lo stesso recente referto sul sistema universitario della Corte dei conti riconosce che «l'ANVUR è divenuta assegnataria di numerose funzioni solo in parte ad essa attribuite dalla legge istitutiva», rilevando criticità, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa, «in merito ai metodi di costruzione di indicatori di qualità dei prodotti scientifici e sulle conseguenze di una loro applicazione automatica»<sup>122</sup>.

Non solo, ma le competenze dell'Anvur debbono fare i conti con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca, da un lato, e soprattutto, con il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca, riordinato in forza dell'art. 64 del d.l. 77/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. 130/2021), le cui competenze rischiano di dare luogo a rischi di sovrapposizione.

## 6. Dopo la legge Gelmini: verso una stagione di “fuga dalla normazione”?

Il processo di attuazione della l. 240/2010 è stato complesso anche sul piano politico, e non privo di ritardi<sup>123</sup>; non sono poi mancate modifiche alla legge che, peraltro, non ne hanno intaccato le scelte fondamentali, perché sono intervenute su singoli aspetti, in particolare sul numero di componenti dei Dipartimenti<sup>124</sup> o sul reclutamento dei ricercatori<sup>125</sup>, mentre disposizioni della l. 240/2010, di dubbia costituzionalità, sono state parzialmente modificate ma non certo ripensate<sup>126</sup>.

<sup>121</sup> A. MARRA, *Introduzione. Il diritto delle Università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, in Id. (a cura di), *Il diritto delle Università*, cit., p. 3.

<sup>122</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, cit., p. 248.

<sup>123</sup> Così, come accennato, non è stato adottato il decreto di natura non regolamentare di cui all'art. 1, comma 2: sul punto, più in particolare, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, novembre 2017, cit., p. 28.

<sup>124</sup> Così, la l. 4/2017 ha previsto una numerosità minima di venti (anziché, come di regola, di quaranta), purché i componenti costituiscano almeno l'80% di tutti i professori e ricercatori di ruolo e a tempo determinato dell'Università appartenenti ad una medesima area disciplinare (art. 3).

<sup>125</sup> Si pensi all'art. 1, comma 338, lett. b), della l. 232/2016, che ha precisato i requisiti per l'accesso alle selezioni per il reclutamento dei ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lett. b), della legge, o all'art. 19, comma 1, lett. f), del d.l. 76/2020 (convertito, con modificazioni, dalla l. 120/2020) che ha inserito un comma 5-bis all'art. 24 della l. 240/2010, allo scopo di consentire l'inquadramento nella qualifica di professore associato dei ricercatori di tipo “B” dopo il primo anno di contratto, previo esito positivo della valutazione.

<sup>126</sup> Così, l'art. 18, comma 5, che tipizza le categorie che possono partecipare ai gruppi e ai progetti di ricerca delle Università in probabile violazione della libertà di ricerca di cui all'art. 33 Cost., è andato oggetto a limitate modifiche ampliative ad opera dell'art. 49 del d.l. 5/2012 (convertito, con

Talvolta, i successivi interventi legislativi hanno addirittura posto ulteriori problemi interpretativi, stante la loro non ineccepibile formulazione<sup>127</sup> o sono apparsi discutibili, nella misura in cui di fatto hanno finito per allargare la “forbice” tra gli Atenei, in particolare tra quelli virtuosi e quelli in regime di difficoltà finanziaria.

Emblematico sul punto è l'art. 18, comma 4-*bis*, della l. 240/2010 (introdotto dall'art. 19, comma 4, lett. d, d.l. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 120/2020), ai sensi del quale «le Università con indicatore delle spese di personale inferiore all'80 per cento possono attivare, nel limite della predetta percentuale, per la chiamata nel ruolo di professore di prima o di seconda fascia o di ricercatore a tempo indeterminato, le procedure di cui al comma 1, riservate a personale già in servizio presso altre Università, aventi indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento e che versano in una situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria, deliberata dagli organi competenti».

Peraltro, anche i nuovi meccanismi di chiamata di professori e ricercatori previsti dall'art. 26 del d.l. 152/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. 233/2021), ove non assistiti da sostegni ministeriali (come i piani straordinari prefigurati dall'art. 1, comma 297, della l. 234/2021 – legge di bilancio per il 2022) almeno indirettamente finiranno per favorire gli Atenei più forti, che potranno beneficiare di questi nuovi canali di reclutamento, configurati dal legislatore quasi come succedanei delle procedure di trasferimento, venute meno a seguito dell'entrata in vigore della l. 240/2010.

In questo periodo si è assistito anche alla ulteriore, crescente espansione di atti sub-legislativi, che, come accennato, sono largamente previsti già dalla l. 240/2010<sup>128</sup>; solo in alcuni casi, peraltro, essi sono riconducibili a regolamenti ai sensi dell'art. 17 della l. 400/1988: così, ad esempio, in materia di dottorato di ricerca, il d.m. 45/2013 e, da ultimo, il d.m. 226/2021, si atteggia, ai sensi dell'art. 4 della l. 210/1998, quale fonte sulla base del quale le Università «disciplinano, con proprio regolamento, l'istituzione dei corsi di dottorato, le modalità di accesso e di conseguimento del titolo, gli obiettivi formativi e il relativo programma di studi, la durata, il contributo per l'accesso e la frequenza, il

modificazioni, dalla l. 35/2012) che non hanno risolto i dubbi di costituzionalità alla stregua dell'art. 33, commi 1 e 6, Cost.

<sup>127</sup> Emblematica la vicenda dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 338, lett. a), della l. 232/2016, che è stata interpretata da alcuni Atenei (ma non dal giudice amministrativo: da ultimo Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2018, n. 6847, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)) nel senso di ammettere alle procedure di reclutamento riservate ai candidati esterni, di cui all'art. 18, comma 4, della l. 240/2010, coloro che fossero titolari di contratti di insegnamento ai sensi dell'art. 23 della stessa legge.

