

INTRODUZIONE
IL DIRITTO DELLE UNIVERSITÀ
NELLA GIURISPRUDENZA A DIECI ANNI
DALLA LEGGE N. 240/2010

Alfredo Marra

SOMMARIO: 1. Obiettivi, oggetto e metodo della ricerca. – 2. In che modo i giudici amministrativi hanno contribuito allo sviluppo del diritto universitario. – 3. Conclusioni.

1. Obiettivi, oggetto e metodo della ricerca

La legge n. 240/2010 è una delle poche leggi organiche che hanno interessato l'università lungo tutta la storia dello Stato italiano. In precedenza, soltanto la legge n. 168/1989 e, ancor prima, la riforma Gentile del 1923, avevano avuto l'ambizione di porsi come leggi di riforma dell'intero sistema, mentre per il resto gli interventi del legislatore sono sempre stati – e ancora attualmente sono – frammentari e occasionali. È del tutto fisiologico quindi che, subito dopo l'entrata in vigore della legge Gelmini, i contributi offerti dalla scienza giuridica siano stati particolarmente abbondanti¹. Tuttavia, come accade di frequente anche in altri settori dell'ordinamento oggetto di riforme legislative, gli studi giuridici sull'università si sono concentrati prevalentemente sull'analisi esegetica delle nuove norme, mentre una minore attenzione è stata riservata a ciò che è venuto dopo. Per quanto concerne l'università, in particolare, risulta ancora del tutto inesplorato quel vasto campo d'indagine rappresentato dalla fase dell'implementazione della riforma ad opera dei singoli atenei. Si tratta di un'indagine fondamentale se si vuole davvero comprendere l'effettiva portata della riforma, che cosa di essa abbia funzionato o non abbia funzionato e per quali ragioni. L'effettività delle riforme, infatti, non può mai essere compresa unicamente sul piano dell'analisi normativa, ma necessita anche di altri strumenti – economici, sociologici, politologi-

¹ Per i riferimenti bibliografici si rinvia alla dottrina citata nei vari saggi qui raccolti.

ci e psicologici – dei quali pure il giurista dovrebbe avvalersi al fine di trarne indicazioni utili ad approfondire, dal suo specifico punto di vista, la natura dei problemi e le possibili soluzioni che si pongono nel momento applicativo delle norme.

Scarsa attenzione, inoltre, è stata dedicata al ruolo della giurisprudenza. Sebbene la genesi giurisprudenziale del diritto amministrativo sia pacificamente riconosciuta dalla scienza giuridica, è anche vero che l'interesse per uno studio teso a individuare il processo attraverso il quale i giudici elaborano le loro decisioni, come pure gli effetti che tali decisioni in concreto producono, al di là del caso concreto, è relativamente poco diffuso. Eppure l'impatto che la giurisprudenza ha avuto sul diritto universitario è clamorosamente evidente, almeno dal punto di vista quantitativo. Basti dire che dal monitoraggio svolto dall'Osservatorio sull'università a partire dal 2014 sono oltre cinquemila le sentenze in materia – soprattutto del giudice amministrativo, ma non solo – e il numero delle decisioni aumenta in modo esponenziale se al computo si aggiungono anche le ordinanze e i decreti. Non vi è profilo ormai, in ambito universitario, che non venga deciso, in ultima istanza, in sede giurisdizionale, segno inequivocabile che l'intero sistema si trova in una situazione patologica e di tensione permanente².

A fronte di una tale mole di pronunce non sono mancati, nell'ultimo decennio, commenti e annotazioni da parte della dottrina. Si è trattato tuttavia di interventi occasionali e relativi soltanto ad alcune delle tante questioni che sono state oggetto di contenzioso in sede giurisdizionale. Carente, soprattutto, è stata un'indagine di ordine più generale sul contributo offerto dalla giurisprudenza allo sviluppo del diritto delle università. La mancanza di un'indagine di questo tipo ha contribuito a far perdere di vista l'evoluzione del quadro giuridico del sistema universitario per come esso è venuto delineandosi alla luce dell'attuazione della riforma e dei suoi progressivi aggiustamenti. Di qui l'idea di un progetto di ricerca che mettesse a fuoco in modo particolare il contributo della giurisprudenza allo sviluppo del diritto universitario.

Punto di partenza dell'analisi è stata una ricognizione a tutto campo della giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della riforma Gelmini. Nell'ambito di questo enorme materiale sono stati selezionati quei filoni giurisprudenziali concernenti aspetti sui quali più rilevante è apparso, *prima facie*, il contributo del giudice. In questa prospettiva è stato preso in esame anche il contenzioso relativo a profili della normativa universitaria che, pur non essendo stati direttamente oggetto di nuova disciplina ad opera della legge n. 240/2010, sono con essa strettamente connessi. Si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza in materia di accesso alle università. La disciplina relativa al

² A. SANDULLI, *Autonomia "negata" e autonomia "abusata" nelle università*, in *Munus*, n. 3/2017, V ss., in particolare VII.

