

L'Autonomia universitaria nei piani strategici di Ateneo

GIANPIERO ZINZI

(Assegnista di Ricerca, Dipartimento di Architettura e disegno Industriale dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Abstract

La legge n. 168/89 individua per la prima volta chiaramente il concetto di autonomia universitaria nei suoi diversi aspetti normativi: autonomia statutaria, didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile. La legge lascerà ai futuri legislatori il compito di colmare le varie dimensioni dell'autonomia universitaria. Il saggio si propone di approfondire la natura multidimensionale dell'autonomia universitaria e le modifiche apportate dalla legge n. 240 del 30 dicembre 2010.

The 168/89 law clearly identifies for the first time the concept of university autonomy in its various regulatory aspects: statutory, didactic, scientific, organizational, financial and accounting autonomy. A law that will leave it to future legislators to fill the various dimensions of university autonomy. The essay is a study of the multidimensional nature of university autonomy and the changes brought about by Law no. 240 of 30 December 2010.

Sommario: 1. Premessa 2. La natura pluridimensionale dell'autonomia universitaria 3. Casistica dei piani strategici di Ateneo: uno sguardo comparativo 4. La nuova *governance* universitaria sotto il prisma dei criteri della qualità e dell'efficienza.

1. Premessa

Fin dai tempi della loro costituzione¹, le università si ponevano, nella loro essenza qualificatoria, come centri di trasmissione del sapere², enti privi di autonomia e di personalità giuridica, passivamente collocati nell'ambito di un sistema didattico rigidamente regolato e predeterminato dal Governo centrale.

È solo con la Riforma Gentile che il sistema universitario viene caratterizzato da un radicale cambiamento che, in realtà, permea tutto il sistema d'istruzione pubblica: l'insegnamento superiore doveva essere capace di esaltare i valori della Patria e della latinità e superare i vecchi retaggi della tradizione positivista elaborati dalla legge Casati³. Le Università venivano così configurate come espressione di un modello elitista, il luogo dove si coltivava la cultura più alta e raffinata⁴, dotate di una autonomia sostanziale e sottratte al potere regolativo dello Stato⁵.

Tuttavia, la riforma gentiliana venne ben presto smantellata, lo Stato Fascista mostrò la sua tendenza più oscura e accentratrice, e, con-

¹ Per una ricostruzione storica delle istituzioni universitarie si rimanda a G.P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO, *Storia delle Università in Italia*, Messina 1999; S. CASSESE, *L'Università come comunità di studenti e di studiosi: dal modello Humboldtiano all'Università di massa*, in G. CATALANO e E. PERITI (a cura di), *I servizi agli studenti nell'attività gestionale dell'università*, Bologna 2006, 19-26; G. S. PENE VIDARI (a cura di), *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Torino 2010; G. MALIZIA, *La riforma universitaria in Italia. Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle politiche formative*, 3/2011; E. GENTA, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Torino 2012.

² Le prime aggregazioni di studio risalgono all'antica Grecia. Basti pensare all'Accademia platonica, luogo di incontro e di dialogo tra maestri e discepoli. Si tratta comunque di forme di istruzione prive dei caratteri delle grandiose Università medievali.

³ La legge Casati costituisce sostanzialmente il primo provvedimento che consente di realizzare il sistema universitario centralizzato e omogeneo. Essa si basava sui principi del modello francese e su quelli del modello humboldtiano. Sul punto cfr. M. VAIRA, *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica. Idee, norme, pratiche, attori*, Le dedizioni universitarie di lettere economia diritto, Milano 2011.

⁴ *Ivi*, 33.

⁵ Le Università avevano piena libertà nello stabilire la denominazione delle materie, le modalità della didattica, il numero degli esami da sostenere. Lo Stato centrale aveva il compito di stabilire la durata dei corsi e di nominare il Rettore e i vari membri degli organi collegiali. La riforma gentiliana cercava così di realizzare una sintesi tra la tendenza accentratrice dello Stato e le spinte autonomistiche. *Ivi*, 32 ss.

seguentemente, le Università vennero private dell'autonomia loro originariamente riconosciuta⁶.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si producono rilevanti cambiamenti del sistema di istruzione superiore: infatti l'art. 33 al comma 6 prevede il diritto delle «istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato⁷».

La disposizione costituzionale stabiliva chiaramente che le istituzioni di istruzione superiore dovevano garantire pluralismo di insegnamento e, per raggiungere tale scopo, dovevano dotarsi di autonomia. Bisognerà attendere la legge istitutiva del Miur (L. 168/89), perché alle Università venga riconosciuta piena autonomia, sancendo così anche a livello di disciplina ordinaria quanto già stabilito dal dettato costituzionale⁸.

La legge 168/89 poneva così fine alla lunga disputa sulla natura giuridica delle Università, definendo queste ultime enti dotati di personalità giuridica.

Con l'entrata in vigore della legge 30 dicembre, n. 240, il sistema di istruzione superiore è stato pervaso da incisivi interventi volti a ridisciplinare e, in taluni casi, a comprimere lo spazio di autonomia delle Università⁹.

2. La natura pluridimensionale dell'autonomia universitaria

⁶ Sulla 'fascistizzazione' delle Università italiane, si rinvia a L. RUSSO, *Il Fascismo e le Università*, in *Belfagor*, vol. 47, n. 1/1992, 110-114.

⁷ Sulle disposizioni costituzionali finalizzate a disciplinare il concetto di autonomia universitaria si rimanda a: S. CASSESE - A. MURA, *Commento agli artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1976, 210; A. M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, in *Scritti Giuridici*, vol. IV, Napoli, 1994, 441 ss.; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 3332 ss.

⁸ La legge 168/89 c.d. Riforma Ruberti ha introdotto il concetto di "autonomia guidata" mediante l'attribuzione allo statuto del potere di disciplinare determinate materie. Sul punto vedi *amplius* G. CAPANO - M. REGGINI (a cura di), *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, Fondazione CRUI, Roma, 2015.

⁹ Il legislatore del 2010 si è sottratto dal delicato compito di definire una realtà complessa e variegata come quella delle Università, limitandosi ad affermare nell'art. 1 che «Le Università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti», e che esse «operano, combinando in tal modo ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica», sul punto si rimanda a C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019.

La legge 168/89 individua chiaramente e per la prima volta il concetto di autonomia degli atenei¹⁰ nei suoi diversi aspetti regolativi: statutaria, didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile¹¹.

Una legge sostanzialmente di principi che lascerà ai futuri legislatori il compito di riempire di contenuti le diverse dimensioni dell'autonomia universitaria¹².