<sup>128</sup> Già nei primi anni successivi all'entrata in vigore della l. 240/2010 erano oltre venti gli atti attuativi privi di forza di legge, adottati in attuazione della stessa.

numero, le modalità di conferimento e l'importo delle borse di studio di cui al comma 5, nonché le convenzioni di cui al comma 4»<sup>129</sup>.

Il regolamento in esame, che presenta, almeno in parte, profili delegificatori, in qualche misura irrituali alla stregua dell'art. 17 della l. 400/1988 (che riconduce i regolamenti in delegificazione a quelli governativi in senso stretto) è stato di recente abrogato dal d.m. 226/2021, che impone la revisione dei regolamenti di Ateneo entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore (art. 17).

Peraltro, la normativa di Ateneo si trova ormai limitata anche dagli atti ministeriali contenenti le linee guida per l'accreditamento dei dottorati; atti che in non pochi casi contengono previsioni largamente integrative e perfino derogatorie rispetto al regolamento ministeriale.

Si tratta di un fenomeno peraltro assai più ampio e generale: anche e soprattutto dopo l'entrata in vigore della l. 240/2010 si è assistito a una proliferazione di atti atipici, talvolta di dubbia qualificazione, in funzione di limitazione dell'autonomia spettante agli Atenei: non a caso, è in questo periodo che la Corte costituzionale si è trovata a giudicare la legittimità costituzionale degli artt. 8 e 10, comma 1, del d.lgs. 49/2012, nella parte in cui abilitavano un decreto ministeriale (non regolamentare) a fissare la disciplina del costo standard unitario di formazione per studente cui collegare l'attribuzione all'Università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata ai sensi dell'art. 2 del d.l. 180/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. 1/2009) (sent. 104/2017). In tale pronuncia, come accennato, la Corte costituzionale ha dichiarato, con motivazione invero persuasiva, l'incostituzionalità della "subdelega" a tale atto ministeriale della disciplina di una materia che la l. 240/2010 demandava a un decreto legislativo<sup>130</sup>.

Tuttavia, tale affermazione presuppone non un ripensamento ma una conferma della tesi che interpreta riduttivamente la riserva di legge di cui all'art. 33, comma 6, Cost., con puntuali richiami e citazioni tratte dalla sent. 383/1998, salvo affermare, alla luce di tale previsione costituzionale, che «doveva ritenersi

<sup>129</sup> Similmente, la recente proposta di legge in materia di iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore (A.S. n. 2415) prevede un largo ricorso a decreti ministeriali e a un regolamento in materia di iscrizione contemporanea a due corsi universitari con accesso a numero programmato a livello nazionale. Sul punto, è appena il caso di ricordare che il parere della I<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera ha avanzato critiche facendo riferimento all'art. 33, comma 6, Cost.: Camera dei deputati, I<sup>a</sup> Commissione permanente, 14 aprile 2021, all. 2, pp. 118-119.

<sup>130</sup> Sul punto, B.G. MATTARELLA, *La Corte costituzionale sui costi standard delle Università: genesi di una norma incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 633 ss.; A. ALBERTI, *La Corte costituzionale sui costi standard delle Università: ancora una delega illegittima salvata*, *ivi*, pp. 636 ss.; G. PASCUZZI, *Il fascino discreto degli indicatori: quale impatto sull'università?*, in *Foro it.*, 2017, I, cc. 2549 ss.; G. SERGES, *Delegazione legislativa, legislazione regionale e ruolo del potere regolamentare*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2017, pp. 1082 ss. e, volendo, G. TARLI BARBIERI, *L'“erompere” dell'attività normativa del Governo alla luce della sent. n. 104 del 2017: conferme e novità da un'importante pronuncia della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 1091 ss.

necessaria *a fortiori* una maggiore precisione del decreto legislativo per la determinazione degli indici di quantificazione e della valorizzazione del costo standard, a causa della concomitanza, sul punto, di disposizioni di delega che non risultano affatto particolareggiate»<sup>131</sup>.

Ciò detto, ai numerosi regolamenti ministeriali e ai decreti di natura non regolamentare si sono accompagnate numerose “note” che appaiono in molti casi, in violazione dell’art. 6 della l. 168/1989, assimilabili a circolari, cosicché «attualmente il sistema universitario appare regolato da una *selva incolta*» di atti<sup>132</sup>, ed è ancora più evidente che nel passato una incomprensione «della diversa qualità del rapporto tra Ministero ed enti strumentali rispetto al rapporto con soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita come le Università»<sup>133</sup>.

Gli esempi sono tanti e ampiamente ricordati a livello dottrinale. Ci si può limitare a ricordare per le sue ricadute sull’autonomia anche statutaria degli Atenei il d.m. 47/2013, definito un esempio di «invasione del centro nell’area riservata, in linea di principio, alla autonomia delle università»<sup>134</sup>. Come è noto, esso istituisce il Presidio di qualità dell’Ateneo, chiamato a controllare il sistema della valutazione interna, a fornire agli organi di governo dell’Ateneo dati aggregati per orientarne le politiche e a interagire con il Nucleo di valutazione e con le Commissioni paritetiche docenti studenti e i gruppi di riesame costituiti in ciascun corso di studio.

In tal modo, oltre a configurare una lesione dell’autonomia universitaria, l’istituzione del presidio ha finito per dare luogo nella prassi a fenomeni di sovrapposizione di competenze e di contrapposizioni anche polemiche con i Nuclei di valutazione, qualificati come organi delle Università fino dalla l. 370/1999.

Venendo al più recente periodo altri esempi sono eclatanti.

Così, l’art. 18, comma 4-*bis*, della l. 240/2010, introdotto dal d.l. 76/2020 (convertito, con modificazioni, dalla l. 120/2020), prevede la possibilità per gli Atenei “virtuosi” (quelli cioè che abbiano un indicatore delle spese di personale inferiore all’80 per cento) di procedere alla chiamata di personale già in servizio in Atenei “non virtuosi”, che abbiano cioè un indicatore delle spese di personale pari o superiore all’80% e che versino in una situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria, deliberata dagli organi competenti.

