

queste istituzioni

L'autonomia organizzativa
universitaria alla luce della disciplina
degli organi di *Governance*

Gianpiero Zinzi

Numero 4/2023
31 dicembre 2023

L'autonomia organizzativa universitaria

alla luce della disciplina degli organi di *Governance*

di Gianpiero Zinzi*

Sommario

1. Il fondamento costituzionale dell'autonomia universitaria. – 2. Il carattere elettivo degli organi accademici: una lettura critica della disciplina statutaria del Rettore. – 3. Il riparto di competenze tra Senato accademico e Consiglio di amministrazione: un quadro ancora incerto. – 4. Conclusioni.

Sintesi

L'articolo indaga l'evoluzione dell'autonomia universitaria nei suoi diversi contenuti, con particolare attenzione ai problemi interpretativi sulla disciplina degli organi di Governance nell'ambito della L. 240/2010.

Abstract

The article analyses the evolution of university autonomy in its various contents, with a special focus on the interpretation problems concerning the regulation of governance bodies within the framework of Law 240/2010.

Parole chiave

Autonomia universitaria; Riforma universitaria; Legge 240/2010; Autonomie funzionali.

Keywords

University autonomy; University Reform; Law 240/2010.

1. Il fondamento costituzionale dell'autonomia universitaria.

Le Università si presentano come enti dotati di autonomia costituzionalmente riconosciuta. Tuttavia, in epoca pre-costituzionale, l'impalcatura organizzativa delle istituzioni accademiche era interamente gestita dallo Stato, che preordinava gli ordinamenti didattici; definiva gli organi di governo necessari (Rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione) e provvedeva direttamente a scegliere i titolari di tali organi¹.

* Assegnista di ricerca di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Architettura e Disegno industriale dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *R iv. trim. dir. pubb.*, n. 2, 2011, pp. 359-379.

Oggi, la situazione è radicalmente mutata². E la lettura della disciplina costituzionale di riferimento ci consente di comprendere il sistema organizzativo degli istituti di istruzione superiore e come quest'ultimi regolano i propri meccanismi di autogoverno. Secondo l'art. 33, comma 6 della Costituzione, le istituzioni di alta cultura, Università e Accademie hanno «diritto di darsi ordinamenti autonomi», sia pure nei limiti stabili dalle leggi dello Stato³. Dal tenore letterale della norma costituzionale, possiamo ricavare, *prima facie*, che l'originaria autonomia delle università è di natura essenzialmente ordinamentale e organizzativa, intesa come la potenziale capacità dell'ente investito di autonomia di adottare un complesso di regole più o meno sistematiche e di dotarsi di una struttura organizzativa, necessaria per il suo funzionamento, distinta dall'apparato statale⁴. L'art. 33, comma 6 della Costituzione esprime, dunque, un concetto forte di autonomia⁵, un vero e proprio diritto di autonomia, di scelta delle proprie regole da parte degli atenei, naturalmente modulate dalle leggi statali.

Con il passaggio dal piano della disciplina costituzionale a quello della normativa primaria⁶, l'autonomia universitaria si riempie di diversi contenuti e inizia a operare su diverse dimensioni⁷, attraverso il riconoscimento (legge 9 maggio 1989, n. 168) dell'autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, accumulate da un denominatore comune: garantire la circolazione del sapere e creare una consapevole classe dirigente.

“La questione dell'autonomia universitaria” è argomento importante e assai dibattuto⁸, e rappresenta, nella sua percepibile concretezza, una straordinaria possibilità per le università

² Una prima svolta in senso autonomistico si ebbe con la legge Gentile (r.d. 30 settembre 1923, n. 2102), che trasformò le università da passive articolazioni dello Stato in enti dotati di autonomia. Sul punto 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. PERITI (a cura di) *I servizi agli studenti nell'attività gestionale dell'Università. Strumenti ed esperienze a confronto*, Bologna, 2006, pp. 19-26; G.S. PENE VIDARI (a cura di), *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Torino 2010; M. VAIRA, *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica. Idee, norme, pratiche, attori*, Milano, 2011; E. GENTA, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Torino 2012.