“numero chiuso” è precedente alla riforma, ma le nuove norme sull’accreditamento dei corsi di studio hanno reso attuale il problema. La nuova normativa, infatti, ha imposto il rispetto di un rigido rapporto numerico docenti/studenti, pena, tra l’altro, il divieto di istituzione e accreditamento di nuovi corsi. Di conseguenza, alcune università, non potendo agire, se non limitatamente, sul numeratore del rapporto, sono intervenute fissando limiti all’accesso da parte degli studenti. La questione è stata in seguito “risolta” da un intervento politico che ha soppresso, a certe condizioni, il divieto di istituzione di nuovi corsi, ma la *querelle* giurisprudenziale rimane interessante. Da un lato, avendo la giurisprudenza assunto un orientamento rigoroso sulla possibilità per gli atenei di introdurre il numero chiuso, risulta evidente il 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. Dall’altro lato, come meglio si dirà appresso, in tale contenzioso, come pure in quello sulla contribuzione studentesca, emerge un nuovo protagonismo (in chiave conflittuale) degli studenti, il cui ruolo di portatori di interessi (*stakeholders*) si esprime in sede processuale prima e più che negli organi di governo.

D’altra parte, l’indagine svolta non esaurisce tutto lo spazio d’azione della giurisprudenza in materia di università. Altri temi, che pure sono stati oggetto di pronunce giurisprudenziali non prive di interesse (ad esempio in materia di diritto allo studio o di riparto dei fondi statali per le università, statali e non), non sono stati qui presi in considerazione. Del resto, un’indagine più estesa avrebbe richiesto tempi e risorse decisamente più consistenti di quelli che è stato possibile impiegare in questa circostanza. Nondimeno i temi di maggiore impatto per avviare una riflessione ampia sul ruolo della giurisprudenza nell’attuazione della riforma sono qui esaminati e consentono di formarsi almeno una prima idea sul contributo offerto dai giudici al definirsi del diritto universitario.

L’impostazione metodologica del volume riflette l’obiettivo di dare conto soprattutto del ruolo del giudice. In questa logica, ciascun saggio si occupa di uno specifico argomento del quale, dopo una sintetica ricostruzione della relativa normativa, viene offerta una sistemazione sul piano giurisprudenziale, accompagnata da un’analisi critica da parte di ciascun autore.

2. In che modo i giudici amministrativi hanno contribuito allo sviluppo del diritto universitario

L’esame della giurisprudenza mostra come nel diritto universitario, analogamente a quanto accade nel diritto amministrativo generale, il contributo della giurisprudenza sia stato decisivo su più versanti.

Anzitutto, a fronte di un ordinamento già storicamente caratterizzato da una disordinata e ipertrofica stratificazione normativa e ancor più aggrovigliata per effetto della legge 240 e dei suoi numerosi provvedimenti attuativi – decreti legislativi, regolamenti, decreti ministeriali, atti dell’ANVUR, statuti e regolamenti universitari³ – la giurisprudenza ha svolto un ruolo prima ancora che di interpretazione, di selezione delle norme da applicare al caso concreto. Si tratta di un’evenienza non nuova, già segnalata dalla dottrina in relazione al ruolo creativo del diritto amministrativo assolto dal Consiglio di Stato, in particolare laddove il sistema giuridico sia caratterizzato da una sovrabbondanza di leggi⁴. Anche nel diritto universitario è possibile riscontrare la medesima dinamica. Solo a titolo esemplificativo può citarsi un caso relativo alla materia dei concorsi. Com’è noto, con disposizione di dubbia opportunità, la legge Gelmini da un lato ha rimesso all’autonomia regolamentare delle singole università la disciplina delle chiamate e, dall’altro lato, ha previsto un meccanismo transitorio e derogatorio alla regola del concorso aperto all’esterno estendendo l’applicazione della procedura valutativa prevista per i ricercatori di tipo b) anche ai ricercatori a tempo indeterminato e ai professori associati già in servizio presso l’ateneo che abbiano conseguito l’abilitazione scientifica nazionale. Sulla base di tale deroga, è possibile – in forza del combinato disposto dei commi 5 e 6 dell’art. 24 – che la chiamata possa essere “individuale”, senza quindi alcuna procedura pubblica, che permetta ai soggetti qualificati di partecipare, né alcuna procedura comparativa, dal momento che viene prescelto un soggetto, valutato sulla base dei soli titoli e, in caso di esito positivo della valutazione, immesso nel nuovo ruolo.