Il concetto di autonomia¹³, inteso come capacità di normazione su se stessa¹⁴, assume una funzione polivalente, capace di adattarsi alle

¹⁰ Prima della svolta apportata dalla legge dell'89, le Università erano enti autarchici. Cfr. F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2008, 739.

¹¹ R. ROTA, *Le "regole" dell'autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento*, in *Astrid-Rassegna*, n. 35, 2006, 3.

¹² L'autonomia statutaria si concreta nella capacità delle Università di dotarsi di un proprio statuto e di propri regolamenti che vengono classificati come fonti del diritto e che, in base al criterio gerarchico, devono sottostare ai principi sanciti dalla Costituzione e dalle leggi che espressamente regolano l'Università. L'autonomia finanziaria e contabile, disciplinata dall'art. 7 della legge 168/89, è basata sulla capacità dell'ente a predisporre un bilancio finanziario di competenza, affiancato dall'adozione di un bilancio di cassa per i singoli dipartimenti. L'autonomia in materia finanziaria è stata ulteriormente ampliata dalla legge 537/93, che ha stabilito per le Università un *budget* unico e onnicomprensivo anche degli stipendi dei professori e del personale tecnico-amministrativo. L'autonomia didattica viene considerata come lo spazio necessario che il legislatore riconosce alle Università per assolvere la loro essenziale funzione di centri di formazione (cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie*, cit., 57 ss.). I titoli che gli atenei attualmente possono rilasciare, stabiliti dal DM 270/2004, sono: laurea, laurea magistrale, diploma di specializzazione e dottorato di ricerca. Infine, per quanto riguarda l'autonomia di ricerca, bisogna fare riferimento ad un provvedimento anteriore alla legge 168, il DPR 382/1980. Il provvedimento in questione istituisce il dottorato di ricerca, la figura del ricercatore, la possibilità per le Università di stipulare contratti di ricerca per conto terzi e la pianificazione per dipartimenti degli atenei.

¹³ Il concetto di autonomia viene ampiamente utilizzato dalla Costituzione, riconoscendo tale caratteristica a tutto il sistema degli enti locali e regionali, alle confessioni diverse da quelle cattoliche, ai sindacati, ai partiti, alle istituzioni scolastiche. Sul punto vedi *amplius* B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 6, 2021. Sui delicati rapporti tra competenza statale, regionale e universitaria, soprattutto alla luce della riforma del titolo V della Costituzione si rimanda a A. DE TURA, *L'autonomia delle Università statali*, Padova, 1992; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, 2004; F. GUELLA, *Una materia "Università" in Costituzione: atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali*, in *Rivista telematica associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, n. 1.

¹⁴ R. ROTA, *Le "regole" dell'autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento*, cit., 1.

diverse articolazioni dell'ordinamento, alle diverse previsioni normative e alle circostanze di fatto¹⁵.

Dalla sua natura necessariamente plurale e unitaria, si ricava che l'autonomia universitaria è indissolubilmente legata alla ricerca scientifica e all'insegnamento; l'art. 33, comma 1 della Costituzione afferma che «la scienza e libera e libero ne è l'insegnamento», elaborando così un elemento fondante l'autonomia accademica¹⁶: «l'autonomia universitaria e degli enti di ricerca è data unicamente nella libertà di scienza che dell'autonomia è ragione essenziale»¹⁷; dunque, le Università e gli enti di ricerca sono i primi produttori di scienza. La stretta correlazione tra il comma 1 e il comma 6 dell'art 33¹⁸ della Costituzione può essere analizzato da una duplice prospettiva: come diritto individuale degli studenti ad ottenere, mediante l'insegnamento universitario, i più alti livelli di conoscenza; sul versante delle istituzioni accademiche, come diritto dei docenti di fare ricerca e diffonderne i risultati attraverso le pubblicazioni¹⁹. Da quanto affermato, possiamo dedurre che la libertà scientifica è fondamentalmente una libertà individuale²⁰, che trova, però, la sua

¹⁵ M. ROSBOCH, *L'autonomia universitaria tra passato e presente*, in atti del Convegno nazionale dell'Associazione Nazionale Legali Università Italiane (ANLUI), Torino 10-11 dicembre 2012, 120.

¹⁶ Secondo Giuseppe Palma: «Le due consistenze giuridiche, soprattutto sul piano tecnico, si compenetrano perfettamente, tanto è vero che se non fosse stata garantita la libertà culturale non vi sarebbe stato bisogno di garantire l'autonomia universitaria, la quale è destinata a garantire la prima da ogni possibile intemperie politica» (*L'autonomia dell'ordinamento universitario tra le ordinate della libertà della scienza (e della ricerca) e della libertà di insegnamento*, in *Federalismi.it*, cit., 4).

¹⁷ G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *Federalismi.it*, n. 14/2017, 7.

¹⁸ Sul rapporto tra libertà della scienza e autonomia universitaria si rimanda a: S. SPARENTA, *L'autonomia universitaria*, in *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Napoli 2006; G. PALMA, *L'autonomia dell'ordinamento universitario*, cit.; C. PINELLI, *L'autonomia universitaria*, in *Autonomia universitaria e rappresentanza delle comunità accademiche, dei saperi e delle discipline*. Giornata di studio indetta dalle Società Scientifiche delle scienze giuridiche, Roma 19 settembre 2011. Sull'attività scientifica come fattore regolatore delle vicende umane cfr. A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, 1990; F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *dir. pubbl.*, 3/2016; R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, fasc. 3/2001.

¹⁹ G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit., 2.

²⁰ La libertà di scienza nella sua configurazione di diritto fondamentale trova tutela anche negli ordinamenti internazionali: art.2, protocollo addizionale, della Convenzione

più compiuta attuazione nella comunità accademica, tanto che oggi sarebbe più corretto parlare della libertà di ricerca come una libertà collettiva, oltre che individuale²¹; e da ciò appare ancora più evidente l'inscindibile legame tra il primo e l'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione. Nella loro capacità di ergersi a istituzioni peculiari, le Università devono garantire un sapere libero da condizionamenti, critico e differenziato, ponendo dei limiti all'esercizio dello stesso (si pensi al numero chiuso o programmato²²), ma vietando ogni discriminazione non in ragione del merito²³.

E' evidente, quindi, come la libertà di ricerca e di insegnamento e l'autonomia degli atenei si fondano perfettamente, e come le Università rappresentino il veicolo principale per la promozione e la diffusione del sapere e della cultura « i commi 1 e 6 dell'art 33 Cost costituiscono il dato normativo di riferimento, che si combina perfettamente e fa sistema con gli altri principi costituzionali rilevanti »²⁴.