³ S. CASSESE, A. MURA, *Commenti agli artt. 33-34 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Artt. 29-34. Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, 1976, p. 223 ss.; A. M. SANDULLI, *L'Autonomia delle università statali*, in *Scritti Giuridici*, vol. IV, Napoli, 1994, p. 441 ss.; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 3332 ss.

⁴ M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Roma, 2020, pp. 27-34.

⁵ Ivi, p. 3.

⁶ È importante precisare che, prima della riforma Ruberti, “la questione dell'autonomia” rimane per lungo tempo trascurata dal legislatore ordinario, e, di conseguenza, l'impalcatura organizzativa delle università rimaneva ancorata al modello centralizzato imposto dal regime fascista. Sul punto cfr. A. ROMANO, *A trent'anni dal '68. 'Questione universitaria' e 'riforma universitaria'*, in *Annali di storia delle università italiane*, 2/1998.

⁷ Sulla natura funzionale della autonomia universitaria si rimanda a: A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001; R. ROTA, *Le “regole” dell'autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento*, in *Astrid – Rassegna*, n.35, 2006; 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, p. 120.

⁸ Si segnalano, *ex multis*, senza alcuna pretesa di esaustività: A. DE TURA, *L'autonomia delle università statali*, Padova 1992; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in

che, «per la prima volta nella loro storia, erano sufficientemente libere di decidere come spendere le risorse, quanti e quali professori reclutare o promuovere, su quali programmi di dottorato investire risorse, ecc. E invece quasi tutto è continuato come prima⁹». Tuttavia, un uso poco responsabile e distorto¹⁰ da parte delle università degli spazi e delle prerogative garantite da un'autonomia che, dopo l'approvazione della legge Ruberti, trovava, finalmente, anche sul piano della disciplina normativa ordinaria, un suo riconoscimento, e un dialogo non sempre fecondo tra gli atenei e lo Stato centrale, ha indotto i successivi legislatori ad adottare provvedimenti ispirati a logiche anti-autonomistiche. Quest'ultima osservazione introduce la questione dei limiti alla potestà autonomistica degli istituti di istruzione superiore, non essendo rinvenibile, nelle disposizioni costituzionali di riferimento, un esercizio “assoluto” o “incondizionato” dell'autonomia. Vero è che il legislatore può limitare l'autonomia degli atenei¹¹, laddove non ravvisasse un utilizzo responsabile della stessa, ma è altrettanto vero che deve muoversi secondo parametri di ragionevolezza¹² («nei limiti stabiliti dalle leggi dello stato») e non può, di conseguenza, annullarla o svuotarla di significato.

Il modello di organizzazione e di governo delle università elaborato dalla legge 240/2010 era finalizzato a garantire un esercizio ottimale delle funzioni di indirizzo, gestione e controllo¹³.

«Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici», 2004; S. SPAVENTA, *L'autonomia universitaria*, in *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Napoli 2006, pp. 85-87, 96-97; F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in «De Jure», fasc. 4, 2008, p. 739; G. PALMA, *L'autonomia dell'ordinamento universitario tra le ordinate della libertà della scienza (e della ricerca) e della libertà di insegnamento*, in *Federalismi*, n. 12, 2010; C. BOLOGNA, G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna 2011; M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare sulla legge 240/2010*, Milano 2011; R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la costituzione. Nuovi profili problematici*, relazione al convegno *Competizione e Governance del sistema universitario*, 13 marzo 2013, Avvocatura dello Stato; 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*, n. 1, 2017; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino 2019; B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6, 2021.

⁹ G. CAPANO, M. REGGINI, M. TURRI, *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna 2017, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, cit., p. 9.