Ebbene, l’individuazione dei criteri, parametri e modalità di attestazione della situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria è demandata ad un decreto del Ministro dell’Università e della ricerca, sentita la Conferenza

<sup>131</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.4.

<sup>132</sup> G. AZZARITI, *Appunto critico*, cit., p. 2460.

<sup>133</sup> R. BALDUZZI, *L’autonomia universitaria*, cit., pp. 270-271.

<sup>134</sup> G. VESPERINI, *Iperregolazione*, cit., p. 952.

dei Rettori, senza alcuna predeterminazione sostanziale dei suddetti criteri in sede legislativa.

Infine, si pensi al recente d.m. 1062/2021, mero decreto ministeriale, che prevede il reclutamento di ricercatori di tipo “A” su tematiche *green* e dell’innovazione su fondi PON Ricerca e Innovazione 2014-2020. Di tale decreto colpisce non solo la pratica assenza di fondamento legislativo, ma l’ambizione a prevedere una figura di ricercatore di tipo “A” del tutto peculiare rispetto al modello della l. 240/2010 (si pensi alla necessità di un periodo di ricerca all’interno dell’impresa o alla previsione, facoltativa di periodi di ricerca all’estero)<sup>135</sup>, pur nel rispetto del monte orario dedicato alla ricerca e alla didattica di cui all’art. 6, commi 1 e 2, della stessa legge<sup>136</sup>.

Colpisce il fatto che questo d.m., non adottato ai sensi dell’art. 17 della l. 400/1988, è stato attuato da ben due atti... attuativi successivi (di cui un “disciplinare”) che ne hanno completato le previsioni.

La tempistica ravvicinatissima delle selezioni ha poi richiesto atti normativi *ad hoc* da parte degli Atenei, in deroga ai propri regolamenti sul reclutamento dei ricercatori, che probabilmente genereranno contenziosi che si aggiungono a quelli già cospicui sempre in materia di reclutamento di fronte al giudice amministrativo.

Certo, il d.m. 1062/2021 ha consentito agli Atenei di reclutare nuovi posti, ma ancora una volta a soffrire è l’autonomia: esso infatti vincola a selezionare ricercatori (perché, ad esempio, non assegni di ricerca?), su tematiche predefinite, che problematicamente si inseriranno nella programmazione dei Dipartimenti. Insomma, esso sembra configurare un ennesimo capitolo di un reclutamento straordinario, espressione di scelte “vincolate” dall’esterno e sottoposte a un vaglio di ammissibilità e a modalità di verifica successive in capo all’Anvur.

Peraltro, il d.m. 1062 è l’ultimo tassello di una disciplina, quella del reclutamento, che, oltre a essere andata incontro ad una disciplina frammentaria, articolata in più canali diversi, ha visto alcune previsioni di assai dubbia costituzionalità, come quella relativa alle c.d. “cattedre Natta” (art. 1, comma 207, l. 208/2015, opportunamente abrogato dall’art. 1, comma 790, della l. 145/2018) la cui copertura era rimessa ad un d.p.c.m., senza un tessuto minimo di principi e criteri fissati dalla legge e il cui reclutamento sarebbe passato attraverso Commissioni presiedute da docenti nominati dal Presidente del Consiglio; il tutto, evidentemente, sul presupposto della inaffidabilità di

<sup>135</sup> Novità riguardano in effetti anche il c.d. profilo inserito nei bandi, vincolato alle tematiche di ricerca riferibili al d.m. In tal modo, si tratta di procedure di selezione che ricalcano, da questo punto di vista, quelle dei ricercatori a tempo determinato attivate su fondi esterni.

<sup>136</sup> Il riferimento all’art. 6, comma 2, è improprio, visto che tale disposizione è riferita ai soli professori.

meccanismi selettivi affidati alle Università e della connessa esigenza di un “commissariamento governativo” del reclutamento<sup>137</sup>.

Rimangono poi in vigore atti ministeriali che, praticamente senza copertura legislativa, hanno introdotto strumenti fondamentali per la vita degli Atenei: si pensi, solo per citare un esempio, al noto istituto dei punti-organico, tanto rilevante sia per il reclutamento del personale docente che di quello tecnico-amministrativo<sup>138</sup>.

Un capitolo ulteriormente problematico è dato dall'impatto della normativa anticorruzione sull'autonomia anche normativa degli Atenei<sup>139</sup>.

Nel maggio 2018 è stato adottato un atto di indirizzo del Ministro dell'istruzione, università e ricerca, di sostanziale recepimento dei contenuti dell'aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione – Sezione Università – approvato con delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017<sup>140</sup>.

Alla stregua dei principi costituzionali è quantomeno dubbia la possibilità di vincolare gli Atenei al rispetto di un tale atto che peraltro appare molto dettagliato<sup>141</sup> e non riconducibile all'art. 1, comma 2, della l. 168/1989, posto che in tale disposizione i principi di autonomia si pongono come limite all'attività di indirizzo e di coordinamento del Ministro.

In questa sede non è possibile ripercorrere analiticamente i contenuti di un testo così articolato: certo, non mancano aspetti quantomeno curiosi, come la richiesta alle Università, anche attraverso apposite revisioni statutarie, di prevedere l'elettività quantomeno di alcuni dei componenti del Collegio di disciplina per i docenti, con elettorato attivo, attribuito, secondo il principio della rappresentanza tra pari, rispettivamente ai professori ordinari, associati e ricercatori in servizio presso l'Ateneo e l'elettorato passivo limitato ai docenti e ricercatori confermati e a tempo pieno. Sul punto, appare davvero discutibile ritenere, come si legge invece nel documento in esame, che l'elezione diretta, anche parziale, dell'organo di disciplina possa assicurare un maggiore livello di

<sup>137</sup> M. LUCIANI, *Ruolo della docenza universitaria*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, in particolare pp. 30 ss. Dubbi di costituzionalità sullo schema di d.p.c.m., anche alla stregua dell'art. 33, comma 6, Cost., sono stati evidenziati dal Consiglio di Stato: Cons. Stato, sez. atti normativi, 4 novembre 2016, n. 2303, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>138</sup> Si veda la nota ministeriale prot. n. 272 del 18 febbraio 2005 (*Nota tecnica per la valutazione della compatibilità dei piani triennali di fabbisogno di personale*).