L'autonomia delle Università è diversa da quella delle regioni e degli enti locali, ai quali viene riconosciuta, dal legislatore costituzionale, autonomia politica, intesa come capacità dell'ente di definire liberamente i propri fini istituzionali.

A proposito della qualificazione giuridica degli istituti di istruzione superiore, si è parlato di "autonomia funzionale"²⁵, intesa come una

per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) stabilisce che «il diritto d'istruzione non può essere rifiutato a nessuno».

²¹ L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, 1993.

²² La legge 264/1999 ha rappresentato il definitivo superamento di quella totale apertura dell'accesso universitario stabilito dalla legge Codignola, prevedendo un sistema di accesso ai corsi di laurea a livello nazionale, e rimettendo alle singole Università la determinazione dei posti disponibili in rapporto all'effettiva disponibilità di strutture, aule, attrezzature e docenti. Cfr. N. SPADARO, *Il numero chiuso e l'ammissione ai corsi di laurea*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge 240/2010*, Torino, 2020.

²³ G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit., 6.

²⁴ L'autonomia universitaria si colloca nel tessuto ordinamentale e costituzionale nel quale la Repubblica «promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» (art. 9) e «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5). R. CALVANO, *I soggetti della riforma costituzionale e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, relazione al Convegno *Competizione e Governance del sistema universitario nazionale*, 13 marzo 2013, Avvocatura dello Stato.

²⁵ L'espressione viene utilizzata proprio per indicare un terzo tipo di autonomia che si colloca tra l'ente pubblico e l'ente territoriale. La legge del 15 marzo 1997 riconoscerà la natura funzionale dell'autonomia universitaria. Sul punto cfr. A. POGGI, *Le autonomie*

caratteristica intrinseca dell'ente, che è libero di erogare servizi sottostando però alle rigide predeterminazioni statali.

E' importante precisare che i limiti posti all'autonomia universitaria non possono essere ritenuti 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 recettori passivi di decisioni assunte al centro»²⁶.

La Corte costituzionale ha, quindi, precisato che lo Stato deve fissare la cornice normativa entro cui l'autonomia dell'ente deve muoversi, ma deve rimanere distante ed equo nella disciplina concernente il loro funzionamento.

Il legislatore costituzionale, limitandosi ad indicare le Università come istituzioni di elevata cultura, sembra circoscrivere l'attività di autogoverno dell'ente al mero dato didattico. In realtà, la funzionalità dell'autonomia universitaria deve essere considerata come espressione onnicomprensiva di tutta la comunità degli studiosi e degli studenti, dei cui interessi le università sono portatrici²⁷; da ciò ne consegue che gli istituti di istruzione superiore si auto-amministrano e sono così in grado di soddisfare interessi differenziati.

In questa ottica vanno inquadrati i numerosi servizi offerti dalle Università, quali: l'orientamento degli studenti e il collocamento di quest'ultimi sul mercato del lavoro, la formazione a distanza, le convenzioni con enti pubblici e privati, la promozione di scambi culturali con università straniere.

Un'autonomia che, alla luce dei fatti, appare necessaria e si traduce «nel diritto di ogni università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni»²⁸.

Il diritto di ogni singola Università di governarsi liberamente attraverso le varie articolazioni, attiene a quella che potremo definire la *governance* di secondo livello (organi collegiali e dipartimenti), nella quale si manifesta la libertà di ogni docente di poter svolgere attività di ricerca, libero da ogni condizionamento; l'insegnamento universitario si caratterizza proprio per l'abilità e l'originalità dei docenti e per la loro capacità di trasmettere e condividere le loro ricerche²⁹.

funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, Milano, 2001.

²⁶ Corte cost., sent. n. 383/1998.

²⁷ R. ROTA, "Le regole" sull'autonomia universitaria. Breve riflessione sul cambiamento, cit., 6.

²⁸ Corte cost., sent. n. 1017/1989.

²⁹ S. RAIMONDI, *Lo stato giuridico dei professori universitari tra legge, autonomia universitaria e*

La disciplina del 2010 ha inciso profondamente anche sullo stato giuridico dei docenti e sui meccanismi di reclutamento³⁰, sollevando forti dubbi di compatibilità con il dettato costituzionale. Un profilo di indubbio interesse è quello che inerisce alla disciplina degli scatti stipendiali che, in un'ottica di maggiore razionalizzazione della spesa pubblica, passa da un regime di scatti biennali a quello di scatti triennali (prima del ritorno al regime a scatti biennali previsto dalla legge di stabilità 2018³¹), attribuiti su richiesta del singolo docente previa valutazione disciplinata dal regolamento di ateneo. Indipendentemente dalla preferenza per uno dei due regimi di scatti, affidare la posizione giuridica ed economica del personale docente a scelte discrezionali della *governance* interna di ateneo, risulta incompatibile con la disciplina costituzionale delle libertà di ricerca e di insegnamento, in quanto presta il fianco a diversificazioni nel trattamento economico dei docenti e a disparità di trattamento tra ateneo e ateneo; in tal modo «gli scatti stipendiali rischiano di diventare sempre più un ulteriore strumento di controllo e di assoggettamento alla filosofia della riforma [...] e la valutazione rischia di trasformarsi in una ulteriore occasione per l'applicazione di una malintesa concezione di “meritocrazia” ed “eccellenza”»³². Poiché la *ratio* dell'autonomia universitaria è quella di essere funzionale alla libertà di ricerca e di insegnamento, sarebbe stato più corretto, a presidio dei principi costituzionali, prevedere una disciplina nazionale per l'elaborazione di criteri standard per la valutazione, in modo da rendere l'accesso agli scatti uniforme e trasparente: «l'uniformità su scala nazionale nella predisposizione di criteri minimi di valutazione di una soglia on/off, avrebbe forse consentito di attuare un sistema incentivante la produttività, risolvendo finalmente la problematica dell'inefficienza e delle sacche di abusi, derivanti dall'inesistenza di

spinte corporative, in *Dir. amm.*, fasc. 2/2002.

³⁰ Sulla questione si rimanda a: S. RAIMONDI, *Lo stato giuridico dei professori universitari*, cit.; M. RICCI, *Alcune osservazioni sul reclutamento della docenza universitaria: elementi costitutivi e criticità*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* (II), fasc. 3-4, 2016; R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, C. BARBATI (a cura di), *Il reclutamento universitario in Europa*, Napoli 2016; R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. “Sorvegliare e punire”?*, in *Rivista ACI*, n. 1/2018; B. RABAI, *Le modalità di reclutamento del corpo docente universitario dopo la legge 30 dicembre 2010, n.240 e il ruolo suppletivo della giurisprudenza*, in A. MARRA, (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino, 2020.