A fronte di tali generiche previsioni legislative gli atenei hanno fissato regole concorsuali estremamente differenziate⁵. Con specifico riguardo al meccanismo derogatorio di cui all’art. 24, comma 6 della legge n. 240, alcune università hanno previsto delle vere e proprie procedure comparative cui possono partecipare tutti i candidati interni che abbiano conseguito l’abilitazione, mentre altre nulla hanno disposto per l’ipotesi che vi siano più candidati interni in possesso dei requisiti per poter essere chiamati. In quest’ultimo caso, reputando (condivisibilmente) doveroso assicurare a tutti i soggetti interessati la possibilità di presentare la domanda, il giudice amministrativo ha ritenuto che, in mancanza della fonte normativa universitaria, dovesse trovare applicazione il d.p.r. n. 117/2000,

³ G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2013, 947 ss.

⁴ S. CASSESE, *Il Consiglio di Stato come creatore di diritto e come amministratore*, in G. PASQUINI, A. SANDULLI (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 1 ss.; ID., *Il contributo dei giudici allo sviluppo del diritto amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2020, 341 ss.

⁵ Su questo specifico profilo si vedano le considerazioni svolte da Beatrice Rabai e, se si vuole, da Alfredo Marra nei contributi qui pubblicati.

ossia un regolamento che, sebbene tutt'ora formalmente vigente, concerne le modalità di espletamento delle procedure di reclutamento dei ricercatori e dei professori secondo il sistema previgente alla legge n. 240/2010⁶. In tal modo il giudice ha integrato la disciplina dettata dall'art. 24, comma 6 alla luce dei principi di imparzialità e trasparenza desunti dal d.p.r. n. 117/2000 assunto a vero e proprio parametro di riferimento per valutare la legittimità della procedura posta in essere dalle università.

La giurisprudenza ha svolto poi un ruolo di stimolo nei confronti del legislatore rispetto a taluni profili della normativa di dubbia o problematica interpretazione. Anche qui gli esempi sono numerosi. Basti pensare alla questione dei requisiti per poter essere nominati commissari ASN, alla necessità della presenza di un commissario straniero, al tema della maggioranza necessaria, all'interno della commissione, per ritenere conseguita l'abilitazione⁷. Con riguardo a questi e ad altri casi è capitato di frequente che, dopo gli interventi del giudice, il legislatore o il ministero siano intervenuti a correggere la normativa di riferimento⁸. E non è improbabile che nuovi interventi correttivi saranno apportati alla luce della più recente giurisprudenza in materia di contributi studenteschi⁹. Sotto altro profilo i giudici hanno contribuito a riempire le lacune presenti nella normativa. Per quanto, come detto, il quadro normativo sia particolarmente copioso e dettagliato, regolamentare ogni aspetto della vita universitaria è impossibile (e, a ben vedere, neanche auspicabile). L'impianto della legge n. 240 è chiaramente ispirato a un intento, se non punitivo, quantomeno di sfiducia nelle capacità delle università di correggere autonomamente le storture esistenti nel sistema. Di conseguenza il legislatore della riforma ha dettato molte norme volte soprattutto a responsabilizzare le università e gli accademici nella logica della c.d. *accountability* sia sul piano istituzionale – si pensi alla riforma della *governance* o alla valutazione, per il modo in cui è stata declinata dall'ANVUR nei suoi primi anni di attività – sia sul piano dei comportamenti individuali – non è un caso, ad esempio, che ben prima che la legge Severino prevedesse l'obbligo per tutte le amministrazioni di dotarsi di un codice di comportamento, la legge Gelmini abbia previsto l'obbligo di intro-

⁶TAR Piemonte, sez. I, 20 gennaio 2016 n. 35, TAR Lazio, Roma, sez. III *bis*, 20 marzo 2017, n. 3720. Cfr. anche TAR Lombardia, Milano, sez. III, 20 novembre 2015, n. 2440, confermata dal Cons. Stato, sez. VI, con sentenza del 20 aprile 2017, n. 1856 nonché TAR Lombardia, Milano, sez. III, 1° agosto 2019, n. 1809.

⁷Su questi profili si veda ancora il contributo di Beatrice Rabai in questo volume.

⁸Nuove modifiche alla legge n. 240/2010 sono state apportate ancora recentemente dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76. In particolare l'art. 19 ha previsto modifiche, tra l'altro, in tema di *governance*, in ordine alla nozione di soggetti esterni cui riservare una parte dei concorsi banditi dalle università, in tema di durata degli assegni di ricerca, di durata dei contratti di ricercatore di tipo b, di accreditamento dei corsi universitari.

⁹Si veda sul punto il contributo di Alessandro Squazzoni in questo volume.

durre nelle università un codice etico. E la tendenza alla moralizzazione per via burocratica è stata poi ulteriormente accentuata dal MIUR e dall’Autorità Nazionale Anticorruzione¹⁰ –.