¹⁰ Si pensi ai lenti e farraginosi processi attraverso i quali le università hanno adottato i propri statuti; condizione che ha indotto il legislatore del '95 a limitare l'autonomia statutaria degli atenei e a obbligare quest'ultimi a dotarsi di propri statuti e regolamenti. Sulla questione di veda ampiamente F. MERLONI, *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano 1990; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991; E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992.

¹¹ Sulla questione dei limiti all'autonomia degli atenei, emblematica è una pronuncia della Corte costituzionale che ha sostanzialmente ammesso il ricorso da parte del Ministero a fonti normative secondarie per limitare il potere di autogoverno delle università «Quanto ai rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, nulla nella Costituzione esclude l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa ad integrarne e svolgerne in concreto i contenuti, quando in materia si richiedano determinazioni bensì unitarie – e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli Atenei – ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative» (*Corte Cost.* 27 novembre 1998, n.383).

¹² *Corte Cost.* 28 marzo 2014, n. 60.

¹³ A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino 2020, pp. 12 e ss.

A tal scopo, la disciplina del 2010 ha introdotto importanti innovazioni che riguardano sia i soggetti a cui è affidato il funzionamento delle istituzioni universitarie (rafforzamento della figura del Rettore, distinzione netta tra le funzioni del consiglio di amministrazione e del senato accademico, di cui si parlerà più diffusamente nei paragrafi che seguono), sia le articolazioni interne deputate alla gestione dei compiti di didattica e di ricerca¹⁴. In particolare, per quanto concerne quest'ultimo aspetto, il legislatore della riforma ha eliminato le facoltà e ha condensato nei dipartimenti le principali funzioni «finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, alle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie¹⁵». La scelta operata dalla disciplina del 2010 risponde non solo ad un'esigenza di carattere organizzativo¹⁶, ma anche di merito: ponendo fine alla vecchia contrapposizione facoltà-dipartimenti, e concentrando in capo ad un'unica struttura di base¹⁷ tutte le principali funzioni che le università sono tenute ad assolvere, non solo consente di eliminare complessità e appesantimenti nel funzionamento degli atenei, ma, soprattutto, garantisce una migliore e più efficiente connessione tra didattica e ricerca, propria della stessa idea di università come sede principale dell'istruzione superiore; una scelta organizzativa che rinvia immediatamente alla disciplina ante riforma, e in particolare al t.u. del 1933, quando la struttura di riferimento delle attività principali degli atenei era la facoltà¹⁸.

2. Il carattere elettivo degli organi accademici: una lettura critica della disciplina statutaria del Rettore.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare, la legge 9 maggio 1989, n.168 ha dato un rilevante impulso alla stagione delle autonomie nelle sue diverse declinazioni: autonomia gestionale nel

¹⁴ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, p. 31.

¹⁵ Art. 2, comma 2, lett. a), legge n. 240/2010.

¹⁶ La legge 240/2010 impone una riorganizzazione dei dipartimenti, in modo che di ciascuno di essi faccia parte un numero di docenti e ricercatori non inferiore a trentacinque (quaranta negli atenei di maggiori dimensioni) afferenti a settori scientifico-disciplinari omogenei. I dipartimenti potranno raggrupparsi in base a criteri di affinità disciplinare, prevedendo così la possibilità di strutture di raccordo di secondo livello con funzioni di coordinamento tra più dipartimenti. Per le università con minori dimensioni (con un organico di professori e ricercatori inferiori a cinquecento unità) è prevista un'articolazione interna semplificata, affidando ad un unico organo le funzioni attribuite ai dipartimenti e alle strutture di raccordo. Sul punto si rimanda a M.R. ALLEGRI, *La riforma dell'università: verso l'approvazione di nuovi statuti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011; P. G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, in *Serie Gialla: sociologia e diritto*, quaderno n.81, 2011; G. CAPANO, M. REGINI (a cura di), *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, in *Fondazione CRUI*, 2015.