³¹ Cfr. R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante*, cit.

³² *Ivi*, cit., 7.

sanzioni per gli inattivi»³³.

L'espressione più significativa dell'autonomia universitaria è oggi rappresentata dai documenti strategici che delineano plasticamente gli obiettivi e gli indirizzi dei singoli atenei.

A titolo esemplificativo, nel documento programmatico dell'Università degli Studi di Milano, si segnalano le significative osservazioni del Rettore, che definisce il piano strategico di Ateneo:

«lo strumento per raccordare i Dipartimenti alla struttura centrale, in modo saldo e corretto, e non sia soltanto un impegno burocratico né espressione di una mera aggregazione di interessi mobili e contingenti, bensì uno sforzo progettuale capace di elaborare una strategia condivisa sugli sviluppi futuri»³⁴.

Accanto alle due dimensioni fondamentali della ricerca e della didattica, assolutamente prioritarie e che richiedono la fattiva collaborazione di tutte le componenti degli atenei, si pongono le azioni della terza missione e la necessità di elaborare un'efficace strategia per la ricerca e la didattica sul piano internazionale.

Definita dall'ANVUR come «l'insieme delle attività con le quali le università attivano processi di interazione diretta con la società civile e il tessuto imprenditoriale, con l'obiettivo di promuovere la crescita di un territorio, in modo che la conoscenza diventi strumentale per l'ottenimento di *output* produttivi»³⁵, la terza missione è stata riconosciuta come uno degli compiti istituzionali degli enti di istruzione superiore solo in tempi recenti³⁶ e rappresenta indubbiamente una nuova sfida per le Università: chiamate a diventare, da meri luoghi di produzione della conoscenza, veri e propri attori sociali ed economici. Il sistema accademico deve, così, essere in grado di dialogare fruttuosamente con i soggetti esterni: amministrazioni locali, strutture sanitarie, aziende, promuovendo iniziative e progetti finalizzati a valorizzare in chiave economica i risultati della ricerca scientifica. Indubbiamente l'attiva interazione tra il sistema produttivo e i singoli atenei può essere un'importante occasione di crescita

³³ R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, cit., 19.

³⁴ Documento programmatico dell'Università degli studi di Milano, in <https://www.unimi.it>.

³⁵ R. FRONDI, *La terza missione nelle università. Strategia, valutazione e performance*, Torino 2020.

³⁶ I criteri per la valutazione delle attività di terza missione delle università e la relativa disciplina normativa sono contenuti nel *Manuale per la valutazione della terza missione delle università*, in <http://www.anvur.it>.

professionale per la comunità studentesca; non manca, infatti, nei documenti strategici degli atenei, la programmazione di percorsi formativi e convenzioni con imprese o ordini professionali che garantiscono, attraverso attività di tirocinio curriculare, l'acquisizione di un determinato numero di crediti. Giova ricordare, tuttavia, che gli istituti di istruzione superiore dimostrano una preoccupante incapacità di gestire in maniera adeguata le proprie risorse³⁷, dovuta probabilmente alla circostanza che le Università appaiono ancora prigioniere di farraginose pratiche burocratiche e imbrigliate nelle rigide quadrettature legislative.

Strettamente connessa con la capacità delle Università di fronteggiare il mercato e di rispondere alle esigenze di globalizzazione, è la necessità di internazionalizzare la didattica e la ricerca. Si tratta di un aspetto che ha assunto progressiva preponderanza nell'ambito delle politiche strategiche dei singoli atenei³⁸, tenuti a modificare i propri statuti per garantire un rafforzamento della dimensione internazionale e impegnati ad elaborare programmi che favoriscano l'interazione tra gli studenti: prima fra tutti, l'introduzione di una offerta didattica in lingua³⁹, che rappresenta, indubbiamente, il primo elemento, anche se non l'unico, di integrazione⁴⁰. Tuttavia, l'internazionalizzazione non può essere solo della ricerca, realizzata mediante la condivisione di esperienze e conoscenze scientifiche diverse, ma

³⁷ L'autonomia finanziaria e contabile rappresenta uno degli aspetti fondamentali in cui si configura l'autonomia costituzionalmente riconosciuta delle Università. Le singole Università possono avvalersi sia di erogazioni statali sia di risorse proprie, costituite quest'ultime primariamente dalle tasse studentesche.

³⁸ Nel primo decennio degli anni duemila, la quota degli studenti internazionali è aumentata di circa il 70%. Sul punto vedi *amplius*, R. FRONDIZI, *La terza missione delle università. Strategie, valutazione e performance*, cit., 150.

³⁹ L'offerta didattica in lingua inglese rappresenta indubbiamente lo strumento necessario per garantire un maggior grado di internazionalizzazione. Tuttavia, bisogna considerare anche due aspetti negativi: il primo è rappresentato dalla bassa percentuale di studenti internazionali che frequentano i corsi di lingua inglese; una condizione che naturalmente impedisce un'effettiva contaminazione di idee. Il secondo aspetto è l'inesistenza di un sistema di verifica delle capacità linguistiche dei docenti. Cfr. CRUI, *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia. Le università*, (a cura di) F. RUGGE, 2008, 82 ss.

⁴⁰ In base ai dati disponibili, il ministero ha riconosciuto quattrocentoquarantuno corsi impartiti interamente in lingua inglese. Tra gli atenei con il maggior numero di proposte troviamo: l'Alma Mater Studiorum di Bologna con 40 corsi in lingua inglese; l'Università di Padova e la Sapienza con 25 corsi; la Statale di Milano con 20 proposte. I dati aggiornati sono reperibili in <https://www.ilsole24ore.com>.

deve essere anche strutturale e organizzativa: è perciò necessario che i singoli atenei siano dotati di strutture adeguate ad accogliere docenti e studenti che decidano di compiere nel nostro paese una parte del loro periodo di ricerca e formazione. Purtroppo, il sistema accademico italiano è caratterizzato da un inadeguato livello di 'inclusività' che lo rende, giocoforza, decisamente meno attrattivo di quello degli altri paesi europei. Un primo tentativo di apertura internazionale e di allineamento ai parametri europei⁴¹ è stato compiuto dal legislatore del 2010 che, all'art. 2, comma 2, stabiliva: «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».