Nonostante, sul punto, esista una regolamentazione minuta e capillare anche in questo ambito le lacune non mancano ed è stato il giudice a colmarle. Sul piano istituzionale si può segnalare il caso della creazione da parte dell’ANVUR della classificazione delle riviste scientifiche nei settori c.d. non bibliometrici¹¹. In mancanza di una norma primaria attributiva di un tale potere in capo all’Agenzia, il giudice amministrativo ha ritenuto che il potere di classificazione delle riviste dovesse essere implicitamente ricompreso nell’ambito delle competenze di ausilio tecnico che l’Agenzia esercita nei confronti del Ministero e al limitato fine di valutazione di idoneità di candidati e commissari a partecipare alle procedure di abilitazione scientifica nazionale.

Sul piano individuale si può invece di ricordare quella giurisprudenza che, sulla base di una interpretazione analogica, ha esteso la portata della clausola di cui all’art. 18, comma 1, lett. b) e c) che vieta la partecipazione ai procedimenti per la chiamata a coloro che abbiano un grado di parentela o affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore o il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell’ateneo. La giurisprudenza ha infatti esteso la portata applicativa della norma sia dal punto di vista soggettivo (è il caso del coniuge¹² o del c.d. “parente 0”) sia dal punto di vista oggettivo, ossia a procedimenti concorsuali diversi da quelli di cui all’art. 18¹³.

Infine, la giurisprudenza ha svolto una funzione di legittimazione di alcuni cambiamenti in atto e, in qualche caso, anche di accelerazione degli stessi. Si è già accennato, ad esempio, al sostanziale riconoscimento da parte del giudice amministrativo del ruolo dell’ANVUR (sebbene con alcune riserve in ordine al modo di operare dell’Agenzia), come pure del nuovo ruolo assunto dagli studenti-*stakeholders* in sede di contenzioso sulla determinazione delle tasse uni-

¹⁰Cfr. Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (delibera dell’ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017) nonché l’atto di indirizzo del ministro dell’università del 14 maggio 2018 n. 39. Si veda anche il successivo accordo siglato tra ANAC e MIUR nell’agosto 2019.

¹¹Si veda sul punto il contributo di Monica Delsignore in questo volume.

¹²In relazione al rapporto di coniugio, tuttavia, com’è noto, è in seguito intervenuta la Corte costituzionale che, con sentenza 9 aprile 2019, n. 78, ha ritenuto non irragionevole la norma nella parte in cui non comprende il coniuge nell’elenco dei soggetti esclusi dalla partecipazione alle procedure di chiamata. A seguito di questa pronuncia il MIUR ha invitato gli atenei a verificare le disposizioni previste nei propri Regolamenti al fine di rendere coerenti gli stessi con il principio espresso dalla Corte.

¹³Per questi orientamenti giurisprudenziali e per una più diffusa disamina della sentenza della Corte costituzionale si veda ancora il contributo di Beatrice Rabai.

versitarie. Ma il contributo più significativo è probabilmente quello offerto dalla giurisprudenza in tema di natura delle università libere¹⁴.

Se anteriormente alla riforma del 2010 era pressoché pacifico in giurisprudenza che anche le università sorte per iniziativa di soggetti privati fossero considerate enti pubblici non economici, negli anni recenti si è affermato l'orientamento opposto. Per quanto questo cambio di visione risenta del carattere occasionale e contingente delle questioni sottoposte al suo esame, le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza assumono un valore più generale e un significato potenzialmente dirompente, soprattutto in un contesto, quello attuale, sempre più ispirato a paradigmi di mercato. Nel momento in cui si spezza l'unitarietà di scopo del sistema universitario e si ammette come legittima la presenza di soggetti puramente privati – che possono addirittura perseguire finalità lucrative – è l'intero sistema a uscirne trasformato. In un contesto competitivo che mima il mercato il posizionamento di università private e di università pubbliche è frutto di un'influenza reciproca e il prodotto da esse offerto varia a seconda delle caratteristiche del mercato stesso. Se, ad esempio, sulle università pubbliche gravano una serie di vincoli funzionali al soddisfacimento degli obblighi di servizio pubblico e tali da limitare sensibilmente la loro autonomia – si pensi ad esempio ai limiti all'introduzione di meccanismi selettivi degli studenti in ingresso o ai limiti all'aumento della contribuzione studentesca – le università private tenderanno a posizionarsi nel segmento alto del mercato e quindi ad attrarre studenti di buona origine sociale, culturale ed economica. Il privato, cioè, tenderà ad occupare quella parte del “mercato” che non è già coperta dal pubblico – come accaduto, con riferimento all'insegnamento a distanza, con le università telematiche – e a rivendicare per sé una regolazione meno pervasiva e comunque diversa rispetto a quella relativa alle università pubbliche (nel caso delle università telematiche tale regolazione è pressoché inesistente). In un contesto del genere, la missione unitaria delle università come “luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze” in funzione del “progresso culturale, civile ed economico della Repubblica” rischia di smarrirsi a vantaggio di una frammentazione del sistema che mette in crisi la nozione stessa di università¹⁵.