¹⁷ Sul superamento della dicotomia tra facoltà e dipartimenti e sulla conseguente istituzione di un'unica struttura di base deputata a svolgere le funzioni principali degli atenei si segnalano le interessanti riflessioni, ante riforma, di M. CAMMELLI, F. MERLONI, (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, in *Quaderni di Astrid*, Bologna, 2006.

¹⁸ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., p. 31.

1989, finanziaria nel 1993, didattica nel 1997¹⁹. Di converso, i successivi interventi legislativi sembrano, invece, sancire il fallimento delle politiche autonomistiche; in particolare, la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. legge Gelmini) è fondamentale «ispirata a una logica antagonista all'autonomia universitaria²⁰».

Nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, la riforma del 2010 ha mutato profondamente gli assetti interni e organizzativi dei singoli atenei, cercando di imporre un modello uniforme²¹: ogni università deve dotarsi di sei organi necessari per il loro corretto funzionamento²²: Rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione, collegio dei revisori dei conti, nucleo di valutazione e direttore generale²³. Il carattere elettivo degli organi di autogoverno delle università che, com'è noto, perseguono fini tipici e prefissati dallo stesso art. 33, comma 1 (ricerca, insegnamento)²⁴, impone una riflessione.

Primo obiettivo del legislatore del 2010 è il rafforzamento dell'organo monocratico di vertice: il Rettore, espressione dell'autonomia istituzionale²⁵. In particolare, sul carattere elettivo della figura rettorale, si pongono importanti dubbi interpretativi che derivano direttamente dall'analisi delle disposizioni che regolano i criteri di elezione: mentre, la legge in parola definisce chiaramente l'elettorato passivo, stabilendo che il Rettore deve essere eletto tra i professori universitari in servizio presso le università italiane, con possibilità che il ruolo sia ricoperto anche da un professore appartenente ad un altro Ateneo²⁶, non delimita in alcun modo l'elettorato attivo, demandando la composizione di quest'ultimo alle modalità stabilite dai

¹⁹ G. CAPANO, M. REGGINI (a cura di), *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, cit., p. 6.

²⁰ M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, cit., p. 29.

²¹ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, Fasc. 2, 2014, p. 337.

²² Art. 2, comma 1, l. 240/2010.

²³ In particolare, la legge Gelmini, per quanto attiene l'organizzazione interna, ha stabilito che le università statali erano obbligate, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore (quindi entro 29 luglio 2011) a modificare i propri statuti. In riferimento all'autonomia organizzativa e agli organi di governo cfr. M.R. ALLEGRI, *La riforma dell'università: verso l'approvazione di nuovi statuti*, in *Rivista AIC*, 2/2011.

²⁴ 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*, cit., p. 39.

²⁵ Le funzioni che competono al Rettore sono indicate dall'art 2 della legge 240/2010: rappresentanza legale dell'Università; funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche; la responsabilità del perseguimento delle finalità delle università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito; avrà potere di proposta del documento di programmazione triennale di ateneo, del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo; potere di iniziativa dei procedimenti disciplinari nei confronti dei professori e dei ricercatori (art. 2, comma 1, lett. b), legge n. 240/2010). Sul punto cfr. M. R. ALLEGRI, *La riforma dell'università: verso l'approvazione di nuovi statuti*; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*; G. CAPUANO, M. REGGINI (a cura di), *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*.

²⁶ In questa ipotesi, la legge n. 240/2010 stabilisce che la sua elezione «si configura anche come chiamata e concomitante trasferimento nell'organico dei professori della nuova sede, comportando altresì lo spostamento della quota di finanziamento ordinario relativa alla somma degli oneri stipendiali in godimento presso la sede di provenienza» (art. 2, comma 1, lett. c).

singoli statuti universitari. Non dettando precise regole circa la composizione del corpo elettorale, è chiaro che il legislatore del 2010 ha voluto lasciare intatti gli assetti di potere esistenti al momento della redazione degli statuti²⁷; inoltre, l'elezione a Rettore di docenti in servizio provenienti da altri atenei sembra aprire il campo all'ipotesi di «“rettori in carriera”, che aggirerebbero quindi il limite alla rieleggibilità, finendo con l'accentuare la connotazione politica della carica²⁸».