L'espressione più tipica delle politiche europee degli atenei sono i programmi *Erasmus* e, più in generale, tutti quei programmi finalizzati a promuovere la mobilità degli studenti e dei ricercatori e a garantire il riconoscimento accademico dei titoli conseguiti o dei periodi di studi svolti all'estero. Si tratta del primo passo di un ampio processo di internazionalizzazione, ancora in divenire, che apporta enormi benefici in termini culturali ed economici al sistema accademico italiano⁴². Attrarre il maggior numero di studenti ed evitare il preoccupante fenomeno della dispersione studentesca consente agli atenei di disporre di maggiori risorse, derivanti dall'introito proveniente dalla tassazione studentesca. Appare, quindi, impensabile che, di fronte alla dimensione globale della comunità scientifica, le Università possano fronteggiare le sfide del domani assumendo un atteggiamento auto-referenziale, vale a dire chiudendosi entro i soli confini nazionali⁴³.

A tal proposito, per realizzare gli obiettivi prefissati, le Università devono rendere sempre più efficaci gli strumenti della loro autonomia costituzionalmente riconosciuta: i regolamenti. Un perfeziona-

⁴¹ Un primo tentativo di integrazione tra i sistemi di istruzione superiore dei vari paesi europei era stato compiuto nell'ambito del processo di Bologna (1999), dove gli stati sottoscrittori si impegnavano ad elaborare percorsi di studio comuni finalizzati ad agevolare il riconoscimento reciproco dei titoli di studio. Si tratta di un primo tentativo di costituzione, che assumerà concretezza con la dichiarazione Budapest-Vienna del marzo 2010, di uno spazio europeo d'istruzione superiore (EHEA).

⁴² L'apertura e il confronto verso il sistema di alta istruzione degli altri paesi europei oltre a garantire una contaminazione di idee, dovuta al costante confronto tra esperienze scientifiche diverse, comporta notevoli vantaggi economici. Sul punto si rimanda a CRUI, *L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia. Le Università*, cit., 6.

⁴³ M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari: la desiderabile autonomia delle università italiane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* cit., 21.

mento ed una revisione della struttura regolamentare garantirebbe una maggiore qualità ed efficienza del sistema d'istruzione superiore; una qualità ed un'efficienza che siano veramente in grado di abbracciare trasversalmente tutte le dimensioni dell'ateneo.

3. Casistica dei piani strategici di Ateneo: uno sguardo comparativo

L'autonomia costituzionalmente riconosciuta consente agli istituti di istruzione superiore di compiere scelte differenziate, consapevoli e, soprattutto, efficaci al fine di poter competere tra di loro. Se concentriamo la nostra attenzione sulla *governance* dei singoli atenei, possiamo individuare non solo obiettivi comuni, determinati principalmente dalla necessità di trasmettere e aggiornare continuamente il sapere, cercando di formare studenti sempre più preparati e responsabili, ma anche rilevanti differenze. Al fine di fare emergere queste ultime, spostiamo la nostra indagine sulle politiche strategiche di tre diversi atenei: il Politecnico di Milano, l'Università degli Studi di Firenze e l'Università degli Studi di Messina.

L'ateneo milanese rappresenta indubbiamente una delle realtà accademiche più importanti del nostro paese, collocandosi stabilmente tra le prime venti Università al mondo nelle tre aree di studio e di ricerca: architettura, design e ingegneria⁴⁴. Le politiche strategiche sono state elaborate tenendo conto del contesto geopolitico e tecnologico in cui l'ateneo si trova a dover operare, un contesto che vede Stati Uniti e Cina dominare la scena globale in termini di sviluppo economico e tecnologico, e l'Europa, potenziale terzo attore nella competizione globale, ferma e in una fase di stallo. Nel quadro così delineato, il Politecnico di Milano si pone come istituzione di alto profilo, fortemente convinta che, per fronteggiare la sfida globale, lo sviluppo tecnologico debba necessariamente interagire con le discipline umanistiche e sociali. Al fine di garantire una competitività nel lungo periodo, il piano strategico delinea i punti di forza e di debolezza dell'ateneo; tra i primi, rientrano la qualità e l'occupazione dei laureati⁴⁵, la fama dell'istituzione, il continuo rapporto con gli operatori economici e sociali, la forte connotazione internazio-

⁴⁴ Il dato è tratto dal piano strategico 2020/2022, in <http://www.polimi.it>.

⁴⁵ I dati, riportati nel piano integrato 2020/2022, attestano un livello di occupazione, ad un anno dalla laurea, per le lauree triennali pari all'88,5%, mentre per le lauree magistrali il livello di occupazione è 94%, in crescita rispetto al 93% del 2018.

nale dell'ateneo⁴⁶. I punti di debolezza sono: le ridotte dimensioni del dottorato di ricerca rispetto alle altre Università europee⁴⁷, spazi limitati per la didattica e per i laboratori, scarso livello di interdisciplinarietà determinato da una netta prevalenza delle discipline tecnico-ingegneristiche a detrimento di quelle sociali.

Nei prossimi anni, caratterizzati da una forte instabilità economica e dalla perdita di credibilità del sistema universitario, il Politecnico di Milano si impegna ad assumere un ruolo di rilievo, come sede privilegiata della formazione della conoscenza e a contribuire ad uno sviluppo sostenibile e inclusivo.

Anche l'Ateneo di Firenze si presenta come un'istituzione d'eccellenza, caratterizzata da una buona qualità della ricerca a livello nazionale ed internazionale⁴⁸. Il Piano Strategico 2022-2024 delinea chiaramente la volontà dell'ateneo di compiere interventi di sviluppo primariamente negli ambiti della didattica e della ricerca. Per quanto riguarda la didattica, sono previsti: interventi di promozione della didattica innovativa e l'utilizzo delle tecnologie didattiche, l'ampliamento degli spazi destinati alla didattica e potenziamento delle infrastrutture d'aula. Gli interventi finalizzati a garantire una migliore qualità della ricerca scientifica sono: ampliamento del numero dei ricercatori, estensione della possibilità di finanziamento della ricerca, valorizzazione dei progetti di ricerca su base nazionale ed internazionale. Naturalmente, le azioni di supporto elencate si svilupperanno su un arco di programmazione triennale e saranno oggetto di monitoraggio costante e di valutazioni intermedie. Altro importante obiettivo, da raggiungere nel prossimo triennio, è quello di potenziare la reputazione dell'ateneo, come centro di eccellenza a livello internazionale; a tal fine, è importante selezionare accordi con Università straniere, favorendo progetti di ricerca comuni e titoli di studio doppi e congiunti, attivare dottorati internazionali e consolidare la didattica erogata in lingua straniera.

L'Università di Messina rappresenta uno dei più importanti istituti

⁴⁶ Il 16% degli studenti ha un'esperienza di studio all'estero, il 28% degli studenti immatricolati è straniero. I dati sono riportati nel piano integrato 2020/2022 in <https://performance.gov.it>.

⁴⁷ L'Università di Monaco di Baviera ha un numero di dottorati sei volte maggiore rispetto a quelli ateneo milanese.