3. Conclusioni

Si diceva come il vasto contenzioso in sede giurisdizionale sia la spia di una tensione che attraversa il sistema universitario a tutti i livelli. Il processo davanti al giudice è sempre il terminale di un conflitto che ha radici altrove e quindi oc-

¹⁴ V. il contributo di Margherita Ramajoli in questo volume.

¹⁵ Cfr. sul punto A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali*, in *Munus*, 2015, 609 ss.

corre chiedersi quali siano le cause profonde di esso. Le ragioni all'origine delle tensioni sono almeno tre. La prima è che l'ordinamento universitario è un caos. Troppe le norme dettate dal legislatore, dal ministero, dall'ANVUR, dalle stesse università. Le norme sono stratificate, contraddittorie, scarsamente coordinate tra loro in un groviglio di disciplina di assai difficile comprensione. Oltre ad essere oggetto di un ordinamento speciale, inoltre, le università sono destinatarie di un'enorme quantità di regole che il legislatore detta in generale per tutte le pubbliche amministrazioni. Si pensi alla normativa sulla trasparenza e sull'anticorruzione, sul procedimento amministrativo, sui contratti pubblici, sull'amministrazione digitale, sul pubblico impiego, eccetera. D'altra parte, paradossalmente, vi sono nell'ordinamento universitario dei veri e propri vuoti di regolamentazione. La scarsa disciplina delle università telematiche ne è l'esempio più clamoroso, ma non l'unico.

La seconda ragione, come detto, è che il sistema universitario sta via via perdendo i caratteri di un *sistema* e sempre più assumendo i tratti di un "mercato" nel quale i soggetti che in esso operano si trovano in costante competizione tra loro sia per ciò che concerne l'attrattività degli studenti sia per l'ottenimento dei finanziamenti statali o derivanti dalle attività di ricerca su commissione. Tale competizione, tuttavia, da un lato non sembra aver prodotto gli effetti benefici che i suoi sostenitori auspicavano¹⁶, dall'altro lato ha sicuramente determinato alcuni effetti indesiderati come l'aumento del divario territoriale Nord-Sud, un indebolimento delle discipline umanistiche e sociali, un aumento delle migrazioni interne degli studenti¹⁷. Soprattutto, nel "mercato" dell'istruzione superiore, le forme della competizione sono amministrate dal centro statale, in particolare dall'ANVUR, senza che l'Agenzia assicuri dal punto di vista organizzatorio le garanzie di un'autorità indipendente e dal punto di vista dell'azione quelle del giusto procedimento. Conseguentemente, e inevitabilmente, le scelte regolatorie da essa poste in essere sono frequentemente oggetto di contestazione da parte dei vari attori del sistema.

La terza ragione è lo svilimento della figura del professore universitario e della classe docente e il conseguente indebolimento, sul piano istituzionale, del ruolo delle società scientifiche. Per quanto la riforma del 2010 sia stata realizzata (e sostenuta dal punto di vista della comunicazione pubblica) a partire da una narrazione strumentale delle università come regno del nepotismo e dell'inefficienza, è anche vero che l'accademia ha perso autorevolezza innanzitutto perché non è stata in grado di dominare dall'interno le trasforma-

¹⁶ Cfr. tuttavia D. CHECCHI, P. MICCOLI, A.F. URICCHIO, *La ricerca italiana si fa strada nel mondo* e ID., *Atenei italiani in crescita nei ranking ma non basta*, entrambi pubblicati in *Lavorce.info* (rispettivamente 13 luglio 2020 e il 20 luglio 2020).

¹⁷ G. VIESTI (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Roma, 2016. ID., *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Roma-Bari, 2018.

zioni che l'istruzione superiore stava vivendo, a partire dall'avvento dell'università di massa.

Se queste sono le cause, i rimedi sarebbero, a parole, semplici e sono già stati individuati dalla dottrina più attenta a partire dalla necessità di varare un Testo Unico sull'università che sistematizzi e metta in ordine le troppe norme vigenti, fino al ripensamento del centro statale e ai rispettivi ruoli del Ministero, dell'ANVUR, del CUN e della CRUI. Se tali proposte non hanno ancora visto la luce, peraltro, ciò dipende anche dalla comunità accademica e dalla coscienza, ancora troppo debole, che essa ha di se stessa e del suo ruolo sociale.