<sup>139</sup> Sul punto, in particolare, L. BUSICO, *La prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle Università*, in F. CERIONI, V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione. Con le novità della l. 9 gennaio 2019, n. 3*, Milano, Giuffrè Lefebvre, 2019, pp. 565 ss.; F. DAL CANTO, *Le regole dell'anticorruzione nel governo dell'Università*, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 231 ss.

<sup>140</sup> L'atto di indirizzo è rinvenibile in *www.miur.gov.it*.

<sup>141</sup> Si tratta di un testo di venticinque pagine a stampa.

imparzialità dell'organo<sup>142</sup>. Ancora, l'atto in questione raccomanda che gli statuti prevedano forme di limitazione alla titolarità di incarichi presso un Ateneo in capo a soggetti che abbiano ricoperto cariche in Autorità, Enti e Ministeri operanti nel campo dell'Università e della ricerca, sottovalutando che, ai sensi dell'art. 51, comma 1, Cost., esse dovrebbero fondarsi su una previsione legislativa ispirati a canoni rigorosi di ragionevolezza.

Il documento poi si diffonde ampiamente sulla necessità di modificare più regolamenti (sull'attività di ricerca; sulle procedure di reclutamento; sugli *spin-off*; sulle attività esterne dei docenti), oltre che i codici etici (dei quali è auspicata l'unificazione con i codici di comportamento), anche allo scopo di "riempire" vere o presunte lacune legislative<sup>143</sup>. Peraltro, nel documento stesso curiosamente non sono trattate tematiche rilevanti nell'ottica di una strategia di contrasto alla corruzione<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> Basti pensare a come potrebbe svolgersi una campagna elettorale tra i diversi candidati!

<sup>143</sup> Si pensi al problema del reclutamento di docenti legati da un rapporto *more uxorio* con un componente del Dipartimento che proponga la chiamata: sul punto, l'atto di indirizzo, in linea con una coeva giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2018, n. 4841, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)), sembra richiedere alle Università di prevedere detta incompatibilità, peraltro problematica perché non prevista dalla legge. Il tema deve peraltro essere inquadrato alla stregua di una nota sentenza successiva della Corte costituzionale (sent. 78/2019) la quale ha sancito che nell'art. 18, comma 1, lett. b), della l. 240/2010, «che pure ha introdotto procedure selettive, non solo nazionali, ma anche locali, volte a meglio tutelare l'imparzialità della selezione, le previste situazioni di rigida incandidabilità sono espressione di un bilanciamento fra il diritto di ogni cittadino a partecipare ai concorsi universitari e le ragioni dell'imparzialità, che è tutto improntato alla prevalenza di tali ragioni. Che essa non includa il coniugio come motivo di incandidabilità degli aspiranti alla chiamata non può ritenersi irragionevole. Il coniugio richiede, infatti, un diverso bilanciamento. Esso pone a fronte dell'imparzialità non soltanto il diritto a partecipare ai concorsi, ma anche le molteplici ragioni dell'unità familiare, esse stesse costituzionalmente tutelate» (*considerato in diritto*, n. 5.2). Sulla sent. 78/2019, in particolare, P. CARETTI, M. GIANNELLI, "Ragionevolezza" e "non irragionevolezza" nel contrasto al familismo universitario, in *Giur. cost.*, 2019, pp. 948 ss.; F. ASTONE, *Amore coniugale e cattedre universitarie*, *ivi*, pp. 954 ss.; G. PASCUZZI, *Coniugi e carriera universitaria*, in *Foro it.*, 2019, I, cc. 2262 ss.; B. BRANCATI, *La incompatibilità tra coniugi nello stesso dipartimento universitario: un bilanciamento ragionevole, ma non l'unico possibile*, *ivi*, cc. 2269 ss.; F. CRISTIANI, *Coniugio, parentela, affinità e imparzialità dell'amministrazione: l'unità della famiglia giustifica la differenza?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2019, pp. 774 ss.; G. SALA, *Imparzialità, immagine di imparzialità e parentele nei pubblici uffici (universitari)*, in *Giur. it.*, 2019, pp. 1897 ss.; A. TROISI, *Il romanticismo della Consulta: il coniugio non è causa di incandidabilità nei concorsi universitari*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, pp. 158 ss.; P. VERONESI, "Le conseguenze dell'amore universitario" (*Secondo tempo*): i punti fermi della sentenza costituzionale n. 78 del 2019, in *Forumcostituzionale*, 2019, n. 5. A seguito di questa pronuncia non pochi Atenei hanno modificato i propri regolamenti sul reclutamento del personale docente e ricercatore che contemplava tra le incompatibilità alla partecipazione ai concorsi lo *status* di coniuge.

<sup>144</sup> Si pensi all'eliminazione della disciplina dei trasferimenti dei professori, discutibilmente assorbita da quella dei concorsi per l'accesso alle due fasce o alla disciplina di imputazione dei punti organico, che penalizza i docenti esterni agli Atenei.

### **7. L'autonomia statutaria delle Università: alcuni spunti emergenti dalla prassi**

Dopo l'entrata in vigore della l. 240/2010 gli Atenei si sono impegnati, in una prima fase nell'attuazione degli statuti, con l'adozione dei necessari strumenti attuativi, in una seconda fase in un'opera, più o meno estesa, di "manutenzione" degli statuti stessi (in particolare a partire dal 2016<sup>145</sup>), in alcuni casi prefigurata dagli stessi statuti adottati a seguito della l. 240/2010<sup>146</sup>.