⁴⁸ Nell'Università di Firenze sono presenti 480 collaborazioni con Università di oltre 90 paesi e 2.230 progetti nazionali ed internazionali presentanti. Vedi piano integrato di attività e organizzazione 2022/2024 in <https://www.unifi.it>.

di istruzione superiore del Meridione⁴⁹. L'offerta formativa è fortemente caratterizzata da un profondo legame con il territorio e dalle opportunità occupazionali che quest'ultimo offre⁵⁰. Il piano strategico 2021/2023 mira a rafforzare la ricerca, che può servire da impulso per incentivare attività di impresa in territori in cui il settore privato appare poco sviluppato; da ciò ne deriva un forte legame tra ricerca e terza missione, entrambe aree di interesse che le politiche strategiche dell'ateneo messinese puntano a rafforzare: La stretta collaborazione tra istituzione e territorio rappresenta un importante settore su cui l'Università investe molte energie, non solo al fine dell'ottimizzazione della terza missione, ma anche per garantire una migliore qualità della didattica e della ricerca.

L'analisi comparativa condotta ci permette di giungere ad una conclusione che, analizzando i documenti strategici degli atenei in esame e le rispettive differenze riscontrate, appare irrefutabile: l'autonomia accademica, espressione del potere di autogoverno delle Università, consente agli atenei di porsi obiettivi, perseguire scopi, garantire una maggiore qualità ed efficienza del sistema accademico, assumere decisioni che oltrepassano gli ordinari compiti istituzionali che storicamente li connotano. Così, il Politecnico di Milano concentra le proprie azioni strategiche in un ambito di alleanze internazionali⁵¹, ponendosi come una *"European Leading University"*⁵². Una marcata strategia di internazionalizzazione, spesso compiuta al di fuori dei canoni di legittimità fissati dal legislatore, che non ha mancato di generare forti resistenze⁵³.

⁴⁹ Si tratta di un ateneo di grandi dimensioni, dove studiano 23.437 studenti (di cui 500 stranieri), fanno ricerca 453 dottorandi e 76 assegnisti. Vedi Piano Strategico di Ateneo 2021/2023 in <https://www.archivio.unime.it>

⁵⁰ Dopo 5 anni dal conseguimento del titolo, i laureati dei corsi magistrali risultano occupati in circa il 74,4% dei casi, e i laureati nei corsi a ciclo unico nell'80,3%. *Ivi*, 22.

⁵¹ Ai 7 Campus distribuiti sul territorio lombardo, si aggiungono il Campus italo-cinese presso l'Università di Tongji di Shanghai e l'Università Xi'an Jiao Tong, dove gli studenti possono svolgere periodi di studi e ottenere la laurea in entrambi gli atenei, in forza degli accordi sottoscritti tra il Politecnico di Milano e l'Università cinese. Nei prossimi anni, è prevista l'attuazione di un progetto di formazione accademica anche in Africa. Sul punto si rimanda a Piano integrato 2021-2023 del Politecnico di Milano, 10-13.

⁵² Politecnico di Milano, Piano strategico 2020-2022, 9.

⁵³ Alcuni docenti del Politecnico di Milano si sono rivolti al TAR Lombardia per chiedere l'annullamento di una delibera con cui l'ateneo milanese stabiliva l'introduzione di corsi universitari interamente in lingua inglese. Il giudice amministrativo accoglieva il ricorso, stabilendo che la delibera in questione contrasterebbe con i principi costituzio-

Invece, l'Università di Firenze mira, nel prossimo triennio, a consolidare la sua dimensione di istituzione di eccellenza, valorizzando e ampliando l'offerta didattica per rispondere alle nuove esigenze della società e promuovendo una didattica di elevata qualità⁵⁴. Infine, come abbiamo avuto modo di constatare nella nostra analisi, l'Università di Messina si caratterizza per una forte connessione con il territorio, assumendo l'importante ruolo di mediatore tra il mondo del lavoro e i giovani.

Diverse linee strategiche, diversi obiettivi futuribili, dettati anche dal contesto sociale, economico e politico in cui gli atenei si trovano ad operare e dalla comune esigenza di ridefinire i propri canoni organizzativi stravolti dalla crisi pandemica. Un potere di autogoverno che mira ad accrescere la competitività interna degli atenei, che non può essere esercitato in maniera cattiva o arbitraria e deve essere capace di uniformarsi ai parametri prefissati dal legislatore.

4. La nuova *governance* universitaria sotto il prisma dei criteri della qualità e dell'efficienza

Il Sistema accademico, alla luce delle numerose riforme che si sono succedute, inadatte a definire chiaramente i rapporti tra autonomia universitaria e legge e i rispettivi campi d'applicazione, appare caratterizzato da ampi spazi di interpretazione, offerte dalle istituzioni e dai diversi attori che compongono la realtà accademica.

In un Rapporto del 2006, avente ad oggetto l'efficienza del sistema universitario, si affermava che «le carenze del sistema universitario, e di conseguenza delle prestazioni didattiche e di ricerca dal medesimo rese, sono dovute a molte ragioni, vecchie e nuove. Ma una è dominante su ogni altra: la mancanza, al di là dei passi pur fatti in questa direzione, di una approfondita, estesa e credibile pratica di valutazione, centrale e di ateneo, interna ed esterna. Naturalmente non ci si può limitare solo a questa. Ma la valutazione è davvero il

nali della centralità e dell'ufficialità della lingua italiana (art.6 Cost.); il diritto allo studio degli studenti e la libertà di insegnamento dei docenti, che non possono essere costretti a tenere i propri corsi in inglese (TAR, Lombardia, Milano, Sez. III, 23 maggio 2013, n. 1348). Sulla questione, vedi *ampius* M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari: la desiderabile autonomia delle università italiane*, 17 ss.; L. BELVISIO, *L'insegnamento universitario in lingua inglese e autonomia didattica*, in A. MARRA, (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino, 2020.

⁵⁴ Università degli studi di Firenze, Piano integrato di attività e organizzazione 2023-2025.

bandolo della matassa, perché solo a queste condizioni le sedi di Governo (nazionale e decentrate) sono in condizione di svolgere le loro funzioni di indirizzo e di allocazione delle risorse, i docenti di avere cognizione del valore e dei risultati del proprio operato, le imprese come trovare migliore corrispondenza con le proprie esigenze. Ma, soprattutto, solo a questa condizione gli studenti (e le loro famiglie) possono conoscere quale è il corrispettivo dei propri sacrifici e dove e chi garantisce il miglior rapporto tra costi e benefici, cioè tra i loro doveri e i loro diritti⁵⁵».