La forte centralità della figura rettorale nel sistema organizzativo e funzionale delineato dalla riforma Gelmini²⁹ è ulteriormente rafforzata dalle disposizioni che regolano il rapporto tra il Rettore e gli altri organi accademici: consiglio di amministrazione e senato accademico³⁰, dei quali, spesso ne assume la presidenza³¹. Si pensi alla durata decisamente lunga del mandato (sei anni), e al conseguente divieto di rinnovo, o al complesso procedimento di sfiducia. Legittimato a promuovere la mozione è il senato, (di cui, come abbiamo detto, il Rettore è membro di diritto), deve essere approvata da una maggioranza dei due terzi dei componenti (mentre, per l'elezione del Rettore, il legislatore del 2010 non prevede maggioranze qualificate), e non può essere proposta prima dei due anni dall'inizio del mandato rettorale. La *ratio* di quest'ultima previsione normativa è evidente: garantire uno strumento di reazione nei confronti del Rettore, esercitabile quando il suo operato sembra allontanarsi dagli orientamenti espressi dal governo di Ateneo. In prospettiva, risulta comprensibile anche il divieto di proporre la mozione di sfiducia prima di due anni: poiché è troppo vicino alla elezione del Rettore e si ritiene, di conseguenza, che il rapporto tra quest'ultimo e il corpo elettorale non sia ancora logorato. Oltre, quindi, ai poteri che già esercitava nell'assetto precedente³², il Rettore si pone, non solo, come il soggetto titolare della conclusione dei procedimenti decisionali, ma è chiamato attivamente a partecipare

²⁷ P. CERBO, *Organizzazione e autogoverno delle Università statali dopo la legge n. 240/2010*, cit., p. 40.

²⁸ R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la costituzione. Nuovi profili problematici*, cit., p. 24.

²⁹ Secondo S. BATTINI, per spiegare la centralità e l'indipendenza del Rettore nel sistema organizzativo e funzionale delineato dalla riforma Gelmini potrebbe essere utile «ricorrere a concetti tratti dalla storia della monarchia costituzionale inglese. Non è forse azzardato accostare a quello di un monarca, sebbene [...] elettivo e temporaneo, il ruolo assolutamente centrale che spetta al Rettore in base alla legge Gelmini: egli è chiamato ad assicurare al tempo stesso l'impulso e l'equilibrio del sistema, rappresenta l'ateneo ed è responsabile del raggiungimento dei suoi fini, indirizza e coordina tutti i processi decisionali, essendo membro di diritto del senato e del consiglio di amministrazione e, presumibilmente, presiedendo nella maggior parte dei casi entrambi gli organi. [...] Ebbene, sviluppando queste analogie, si può dire che le componenti organizzative e funzionali previste dal modello Gelmini di *governance* universitaria sono, nella sostanza, le seguenti: il «*Rettore in senato* (accademico)», il «*Rettore in consiglio* (di amministrazione)», e il nucleo di valutazione» (S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, cit., pp. 13-14.).

³⁰ Giova ricordare che allo Statuto universitario è rimessa anche la competenza a decidere l'attribuzione al Rettore di ulteriori funzioni, diverse da quelle espressamente assegnate ad altri organi.

³¹ In realtà, la legge Gelmini si limita a stabilire che il Rettore sia componente di diritto del senato accademico, lasciando supporre che gli statuti attribuiranno la presidenza al Rettore. Difatti, nella prassi applicativa, solo 2 atenei su 59 non hanno adottato questa soluzione.