L'AUTONOMIA STATUTARIA E LA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITÀ

Alfredo Marra

SOMMARIO: 1. La riforma della *governance* nella legge n. 240/2010. – 2. Dalla legge agli statuti: cenni al processo attuativo. – 3. La riforma della *governance* nella giurisprudenza: il consiglio di amministrazione. – 4. Il direttore generale. – 5. Il ruolo dei dipartimenti. – 6. Conclusioni.

1. *La riforma della governance nella legge n. 240/2010*

La riforma della *governance* delle università ha rappresentato uno degli assi portanti della legge n. 240/2010. Sulla base dei criteri e dei principi direttivi dettati da legge, infatti, le università hanno dovuto modificare i propri statuti in materia di organi di governo e di organizzazione interna¹. Prima di esaminare la giurisprudenza in materia e al fine di meglio comprendere il contributo che essa ha offerto (o non ha offerto) al delinearsi dell'autonomia normativa delle univer-

¹ I commenti alle norme in materia di riforma della *governance* sono numerosi. Tra i tanti, si vedano almeno: F. MERLONI, *La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2011, 3535 ss.; ID., *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane*, in *Dir. pubbl.*, 3/2010, 703 ss.; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2011, 35 ss.; 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*, Napoli, 2011, 37 ss.; P. G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, *ivi*, 51 ss.; E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello statuto in attuazione della legge n. 240/2010*, in M. BROLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti*, Milano, 2011, 89 ss.; 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*, I, Napoli, 2013, 49 ss.; R. DIPACE, *Il governo delle università e la modalità di ripartizione dei poteri e delle competenze*, *ivi*, 163 ss. M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, in A. ARCARI, G. GRASSO, *Ripensare l'università*, Milano, 2011, 65 ss.; A. ARCARI, *La riorganizzazione interna degli atenei statali*, *ivi*, 79 ss. Più di recente è tornato sul tema della *governance* "alta" P. CERBO, *Organizzazione e autogoverno delle Università statali dopo la legge n. 240/2010*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Roma, 2020, 35 ss.

sità sullo specifico versante dell'autogoverno, è opportuno richiamare brevemente i contenuti della legge e le ragioni che l'hanno ispirata.

La riforma, com'è noto, ha previsto sei organi necessari: il rettore, il senato accademico, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori dei conti, il nucleo di valutazione e il direttore generale. Quanto all'articolazione interna la legge ha poi stabilito la concentrazione in capo al dipartimento delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e delle attività rivolte all'esterno, fatta salva la possibilità di istituire tra più dipartimenti strutture di raccordo per il coordinamento delle attività didattiche e di gestione di servizi comuni.

Alla base delle richieste modifiche statutarie vi era anzitutto la convinzione dell'inadeguatezza dell'assetto di *governance* precedente ad assicurare un esercizio ottimale delle funzioni di indirizzo, gestione e controllo. Dopo la riforma Ruberti del 1989, infatti, l'intera organizzazione delle università era stata improntata alla logica della rappresentanza democratico-corporativa di tutte le varie componenti presenti nella comunità accademica (docenti appartenenti alle varie aree disciplinari, a loro volta distinti in ordinari, associati, ricercatori, personale tecnico e amministrativo, studenti), ciascuna delle quali era (ed è), per sua natura, portatrice – e a volte prigioniera – di una visione e di interessi propri². Da qui, conseguentemente, la difficoltà di comporre la frammentazione, di compiere scelte selettive nell'interesse generale nonché di rendere l'università responsabile (*accountable*) verso l'esterno.

Una riforma della *governance*, d'altra parte, era ritenuta necessaria per adeguare l'Università italiana ai mutamenti che in tutta Europa avevano interessato o stavano interessando i sistemi di istruzione superiore, a seguito dell'intrecciarsi di diversi fenomeni sociali, culturali ed economici: dalla crescita della domanda sociale di istruzione superiore alla diffusione di nuovi paradigmi culturali (*knowledge society* e *knowledge economy*), dalla richiesta alle università di essere motori di sviluppo economico alla crisi del *welfare State*³. Tali mutamenti, in