Tali revisioni hanno toccato aspetti vari e diversi: addirittura non mancano casi in cui in forza di un'apposita revisione, è stata introdotta una disposizione statutaria con la quale sono state individuate le fonti normative dell'Università, con alcune previsioni non prive di spunti problematici (così, l'art. 29 dello Statuto dell'Università del Salento prevede che «sono fonti normative dell'università la Costituzione, il diritto europeo, le leggi dello Stato e della regione, lo statuto, il codice etico e di comportamento e i regolamenti di autonomia, con ciò escludendo i regolamenti, gli atti atipici e includendo, forse problematicamente, il codice etico).

Sul piano dei contenuti, a fronte di alcuni statuti invero sufficientemente dettagliati, in altri è riscontrabile una maggiore valorizzazione dei regolamenti generali<sup>147</sup>, anch'essi soggetti al controllo del Ministero ma ai quali non si applica la procedura delineata nell'art. 6 della l. 168/1989. In tal modo non pare pienamente rispettata quella "riserva di statuto" che tanto la l. 168/1989 quanto la l. 240/2010 fonda. In alcuni casi, peraltro, contenuti tipicamente statutari sono stati impropriamente "degradati" a mere delibere degli organi di governo degli Atenei: si pensi alla controversa vicenda dell'utilizzazione della lingua inglese nei corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca nel Politecnico di Milano. Senza ripercorrere la lunga e complessa vicenda (culminata nella sent. 42/2017 della Corte costituzionale<sup>148</sup>), un punto forse non

<sup>145</sup> Modifiche agli statuti vigenti sono state approvate nel 2016 da ben 23 Atenei, nel 2017 da 12, nel 2018 da 9, nel 2020 da 4, nel 2021 da 3.

<sup>146</sup> Così, l'art. 58 dello Statuto dell'Università di Firenze prevedeva che «entro tre anni dal primo insediamento dei nuovi organi centrali di Ateneo, il Rettore è tenuto a convocare, in un'apposita seduta congiunta, il Senato accademico ed il Consiglio di amministrazione per valutare il processo di attuazione dello Statuto, con particolare riferimento all'articolazione interna in Dipartimenti e Scuole e predisporre, secondo il procedimento di cui all'articolo 53, gli adeguamenti che si rendessero eventualmente necessari». In attuazione di tale disposizione, è stata insediata un'apposita Commissione che ha proposto un testo di revisioni statutarie, approvato alla fine del 2018.

<sup>147</sup> Così, ad esempio, i regolamenti generali dell'Università degli studi di Milano e di Bari.

<sup>148</sup> Sulla quale, per tutti, M.A. CABIDDU, *La sentenza costituzionale n. 42 del 2017: difesa della lingua italiana dalla globalizzazione*, in *Studium iuris*, 2017, pp. 1324 ss.; Q. CAMERLENGO, *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale (intorno ad un profilo della sentenza n. 42 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017; P. CARETTI, A. CARDONE, *Il valore costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 384 ss.; F. RIMOLI, *Internazionalizzazione degli atenei e corsi di lingua straniera: la Corte accoglie l'inglese*

adeguatamente valorizzato nella giurisprudenza in materia è dato dal fatto che l'art. 2, comma 2, lett. *l*) della l. 240/2010 allude, quale direttiva ai fini dell'adozione degli statuti, al «rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera»; e tuttavia, lo Statuto del Politecnico non conteneva alcuna previsione al riguardo.

La legge Gelmini sembra quindi richiedere, quanto all'internazionalizzazione degli Atenei, che la disciplina fondamentale sia contenuta nello statuto in quanto fonte apicale a disposizione degli Atenei stessi: in attuazione di tali previsioni in materia dovrebbe poi intervenire “a cascata” il regolamento didattico di Ateneo, anch'esso soggetto al controllo preventivo di legittimità da parte del Ministero (art. 11, l. 341/1990) e quindi i regolamenti didattici dei singoli corsi di studio: il tutto tenendo conto degli obiettivi formativi prescritti dai decreti ministeriali relativi alle diverse classi di laurea. Certamente si tratta di un procedimento articolato e forse faticoso ma esso, ove fosse stato seguito, avrebbe consentito le necessarie ponderazioni che la giurisprudenza ha richiesto.

Provando a tracciare un bilancio dell'esercizio dell'autonomia normativa da parte delle Università, in generale non mancano criticità: in troppi casi, infatti, soprattutto la produzione regolamentare si è limitata a trasporre i contenuti di leggi statali o, addirittura, di regolamenti o meri decreti ministeriali, con ciò mutandone talvolta imprecisioni, ambiguità, errori, oltre a evidenziare un cattivo uso della, pure limitata, autonomia normativa<sup>149</sup>.

È anche – ma certo non solo – per la scarsa “qualità” dei regolamenti che si è alimentato un contenzioso giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo che, soprattutto sul terreno del reclutamento del personale docente e ricercatore, ha assunto livelli allarmanti: si pensi ai casi in cui i regolamenti hanno omesso di disciplinare contenuti che gli artt. 18 e 24 della l. 240/2010 hanno demandato loro, con ciò alimentando un'impropria “supplenza” dei bandi o, addirittura, della discrezionalità delle commissioni. O si pensi alla controversa attuazione dell'art. 24, comma 6 (i cui dubbi di legittimità costituzionale sono

*difendendo l'italiano*, *ivi*, pp. 392 ss.; D.U. GALLETTA, *Internazionalizzazione degli Atenei e tutela dei principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà di insegnamento: alla ricerca del punto di equilibrio (commento a Corte cost., sentenza 2017/42)*, *ivi*, pp. 401 ss.; V. COCOZZA, *A proposito della lingua italiana nelle Università (sentenza n. 42 del 2017): l'interpretazione conforme è un adempimento solo formale?*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 371 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 42/2017*, in *Foro it.*, 2017, I, cc. 1125 ss.