³² A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, in ID. (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*.

alle diverse fasi in cui essi si articolano³³. Gli statuti dei singoli atenei hanno elaborato, nei limiti dei paletti normativi fissati dalla legge Gelmini, diverse varianti del rapporto relazionale intercorrente tra il Rettore, il consiglio di amministrazione e il senato accademico: così, a titolo esemplificativo, ci sono atenei che hanno ritenuto opportuno limitare a tre anni la durata del senato accademico³⁴, o statuti che stabiliscono diversi termini di scadenza della carica nell'ambito delle diverse componenti del senato accademico³⁵. Al di là delle varianti poste in essere dai singoli atenei nell'ambito dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta, il modello di *governance* interna, lasciato in eredità dal legislatore del 2010, è caratterizzato dalla forte incidenza del Rettore nelle attività del senato accademico e del consiglio di amministrazione: il rafforzamento della sua figura, vertice di tutti i processi decisionali, da un lato influenza pesantemente il ruolo istituzionale del consiglio di amministrazione, che non può prescindere dagli orientamenti rettorali, dall'altro limita la capacità del senato accademico di rappresentare adeguatamente la comunità accademica³⁶.

Il Rettore, dunque, si presenta, non solo, come una figura autorevole e rappresentativa di una comunità accademica, ma anche, come un soggetto plenipotenziario a cui vengono affidate la conduzione e il controllo dell'assetto organizzativo e funzionale delle Università; i pregnanti poteri di cui viene dotato dalla riforma Gelmini derivano dalla lunga durata del mandato (sei anni), e, soprattutto, dalla consapevolezza che, una volta eletto, non dovrà fronteggiare momenti di verifica o di gradimento da parte dell'elettorato (a parte la mozione di sfiducia, proposta dal senato, come flebile argine al suo strapotere). Il "Rettore forte", voluto dal legislatore del 2010, può, di conseguenza, compiere scelte avventate, individualistiche, e non ascoltare i veri bisogni della comunità accademica; in un'epoca in cui, il sistema di istruzione superiore ha bisogno, più che mai, di ritrovare credibilità e prestigio.

3. Il riparto di competenze tra Senato accademico e Consiglio di Amministrazione: un quadro ancora incerto.

Altro aspetto cruciale dell'assetto di *governance* interna elaborato dal legislatore del 2010 è quello relativo ai rapporti tra consiglio di amministrazione e senato accademico. La disciplina previgente, delineata dalla legge Ruberti del 1989, era sostanzialmente votata a garantire l'attiva partecipazione di tutte le componenti della comunità scientifica (professori, ricercatori,

³³ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., p. 28.

³⁴ Art. 11, Statuto dell'Università degli studi di Trieste.

³⁵ L'art. 11 dello Statuto dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" stabilisce che «le componenti rappresentative del senato accademico durano in carica tre anni accademici, ad eccezione dei rappresentanti degli studenti che durano in carica due anni accademici. Sono tutte rieleggibili una sola volta», cfr. <https://www.unicampania.it/doc/ateneo/STATUTO.pdf>.

³⁶ G. CAPANO, *Una verticalizzazione squilibrata: organi di governo e processi decisionali*, in <https://lavoce.info/archives/20732/universita-gelmini-rettori-presidenzialismo/>.

personale tecnico e amministrativo, studenti), ciascuna delle quali portatrice di interessi molteplici ed eterogenei³⁷; di conseguenza, era decisamente complicato elaborare decisioni finalizzate a garantire l'interesse generale dell'università nel suo complesso. Data la premessa, un mutamento incisivo, che garantisse alle università di compiere scelte responsabili e apparire efficiente verso l'esterno, era necessario. Per raggiungere tale obiettivo, il legislatore del 2010 ha voluto distinguere, in modo netto, le funzioni del senato e del consiglio d'amministrazione: una distinzione già presente nell'assetto precedente, ma che, per effetto di numerosi interventi normativi, aveva finito per dissolversi, determinando una sostanziale sovrapposibilità tra i due organi, che assumeva così i caratteri di un bicameralismo paritario³⁸.