La legge 30 dicembre 2010 n. 240, entrata in vigore il 29 gennaio 2011, non si pone come una spettatrice silenziosa del divenire del diritto, non si limita a frammentari e ondivaghi interventi, ma determina una profonda opera di riordino, investendo tutte le componenti del sistema universitario, individuando chiaramente i soggetti che operano all'interno di quest'ultimo e incentivando la qualità e l'efficienza dell'attività di ricerca.

La riforma del 2010 stabiliva che tutte le Università statali avrebbero dovuto, nell'arco di sei mesi, uniformare i propri statuti⁵⁶ ai principi e ai criteri direttivi indicati, in modo da renderli fedeli ai criteri di «semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità alle informazioni relative all'ateneo⁵⁷».

La procedura per le modifiche statutarie rimane quella fissata dalla legge 168/1989, in questo modo la legge in parola si dimostra sufficientemente rispettosa del principio di autonomia universitaria e della centralità dello statuto, che costituisce la norma di riferimento di ogni singolo ateneo⁵⁸.

⁵⁵ M. CAMMELLI, F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna 2006, 168.

⁵⁶ Qualora le prescrizioni normative non siano rispettate dai singoli atenei, il ministro attribuirà all'Università inadempiente un ulteriore termine di tre mesi per approvare le modifiche previste, alla scadenza dei quali il ministro nominerà una commissione di tre membri in sostituzione degli organi universitari competenti. Il primo degli atenei ad adeguare il proprio statuto alle indicazioni della nuova riforma è stata l'Università di Venezia Ca' Foscari. Cfr. M. R. ALLEGRI, *La riforma dell'università: verso l'approvazione dei nuovi statuti*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2011, 5.

⁵⁷ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, 23.

⁵⁸ Su come le singole Università abbiano dovuto modificare i propri statuti e vivono la propria organizzazione interna si segnalano i contributi di F. MERLONI, *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, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli 2011, 37 ss.; E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello statuto in attuazione*

La disciplina legislativa stabilita dal legislatore del 2010, in realtà, non trova pienamente riscontro sul piano attuativo, ossia sulla capacità dei singoli atenei di modificare i propri statuti sulla base degli indici indicati dalla legge 240/2010.

Ciò ha consentito ad alcuni atenei di compiere scelte conservative⁵⁹, attribuendo, ad esempio, al senato accademico ulteriori competenze, oltre a quelle previste dalla legge,⁶⁰ e che non hanno mancato di sollevare energiche contestazioni da parte del Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica⁶¹.

Allo scopo di garantire maggior efficienza e qualità dell'attività di ricerca e formazione delle Università, la legge 240/2010 ha ridato nuova linfa e concreta capacità operativa all'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) istituita nel 2006 e successivamente regolamentata dal d.P.R. n. 76 del 2010.⁶²

della legge n. 240/2010, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti*, Milano 2011, 89 ss..

⁵⁹ A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n.240/2010*, Torino 2020, 16.

⁶⁰ Si guardi a tal proposito l'art. 13 dello statuto dell'Università di Firenze che riconosce al Senato accademico « funzioni di coordinamento con i Dipartimenti e con le Scuole e propone al Consiglio di Amministrazione criteri, elaborati sulla base di indicatori, per la ripartizione, tra i Dipartimenti, dei posti di ruolo del personale docente e ricercatore e del personale docente a contratto addetto alle attività didattiche, nonché per la ripartizione di borse di dottorato e di assegni di ricerca».

⁶¹ Paradigmatico è il caso di una impugnativa da parte del MIUR di una disposizione statutaria che consentiva al Rettore di poter scegliere tutti i membri del consiglio di amministrazione. Nel caso di specie, il giudice amministrativo dichiarò il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione del ministero (TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 18 settembre 2012, n.2181); sulla questione vedi *amplius* A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, 18 ss. Giova, tuttavia, ricordare che si tratta di una pronuncia isolata nella vasta casistica della giurisprudenza amministrativa; gli orientamenti successivi hanno ritenuto pienamente ammissibile la possibilità di muovere contestazioni nei confronti delle norme statutarie con atto del direttore generale invece che con decreto del ministro. In questa direzione si collocano le seguenti pronunce: TAR Liguria, Sez. I, 22 maggio 2012, n. 718; TAR Piemonte, Sez. I, 30 agosto 2012, n. 983; TAR Toscana, Sez. I, 28 gennaio 2013, n. 138; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 28 febbraio 2013, n. 463; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 26 aprile 2013, n. 1076; TAR Toscana, Sez. I, 6 giugno 2013, n. 935.

⁶² La legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 1, comma 138 stabilisce che «Al fine di razionalizzare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle Università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, nonché dell'efficienza ed efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione è costituita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema

L'articolo 2 del menzionato decreto disciplina i compiti che l'ANVUR è chiamata a svolgere nell'ambito dell'intero processo di valutazione: «sovrintende al sistema nazionale di valutazione della qualità delle Università e degli enti di ricerca e, sulla base di un programma almeno annuale approvato dal ministro cura, ai sensi dell'articolo 3, la valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici; indirizza le attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca; valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e di innovazione»⁶³.

Viene così delineata una valutazione esterna sovraordinata all'attività interna delle singole Università e capace di incidere in modo significativo «sulle dimensioni qualificanti dell'autonomia universitaria»⁶⁴. L'ANVUR, quindi, si configura come una autorità indipendente, e, come tale, dovrebbe esercitare le sue funzioni di valutazione sottraendosi da ogni influenza politica.

In realtà, se si analizza la struttura dell'organo e le modalità di nomina dei suoi membri, ci si rende conto come l'attività di valutazione sia fortemente condizionata dalle scelte ministeriali: i sette membri di cui si compone l'ANVUR sono scelti dal ministro, il trattamento economico del Presidente equivale a quello di un dirigente del Ministero. L'ingerenza dei pubblici poteri sull'organo di valutazione non viene controbilanciata o mitigata dalla presenza della comunità scientifica, al fine di tenere distinti i controllori dai controllati, ma per garantire il miglioramento della qualità della ricerca scientifica «le autorità di valutazione vanno tenute strutturalmente separate allo stesso modo dagli organi titolari di indirizzo politico»⁶⁵.

La regolazione di un sistema di valutazione risulta essere di indiscutibile importanza, soprattutto in presenza di un sistema di autonomie che riconosce all'Università importanti funzioni di autogoverno: «L'autonomia diviene responsabile in quanto pronta a dare conto delle regole che le istituzioni si sono date, della loro applicazione e

universitario e della ricerca (ANVUR), con personalità giuridica di diritto pubblico». Sull'inquadramento legislativo dell'ANVUR si rimanda a C. BARBATI, *Il Sistema delle autonomie universitarie*, 23 ss.; A. MARI, *L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'Università e della Ricerca*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 4, 348-289.