<sup>149</sup> Sembra ancora attuale il rilievo secondo il quale gli Atenei hanno preferito muoversi «nelle strettoie di bardature oppressive ma anche protettive»: L. PALADIN, *Stato e prospettive*, *cit.*, p. 181.

stati fugati dalla Corte costituzionale: sent. 165/2020) che ha visto una giurisprudenza amministrativa fare applicazione del d.P.R. 117/2000 (riferito ai concorsi secondo la disciplina previgente alla l. 240/2010) per surrogare lacune contenute nei regolamenti di Ateneo.

Un'ulteriore caratteristica, che non può essere valutata positivamente, è data dalla proliferazione di regolamenti anche per disciplinare ambiti poco rilevanti se non addirittura trascurabili o, al contrario, come accennato, l'adozione di contenuti normativi in deliberazioni non assunte in forma regolamentare.

### **8. L'autonomia universitaria dinanzi alle sfide del presente**

Le fonti dell'autonomia normativa delle Università si trovano quindi soggette a pesanti condizionamenti dal centro, a maggior ragione nella stagione dell'emergenza pandemica, nella quale anche agli Atenei è stata estesa la disciplina contenuta nei decreti legge e nei d.p.c.m. attuativi, anche in deroga a previsioni statutarie e regolamentari; e ciò, ad esempio, per consentire il funzionamento anche a distanza degli organi collegiali centrali e periferici delle Università, ma, soprattutto, per contemperare la tutela della salute degli studenti e del personale scolastico e universitario con la salvaguardia del diritto allo studio e per limitare o posticipare le penalizzazioni finanziarie che non abbiano rispettato il fabbisogno finanziario programmato nell'esercizio precedente<sup>150</sup>.

Per comprendere questo aspetto, non si può non richiamare il delicato tessuto dei rapporti tra la programmazione delle Università e le funzioni di indirizzo e di coordinamento spettanti al Ministero in materia di ricerca e di didattica nonché di valutazione dei risultati. È anche in questo incrocio tra autonomia e prerogative del centro che si celano rischi per l'autonomia scientifica e didattica garantiti dall'art. 33 Cost. Il pensiero non corre tanto alle linee generali d'indirizzo delle Università che si sono sforzate di coniugare il sostegno alla ricerca di base con meccanismi incentivanti e premiali, quanto alla selva di decreti ministeriali che, in attuazione anche di normative settoriali, hanno riconosciuto, come già accennato, fondi vincolati o hanno orientato in modalità fin troppo stringenti il perseguimento di determinate finalità o oggetti di ricerca finendo per favorire, anche al di là delle intenzioni, determinate aree disciplinari. Non si sottrae del tutto a questo rilievo nemmeno il recente d.m. 737/2021 che ha riconosciuto finanziamenti cospicui certo (in totale 200 milioni di euro) ma "vincolati" al raggiungimento di obiettivi, coerenti con il Pnr, che finiscono, al di là delle intenzioni, per privilegiare linee di ricerca di alcune aree (bio-

<sup>150</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, cit., 69 ss.

medica, scientifica, tecnologica) e per orientare determinate politiche di reclutamento (ricercatori di tipo A).

Occorre quindi seriamente interrogarsi sulla necessità di non disperdere o mortificare il patrimonio della libera ricerca di base, essenziale nell'ottica della tutela delle libertà tutelate dall'art. 33 Cost.: da questo punto di vista, forse, la stessa istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca con la legge di bilancio per il 2020, appare forse un'occasione perduta, anche considerando alcuni aspetti criticabili relativi alla sua istituzione (si pensi alla nomina governativa di gran parte dei suoi membri).

Queste preoccupazioni sono presenti anche nel recente referto della Corte dei conti sul sistema universitario: in esso si legge che, sebbene la programmazione della ricerca universitaria, sotto la vigilanza del Mur, abbia visto e veda l'ampio coinvolgimento della comunità scientifica «si riscontra, tuttavia, una tendenziale complessità del procedimento di programmazione, per la duplicazione di organismi di supporto, nonché una non sufficiente chiarezza sui criteri di nomina dei rappresentanti accademici in seno ai suddetti organismi, tenuto conto della garanzia costituzionale di autonomia e indipendenza di cui all'art. 33 della Costituzione. peraltro, le medesime osservazioni possono essere riportate in relazione alla fase esecutiva e di controllo amministrativo dei progetti di ricerca, rimessi a loro volta a organismi di formazione mista, spesso selezionati in via diretta anche come rappresentanza del MUR»<sup>151</sup>.

### 9. Segue: i nodi (largamente irrisolti) dei rapporti tra Atenei e Regioni

Un ulteriore nodo irrisolto attiene ai rapporti tra Università e autonomie regionali.

Un primo punto da sottolineare, che si evince con chiarezza anche dalla giurisprudenza costituzionale, è dato dal fatto che l'autonomia universitaria costituisce un limite all'autonomia legislativa delle Regioni anche a statuto speciale (Corte cost., sent. 51/1966; 61/2007).

Le Regioni a statuto ordinario hanno esercitato le proprie competenze prevalentemente in materia di diritto allo studio e di finanziamenti della ricerca e della formazione, anche se in misura e con intensità diverse<sup>152</sup>. Da questo punto di vista, nemmeno l'entrata in vigore della riforma del Titolo V ha introdotto una discontinuità sostanziale nella produzione normativa<sup>153</sup>; né ad oggi è

<sup>151</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, cit., p. 247.

<sup>152</sup> A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria*, cit., p. 239.

<sup>153</sup> Per tutti, R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2-3, 2004, pp. 263 ss.; L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2011, pp. 3 ss.

possibile prevedere se l'ipotizzata attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" (tutt'altro che prossima) sia destinata a introdurre novità sostanziali.

Diverse considerazioni attengono alle Regioni a statuto speciale, con particolare riferimento alla Valle d'Aosta e alla Provincia autonoma di Bolzano che sono state abilitate dal legislatore statale a istituire Università non statali (art. 17, comma 120, l. 127/1997)<sup>154</sup>, mentre un decreto legislativo attuativo dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige (d.lgs. 142/2011) ha attribuito alla Provincia autonoma di Trento rilevanti prerogative in materia di programmazione finanziaria, di autonomia universitaria (anche con la previsione di nuovi principi e criteri direttivi per l'adozione dello statuto), di status giuridico dei professori (ad esempio, con la previsione del *Research Professor* nell'ambito dei dottorati di ricerca)<sup>155</sup>.