² Causticamente MARINO REGINI, in A. ICHINO, D. TERLIZZESE, M. REGINI, *Sulla riforma Gelmini*, in *Il Mulino*, n. 1/2012, 157 afferma: "Ciò che veniva chiamato «gestione democratica e collegiale» degli atenei era in realtà una gestione basata su un macroscopico conflitto di interessi: gli organi decisionali che dovevano decidere sull'allocazione delle risorse (fondi, reclutamento ecc.) erano composti dai rappresentanti eletti di quelle strutture (facoltà, dipartimenti ecc.) che le risorse le richiedevano e le utilizzavano. Inoltre, la collegialità degli organi decisionali in cui tutti erano rappresentati impediva di fatto ogni selezione in base al merito, o a qualunque altro criterio comportasse decisioni selettive, per favorire invece meccanismi spartitori tesi a non scontentare nessuno, e quindi a conservare e riprodurre l'esistente". Di valore essenzialmente retorico dei termini "autogoverno", "democrazia" e "collegialità" parla G. CAPANO, *Il governo degli atenei*, in R. MOSCATI, M. VAIRA (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento*, Bologna, 2008, 117 ss. nonché ID., *Il governo delle università in Italia: problemi istituzionali e amministrativi*, in G. CAPANO, G. TOGNON, *La crisi del potere accademico in Italia*, Bologna, 2008, 29 ss. V. anche A. PALETTA, *Il governo dell'università*, Bologna, 2009.

³ Tra i tanti che si sono occupati del tema, G. CAPANO, M. REGINI, M. TURRI, *Changing*

estrema sintesi, richiedevano all'interno delle università lo sviluppo di una cultura manageriale e una maggiore verticalizzazione delle decisioni.

Per realizzare questi obiettivi la legge ha previsto anzitutto di distinguere in modo netto tra le funzioni del senato accademico e del consiglio di amministrazione, riservando al primo, in quanto espressione delle diverse istanze della comunità scientifica ed accademica, funzioni consultive, di proposta e normative in materia di didattica e ricerca e attribuendo al secondo il compito di delineare l'indirizzo strategico dell'ateneo nel suo complesso e di assicurare una prudente e attenta gestione delle risorse economiche e finanziarie. Una più marcata distinzione delle funzioni del senato e del consiglio, d'altra parte, era già presente nell'assetto di governo delle università risultante dalle normative più risalenti e ad essa corrispondeva una diversa composizione dei due organi. In seguito, tuttavia, anche a causa di successive stratificazioni normative, tale distinzione è andata perdendosi, con l'effetto che tra senato e consiglio era venuto a crearsi sostanzialmente un bicameralismo paritario.

Quanto alla composizione degli organi, la legge del 2010 ha previsto che il senato sia composto "su base elettiva", in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo e non superiore alle trentacinque unità. Inoltre, come minimo due terzi dei senatori devono essere docenti di ruolo, almeno un terzo dei quali direttori di dipartimento, eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo. Il consiglio di amministrazione, invece, deve essere composto da un massimo di undici componenti, tra i quali il rettore, membro di diritto, e una rappresentanza elettiva degli studenti, mentre gli altri componenti devono essere "designati o scelti", secondo modalità previste dallo statuto tra candidature di personalità "in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale"⁴. Almeno tre componenti del consiglio, diversi dal rettore e dagli studenti, devono, inoltre, essere esterni ai ruoli dell'ateneo. La legge ha anche rimesso agli statuti la possibilità di affidare a uno dei componenti esterni invece che al rettore la presidenza del consiglio di amministrazione.

Diversa dunque è la legittimazione dei due organi: nel caso del senato la legittimazione deriva dalla rappresentanza della comunità accademica e, in particolare, delle diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo. Per il consiglio di

Governance in Universities. Italian Higher education in comparative perspective, London, 2016; C. PARADEISE, E. REALE, I BLEIKLE, E. FERIE (a cura di), *University Governance: Western European Perspectives*, Dordrecht, 2009; L. MARRUCCI, *Come si governano le università degli altri. Una prospettiva comparata*, in G. CAPANO, G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia*, cit., 135 ss. Da ultimo, M. REGINI, *I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., 19 ss.

⁴ Così l'art. 2, comma 1, lett. i).

amministrazione, invece, la legittimazione deriva da una qualificata competenza tecnica in campo gestionale o professionale⁵.

Al crocevia tra senato e consiglio di amministrazione si trova il rettore, vero e proprio fulcro del nuovo assetto di governo disegnato dal legislatore. Al rettore la legge attribuisce i poteri che questi già esercitava, di fatto, nell'assetto precedente, confermando così in capo ad esso un insieme disomogeneo di competenze di indirizzo, di impulso e di proposta con altre di minuta gestione. Inoltre, al rettore sono assegnate dalla legge in via residuale tutte le funzioni che non siano espressamente attribuite ad altri organi. A differenza che in passato, però, il rettore può rimanere in carica per un solo mandato, di sei anni, non rinnovabile. Inoltre – e anche questa rappresenta una novità che indica una tendenza a trasformare il ruolo di rettore in quello di un vero e proprio manager – la legge ammette che possa essere eletto rettore un professore ordinario appartenente ad un altro ateneo.