La legge 240/2010 ha mantenuto il carattere elettivo del senato accademico³⁹, stabilendo che quest'ultimo fosse formato da un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo e, comunque, non superiore a trentacinque. La composizione del senato deve rispecchiare la comunità accademica⁴⁰ e, in particolare, le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo; a tal proposito la legge stabilisce: che un minimo di due terzi dei senatori devono essere docenti di ruolo, con la precisazione che almeno un terzo di essi siano direttori di dipartimento e che vi sia una rappresentanza elettiva degli studenti. Per quanto concerne la composizione del consiglio d'amministrazione, il principio rappresentativo subisce una flessione e un temperamento al fine di scongiurare i pericoli in introflessione e autoreferenzialità che da sempre caratterizzano la comunità accademica⁴¹. Il legislatore del 2010 dispone che il consiglio d'amministrazione sia formato da un massimo di undici membri di diritto, tra i quali il Rettore, e una rappresentanza elettiva degli studenti, mentre gli altri membri devono essere scelti⁴², secondo modalità di designazione indicate dai singoli statuti, tra personalità «in possesso di comprovata competenza

³⁷ A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., pp. 12-13.

³⁸ Ivi, p. 13.

³⁹ Art. 2, comma 1, lett. f., l. 240/2010.

⁴⁰ In realtà, l'art. 2, comma 4, l. 240/2010 stabilisce espressamente che «la comunità universitaria» sia «formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell'ateneo». Sul punto, interessati le osservazioni di P. CERBO, «ma è proprio sicuro che la rappresentatività di un organo, il quale è chiamato a decidere principalmente della ricerca e dell'insegnamento, debba essere per forza esteso a tutte le componenti?[...] gli statuti ben avrebbero potuto temperare la scelta di allargare la base elettorale con la previsione di differenti composizioni dell'organo, a seconda della materia trattata; diversamente, l'elettività dell'organo, più che manifestazione di autogoverno, rischi di diventare elemento di confusione» (*Organizzazione e autogoverno delle Università statali dopo la legge n. 240/2010*, cit., pp. 39-40).

A tal proposito, si guardi, a titolo esemplificativo, l'art.18 dello statuto dell'Università degli studi di Napoli Federico II che ha inserito, tra i componenti del senato accademico, quattro rappresentanti del personale tecnico-amministrativo e dirigenziale.

⁴¹ S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, cit., p. 17.

⁴² I termini “designazione” e “scelta” non escludono, a priori, il ricorso al metodo elettorale. Sul punto particolarmente significativa è la pronuncia del TAR Toscana, n. 138/ 2013, che ha respinto la possibilità che «un meccanismo elettivo sia idoneo a compromettere la tecnicità del Consiglio di Amministrazione, poiché ognuno dei candidati alla carica in questione deve superare un preliminare controllo da parte del Senato accademico (art. 14, comma 7 dello statuto dell'Università degli studi di Pisa) finalizzato a valutarne i requisiti di competenza».

in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale⁴³», inoltre, almeno tre membri del consiglio⁴⁴, diversi dal Rettore e dalla rappresentanza elettiva degli studenti, non devono appartenere ai ruoli universitari.

Dunque, la legge 240/ 2010 introduce per la prima volta la possibilità che soggetti esterni possano partecipare all'assunzione delle decisioni più importanti per il funzionamento dell'ateneo; si tratta, indubbiamente, di un elemento di assoluta novità rispetto all'atteggiamento di radicale chiusura elaborato dalla Riforma Ruberti, secondo la quale gli organi di autogoverno dovevano essere espressione di tutte le sole componenti interne dell'università. La presenza di una legittimazione tecnica, diversa e concorrente con quella elettiva, da un lato potrebbe rappresentare una maggiore apertura dell'università verso l'esterno, a detrimento delle ambigue logiche di spartizione che, da sempre, caratterizzano la comunità accademica, dall'altro, potrebbe rappresentare una minaccia per il sistema di autogoverno che si troverebbe di fatto esposto a influenze di natura politica e clientelare⁴⁵. A ben vedere, tuttavia, quest'ultima preoccupazione appare priva di fondamento. La disciplina del 2010, pur attuando un incisivo controllo sull'autonomia⁴⁶, riconosce agli istituti di istruzione superiore il potere di scegliere i componenti degli organi accademici, in piena attuazione del principio di autogoverno⁴⁷, e impone che solo una minima quota di questi provenga dall'esterno; quota che, per quanto concerne il consiglio d'amministrazione⁴⁸, può anche essere elevabile, ma solo per effetto di una espressa previsione statutaria.