Ciò detto, il tema dei rapporti tra Università e Regioni è importante, in generale e in prospettiva.

Sul primo punto, è sufficiente ricordare la rilevanza della competenza normativa regionale in materia di rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed Università. La relativa disciplina è contenuta in primo luogo nel d.lgs. 517/1999, non ancora aggiornato ai contenuti della l. 240/2010.

Tale atto presenta non pochi nodi problematici che si ripercuotono anche sull'autonomia anche normativa delle Università. Come si legge nell'art. 1, «l'attività assistenziale necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle università è determinata nel quadro della programmazione nazionale e regionale in modo da assicurarne la funzionalità e la coerenza con le esigenze della didattica e della ricerca, secondo specifici protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le Università ubicate nel proprio territorio». Tali protocolli definiscono aspetti cruciali, tra i quali: *a*) la promozione e la disciplina dell'integrazione dell'attività assistenziale, formativa e di ricerca tra Servizio sanitario nazionale e Università; *b*) l'obiettivo di informare i rapporti tra Servizio sanitario nazionale e Università al principio della leale cooperazione; *c*) la definizione delle linee generali della partecipazione delle Università alla programmazione sanitaria regionale; *d*) la definizione dei criteri generali per l'adozione, da parte del direttore generale delle aziende, degli atti normativi interni, ivi compreso l'atto aziendale.

Come si vede, si tratta di una rete di rapporti governata da un atto di incerta qualificazione (il protocollo d'intesa) nella quale rimangono, come accennato,

<sup>154</sup> Sul punto, per tutti, M. FALANGA, *Istruzione, Università e ricerca nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, pp. 487 ss.

<sup>155</sup> G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, pp. 291 ss.

vere e proprie zone d'ombra: si pensi allo *status* dei professori e ricercatori universitari chiamati a svolgere attività assistenziale, che l'art. 5, comma 2, sembra definire in termini "doppia dipendenza" dal Sistema sanitario regionale e dai propri Atenei<sup>156</sup>. Tale disposizione appare tanto generica quanto problematica alla luce della prassi che sembra avere minimizzato la previsione, contenuta nello stesso art. 5, comma 2, secondo la quale «le attività assistenziali svolte dai professori e dai ricercatori universitari si integrano con quelle di didattica e ricerca».

Si pensi ancora al controverso meccanismo del nulla osta delle aziende sanitarie allo svolgimento dell'attività assistenziale con riferimento ai settori scientifico-disciplinari per i quali essa è considerata inscindibile: si tratta di un istituto che rischia di ripercuotersi negativamente sull'autonomia universitaria e, in particolare, sulle scelte relative alla programmazione del personale docente. Non poche difficoltà, anche per intuibili ragioni finanziarie, incontra infatti l'applicazione dell'art. 2, comma 6, ai sensi del quale, in particolare, «le attività assistenziali svolte perseguono l'efficace e sinergica integrazione con le funzioni istituzionali dell'università, sulla base dei principi e delle modalità proprie dell'attività assistenziale del Servizio sanitario nazionale, secondo le specificazioni definite nel presente decreto». Eppure la Corte costituzionale ha affermato con chiarezza che «l'attività di assistenza ospedaliera e quella didattico-scientifica affidate dalla legislazione vigente al personale medico universitario si pongono tra loro in un rapporto che non è solo di stretta connessione, ma di vera e propria compenetrazione»; per cui se il legislatore può «modulare in concreto, nell'esercizio della sua discrezionalità, ampiezza e modalità di svolgimento della attività assistenziale dei medici universitari, eventualmente anche in funzione dell'età dei docenti», ad esso è preclusa «la scissione tra l'uno e l'altro settore di attività, con la conseguente creazione di figure di docenti medici destinati ad un insegnamento privo del supporto della necessaria attività assistenziale» (sent. 71/2001; cfr. anche, da ultimo, sent. 132/2021).

In definitiva, il d.lgs. 517/1999 prevede modelli organizzativi che appaiono per molti versi problematicamente peculiari, in quanto, almeno in parte, vincolati alla programmazione sanitaria nazionale e regionale<sup>157</sup>.

Ancora, è da chiedersi se la disciplina contenuta nella legge Gelmini, che non reca disposizioni *ad hoc* sul reclutamento del personale docente e ricercatore dell'area bio-medica in settori per i quali è previsto lo svolgimento

<sup>156</sup> Tale disposizione prevede infatti: «Ai professori e ricercatori universitari di cui al comma 1, fermo restando il loro stato giuridico, si applicano, per quanto attiene all'esercizio dell'attività assistenziale, al rapporto con le aziende e a quello con il direttore generale, le norme stabilite per il personale del Servizio sanitario nazionale».

<sup>157</sup> F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle Università*, cit., pp. 749-750; P.G. RINALDI, *La governance interna*, cit., pp. 63 ss.

dell'attività assistenziale, sia ancora sostenibile, alla luce di un contenzioso amministrativo e penale che dovrebbe suscitare ampie riflessioni anche a livello politico.

Un ulteriore terreno nel quale in prospettiva Università e Regioni saranno chiamate a collaborare in modo stretto è quello dell'attuazione del Pnrr: la pubblicazione delle linee guida in materia di Università e ricerca, con riferimento alle quattro iniziative previste (partenariati di ricerca, infrastrutture di ricerca e innovative, centri nazionali ed ecosistemi dell'innovazione) lascia intravedere «un percorso sistemico che chiama in causa il lavoro comune di una moltitudine di attori, pubblici e privati, con il fine di creare e/o rafforzare intere filiere della ricerca e, al contempo, rafforzare il tessuto industriale in tali catene del valore se non anche crearne nuove laddove la scienza dischiude nuovi sentieri»<sup>158</sup>.