Ancora nella logica della managerializzazione è da segnalare l'introduzione della figura del direttore generale in luogo del direttore amministrativo⁶. Il conferimento dell'incarico di direttore generale – da scegliere tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali – spetta al consiglio di amministrazione su proposta del rettore e previo parere del senato. Al direttore generale, il cui incarico può avere una durata massima di quattro anni, rinnovabili, compete la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico e amministrativo dell'ateneo, sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione, nonché i compiti, in quanto compatibili, di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001.

A completare il quadro degli organi necessari si pongono, infine, il collegio dei revisori dei conti e il nucleo di valutazione sui quali, tuttavia, non occorre soffermarsi in questa sede.

Qualche breve cenno, invece, deve essere dedicato all'organizzazione interna. Come si è detto, la legge ha abolito le vecchie facoltà e ha risolto la dicotomia didattica-ricerca – cui corrispondevano, nella vecchia università, facoltà e dipartimenti – concentrando in capo a questi ultimi le funzioni relative alla didattica, alla ricerca e alle attività rivolte all'esterno⁷. Secondo la legge, i di-

⁵ Già F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Dir. amm.*, 2008, 739 ss., in particolare 754, sosteneva che “la gestione di una università orientata alla ricerca (ivi compreso il reclutamento di docenti e ricercatori) non può essere lasciata all'autogoverno corporativo, bensì affidata ad organi imprenditoriali sotto la vigilanza di organi corporativi”.

⁶ Sul direttore generale si vedano in particolare i saggi contenuti nel volume di S. MAINARDI, C. PICCARDO, E. PERITI (a cura di), *Il governo manageriale delle Università. Dal Direttore amministrativo al Direttore generale*, Bologna, 2013, nonché, se si vuole, A. MARRA, *Il Direttore generale e i dirigenti nella nuova governance delle università*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11/2012, 1144.

⁷ Il superamento del dualismo facoltà/dipartimento a vantaggio di un'unica struttura di base a capo delle quali porre figure di responsabili non necessariamente eletti, ma anche nominati era già

partimenti devono essere costituiti sulla base di criteri di omogeneità scientifico-disciplinare e devono avere un numero minimo di afferenti. Scopo di queste previsioni è quello di semplificare l'organizzazione interna attraverso la creazione di un'unica struttura di base che, a differenza delle facoltà, si caratterizza per il primato della ricerca rispetto alla didattica. Nel concreto, peraltro, tale modifica appare funzionale, oltre che a fare massa critica nei settori di ricerca, anche alla razionalizzazione dell'organizzazione della stessa didattica e della programmazione degli organici. La costituzione di dipartimenti scientificamente omogenei, ossia fondati sull'appartenenza dei suoi componenti a una determinata area scientifica, infatti, avrebbe dovuto per un verso consentire di evitare una crescita disordinata degli organici del medesimo settore scientifico disciplinare (come invece avveniva al tempo delle facoltà) e, per altro verso, evitare fenomeni di sovrapposizione dell'offerta formativa e, al contempo, favorire un'ottimale distribuzione dei carichi didattici tra i diversi corsi di studio, utilizzando al meglio le risorse di personale presenti nell'ateneo. In questa prospettiva, sopresse le facoltà, la competenza in tema di reclutamento è attribuita ai dipartimenti, sebbene spettino al consiglio di amministrazione, a monte, la programmazione del personale – compresa la formulazione delle strategie e dei criteri generali per il reclutamento e per la distribuzione dei punti organico ai dipartimenti – e, a valle, l'approvazione della proposta di chiamata formulata dal dipartimento.

In definitiva, la legge di riforma aveva l'esplicito intento di accrescere il grado di verticalizzazione del potere e degli assetti di governo in funzione di una più efficiente capacità decisionale. A tal fine, essa ha imposto di modificare la struttura e la distribuzione del potere all'interno delle università, assegnando un ruolo di maggior rilievo al rettore e al consiglio di amministrazione, a scapito del senato, e valorizzando il ruolo dei dipartimenti in luogo delle vecchie facoltà. In questo modo, com'è stato osservato da più parti, i vincoli legislativi all'autonomia delle università di darsi ordinamenti autonomi, in relazione alla forma di governo, sono sensibilmente aumentati anche se, paradossalmente, la fissazione di tali limiti è stata dettata proprio dall'intento di favorire l'estrinsecarsi della capacità di compiere scelte autonome nell'interesse dell'università-istituzione complessivamente considerata.

2. Dalla legge agli statuti: cenni al processo attuativo

Se dal piano legislativo si passa a quello attuativo e quindi al modo in cui le università hanno effettivamente dato corpo alla riforma attraverso la riscrittura dei propri statuti, è possibile constatare come la pervasività dei vincoli normativi

stata avanzata nella dottrina giuspubblicistica. Si vedano al riguardo M. CAMELLI, F. MERLONI, *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, 2006, 110.