⁶³ Art.2, c. 2, d.P.R. n.76/2010.

⁶⁴ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, 17.

⁶⁵ C. PINELLI, *L'autonomia universitaria*, cit..

quindi delle modalità con le quali sono state perseguite le finalità che la ispirano e la sorreggono. [...] La valutazione non può che essere di stimolo alla trasparenza e alla partecipazione, rendendo più piena e completa l'autonomia responsabile. [...] La valutazione, pertanto, non è né compressione né negazione dell'autonomia, atteggiandosi come espressione del principio di responsabilità che la connota e allo stesso tempo la valorizza». ⁶⁶

Contrariamente alle parole del presidente dell'ANVUR, il sistema della valutazione, così come delineato dal legislatore, manifesta una chiara tendenza anti-autonomistica. All'agenzia sono state affidate, dalla disciplina del 2010, importanti funzioni: come quelle riguardanti la valutazione della didattica e quelle relative alla valutazione dell'assetto organizzativo delle Università; funzioni che, caratterizzate dal contestuale svuotamento dei compiti del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (MIUR) ⁶⁷, consentono all'organo di valutazione esterna di svolgere il ruolo di strumento per il governo del sistema universitario ⁶⁸. Un sistema di valutazione che allontana il ministero, comprime l'autonomia e relega le Università a mere strutture organizzative, in competizione tra di loro, che erogano un certo servizio, finanziato dallo Stato, solo a condizione che vengano raggiunti determinati livelli qualitativi ⁶⁹.

La stagione delle autonomie ha indubbiamente richiesto un sistema esterno capace di valutare adeguatamente le responsabilità derivanti dall'autonomia concessa agli atenei: «non c'è autonomia senza responsabilità, non c'è responsabilità senza una valutazione dei risultati raggiunti. Autonomia, responsabilità, valutazione sono i tre principi fondanti di un modello organizzativo delle istituzioni scientifiche e dell'intero sistema di ricerca» ⁷⁰; ma una valutazione capace di fungere da «necessaria garanzia al completamento e al bilanciamento dell'autonomia» ⁷¹, non può dipendere da poteri esterni

⁶⁶ A. F. AURICCHIO, *Autonomia universitaria e valutazione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2022.

⁶⁷ G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2013.

⁶⁸ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 17.

⁶⁹ M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 313-322.

⁷⁰ F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle Università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004.

⁷¹ G. REBORA, *Gli obiettivi della valutazione: miglioramento della qualità, trasparenza delle informazioni, efficienza ed efficacia dei processi*, in T. CASCIOTTI (a cura di), *La valutazione: un*

alla valutazione stessa e dalla volontà dei decisori politici⁷².

In realtà, nonostante l'art 33 della Costituzione riconosca il principio dell'autonomia universitaria, i diversi interventi che si sono succeduti non hanno mai dato attuazione concreta al disposto costituzionale, ma si sono limitati a porre in essere strumenti di controllo e di gestione nell'organizzazione delle Università.

Limiti e vincoli che circoscrivono la capacità di autodeterminazione degli atenei e la loro autonomia funzionale, intesa come capacità di esprimere le singole peculiarità.

È vero che lo stesso art. 33 ammette l'intervento dell'esecutivo quando risulta necessario a svolgere funzioni di correzione o integrazione, ma un controllo statale poco rispettoso del riconoscimento costituzionale dell'autonomia universitaria non può certo garantire una maggiore efficienza del sistema di istruzione superiore e favorire un fecondo dialogo tra i soggetti che operano all'interno della comunità accademica.

Dalle osservazioni fatte, l'intento dei vari legislatori, che hanno concentrato la loro attenzione sul "dover essere" del sistema universitario, elaborando così una vera e propria questione universitaria⁷³, appare chiaro: garantire un forte controllo dello Stato centrale e ridurre significativamente l'autonomia universitaria. Se si passa dal piano legislativo della norma a quello attuativo della casistica giurisprudenziale, possiamo notare che la copiosa giurisprudenza amministrativa in materia sembra concentrare la propria riflessione su un inestricabile nodo gordiano: i rapporti tra legge e autonomia universitaria. Lo spazio lasciato libero da un'autonomia costituzionalmente riconosciuta⁷⁴ non può artatamente essere occupato dalla legge:

indispensabile strumento di garanzia e governo, Roma 2003, 31.

⁷² I dubbi di compatibilità con il dettato costituzionale verrebbero meno qualora la definizione dei criteri di valutazione fosse affidata ad un organo elettivo rappresentativo delle discipline e dei saperi, come un CUN riformato. Cfr. M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*.

⁷³ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit.

⁷⁴ La giurisprudenza ha indubbiamente svolto un significativo ruolo di sistemazione del disordinato complesso normativo che caratterizza il diritto universitario. Un importante filone di sentenze riguarda la "resistenza" che le Università hanno mostrato nel riscrivere i propri statuti sulle indicazioni fissate dalla legge 240/2010. In questa direzione si collocano: Tar Liguria, Sez. I, 22 maggio 2012, n. 718, TAR Piemonte, sez I, 30 agosto 2012, n. 983, TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 26 aprile 2013, n. 1076. In particolare, in quest'ultima sentenza, il giudice amministrato ha affermato che «art. 2, comma 2, della legge 2010 n. 240 stabilisce "vincoli e criteri direttivi" che le università devono rispettare in sede di modificazione dei propri statuti [...], trattandosi di criteri

L'autonomia delle Università «non può essere concepita come una graziosa concessione da parte del legislatore statale o del ministero, spetta alle università [...] il compito di rivendicarla, non soltanto sul piano delle enunciazioni, ma anzitutto nelle sedi giurisdizionali⁷⁵». Qualità ed efficienza, pur assumendo significati e connotazioni diverse, derivanti dai diversi incontri con i legislatori, devono porsi come strumenti di garanzia di un sistema d'istruzione superiore capace di governare e di dare adeguate risposte ai bisogni e ai cambiamenti «di un mondo investito da profonde trasformazioni»⁷⁶.

direttivi, è evidente che spetta a ciascuna università, in esercizio dell'autonomia organizzativa di cui dispone, di calibrare l'effettiva incidenza del principio sul concreto assetto predisposto». TAR Liguria, n. 718/2012, TAR Toscana, n.138/2013, TAR Sicilia, n. 463/2013, TAR Toscana, n. 935/2013, TAR Piemonte 983/2012.

⁷⁵ A. MARRA, *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, cit., 33.

⁷⁶ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit.