In particolare, gli ecosistemi dell'innovazione sono definiti come reti di università statali e non statali, enti pubblici di ricerca, enti pubblici territoriali, altri soggetti pubblici e privati altamente qualificati e internazionalmente riconosciuti, che intervengono su aree di specializzazione tecnologica coerenti con le vocazioni industriali e di ricerca del territorio di riferimento, promuovendo e rafforzando la collaborazione tra il sistema della ricerca, il sistema produttivo e le istituzioni territoriali<sup>159</sup>.

Tra gli ambiti di riforma indotti dal Pnrr si deve ricordare anche la riforma degli Its, con l'istituzione di un Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore nel quale gli Atenei potrebbero avere un ruolo importante, dovendo entrare a far parte delle fondazioni istitutive degli *Its-Academy*, mentre alle Regioni sono riconosciute funzioni di programmazione dell'offerta formativa, riconoscimento e accreditamento degli stessi (proposta di legge A.S. n. 2333)<sup>160</sup>.

<sup>158</sup> S. PALEARI, F. PROFUMO, *La partita delle competenze nella gestione dei progetti*, in *Il Corriere della sera*, 25 ottobre 2021.

<sup>159</sup> Nel testo è riportato in sintesi il testo dell'art. 1, commi 2 e 3, dell'«Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la creazione e il rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S" – Ecosistemi dell'Innovazione – nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa – Investimento 1.5, finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU» (Avviso pubblico 30 dicembre 2021, n. 3277).

<sup>160</sup> Peraltro, in tale proposta di legge sono rimessi a un mero decreto del Ministro dell'istruzione, adottato di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, alcuni aspetti rilevanti anche nell'ottica dell'autonomia universitaria, quali: *a*) i criteri generali e gli standard di organizzazione per la condivisione, tra le fondazioni ITS *Academy*, le istituzioni universitarie interessate e gli enti di ricerca, delle risorse logistiche, umane, strumentali e finanziarie occorrenti; *b*) i criteri generali e le modalità per i passaggi tra i percorsi degli ITS *Academy* di cui all'articolo 5, comma 1, e i percorsi di laurea a orientamento professionale, e viceversa, con il relativo reciproco riconoscimento dei percorsi formativi e dei crediti universitari formativi; *c*) i criteri generali per il riconoscimento dei crediti formativi certificati all'esito dei percorsi formativi di cui all'articolo 5,

Il Pnrr pone quindi agli Atenei sfide nuove e per molti versi inedite anche nella prospettiva dell'autonomia e richiederà una strategia di collaborazione in rete con enti territoriali (in particolare le Regioni) e altri soggetti pubblici e privati.

## 10. Conclusioni

La deludente prassi in materia di autonomia universitaria, unitamente al caos che affligge ormai da anni la disciplina legislativa degli Atenei, dovrebbe suggerire la necessità di un riordino della legislazione, che appare davvero urgente. Del resto, già la l. 50/1999 prevedeva una delega al riguardo sulla base della quale un apposito gruppo di lavoro istituito presso il Miur aveva prodotto una bozza di decreto legislativo, rimasta senza esito<sup>161</sup>.

In effetti, anche da questo punto di vista la l. 240/2010 è stata una occasione mancata: essa, infatti, non ha realizzato una riforma organica, non avendo provveduto ad autorizzare un complessivo riordino della normativa precedente<sup>162</sup>.

Eppure, un'opera di riordino sarebbe 'comunque auspicabile, anche nell'ottica dell'esercizio dell'autonomia normativa universitaria.

Tramontata la prospettiva, almeno in tempi brevi, di un testo unico, rimane quella, che dovrebbe essere collegata alla prima, della semplificazione amministrativa. Sul punto, l'art. 1, comma 242, della l. 160/2019 prevede che l'Agenzia nazionale per la ricerca definisca «un piano di semplificazione delle procedure amministrative e contabili relative ai progetti di ricerca per l'adozione delle misure legislative e amministrative di attuazione» (lett. c).

Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa sono due prospettive che non solo il legislatore centrale ma le stesse fonti normative espresse dell'autonomia universitaria dovrebbero perseguire, assecondando una delle coordinate fondamentali del Pnrr, che qualifica la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione come «intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese» che ne supporta trasversalmente tutte e sei le missioni<sup>163</sup>.

comma 1, come crediti formativi validi ai fini del tirocinio per l'accesso all'esame di Stato per le professioni di agrotecnico, geometra, perito agrario e perito industriale, nonché come crediti formativi validi ai fini del tirocinio da valutare in sede di esame finale per il conseguimento delle lauree professionalizzanti di cui alla legge 8 novembre 2021, n. 163; d) le modalità per rendere trasparente e sostenere, attraverso l'adozione di tabelle nazionali di corrispondenza, il riconoscimento dei crediti certificati acquisiti dai diplomati degli ITS *Academy* a conclusione dei percorsi formativi, di differente livello, di cui all'articolo 5, comma 1, ai fini dell'eventuale prosecuzione degli studi in percorsi di laurea. Per inciso, per l'adozione di questo decreto non è previsto il coinvolgimento né della Crui né del Cun.

<sup>161</sup> Da ultimo, F. COSTANTINO, *Libertà di scienza*, cit., pp. 92-93.

<sup>162</sup> Essa, infatti, all'art. 29 prevede solo alcune limitate e mirate abrogazioni di disposizioni legislative previgenti.

<sup>163</sup> Si veda, da ultimo, in questo senso, SVIMEZ, *Le Università per lo sviluppo dei territori*, in *Lnx.Svimez.info*.

In questo senso è auspicabile una strategia istituzionale anche degli Atenei, diretta a rivedere organicamente i loro atti normativi, all'insegna della razionalizzazione, della semplificazione, della buona tecnica normativa, auspicabilmente in modo coordinato con lo Stato, riprendendo per analogia suggestioni contenute nell'Accordo del 2007 tra Governo, Regioni e autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.