Diverse legittimazioni, diverse attribuzioni che la legge riconosce ai due organi.

Il senato ha una funzione essenzialmente consultiva; è competente a formulare proposte e pareri in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, nonché di attivazione, modifica

⁴³ Art. 2, comma 1, lett. i), l. 240/2010. Nella stessa direzione: TAR Liguria, n. 718/2012; TAR Sicilia, n. 463/2013; TAR Toscana, n. 935/2013.

⁴⁴ Dato che scende a due nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia formato da meno di undici membri. È importante notare come la legge abbia precisato solo il numero minimo del consiglio d'amministrazione, e non, altresì, il numero massimo.

A tal proposito, l'art. 16 dello statuto dell'Università Ca' Foscari di Venezia stabilisce che quattro membri su nove del Consiglio di Amministrazione devono essere necessariamente esterni, mentre un quinto membro (indicato come rappresentante dei docenti) può essere sia interno che esterno.

⁴⁵ M.R. ALLEGRI, *La riforma dell'università: verso l'approvazione di nuovi statuti*, cit., p.3.

⁴⁶ In realtà, i limiti posti dalla Legge Gelmini sul potere di autogoverno delle università appaiono ben più stringenti rispetto al modello previngente. A tal proposito, si vedano le interessanti osservazioni di F. MERLONI, *La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011.

⁴⁷ Diversamente, il T.U. del 1933 attribuiva all'autorità politica il potere di scegliere il Rettore e i presidi, comprimendo di fatto il potere di autogoverno delle università, in quanto privava quest'ultime della possibilità di scegliere i membri della comunità accademica. Cfr. S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011.

⁴⁸ Diversamente dal nucleo di valutazione, che la disciplina del 2010 vuole composto da membri per la maggior parte esterni all'ateneo.

o soppressione di corsi, dipartimenti, strutture⁴⁹. A queste si aggiungono le competenze di natura normativa: il senato approva tutti gli atti normativi dell'ateneo, compresi il codice etico e i regolamenti, ad eccezione del codice di amministrazione e contabilità che la legge assegna alle competenze del consiglio di amministrazione⁵⁰. Proprio in relazione alla rilevante centralità riconosciuta al consiglio di amministrazione, possiamo notare le novità più importanti introdotte dal modello organizzativo e funzionale delineato dalla legge Gelmini.

Caratterizzato da una forte connotazione tecnica, il Consiglio di amministrazione, invece, è l'organo di indirizzo strategico e di programmazione economico-finanziaria⁵¹ e del personale; ha il compito di vigilare sulla sostenibilità finanziaria di tutte le attività esercitate dall'ateneo; approva le proposte di chiamata dei docenti, su iniziativa delle strutture dipartimentali conferisce l'incarico di direttore generale su proposta del Rettore, vero centro di autodeterminazione del nuovo assetto organizzativo⁵².

Ridimensionando fortemente il senato accademico e riconoscendo al consiglio di amministrazione rilevanti attribuzioni, la disciplina del 2010 sembra aver superato la tensione dialettica esistente tra i due organi in un'ottica di una più efficiente verticalizzazione delle decisioni. In realtà, alla luce di una più attenta analisi di alcune disposizioni, possiamo notare che: il senato, come abbiamo detto, è titolare della funzione normativa, in forza della quale approva i regolamenti e il codice etico, ma «previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione⁵³»: dalla disposizione emerge chiaramente che la tensione dialettica tra i due organi sussiste, poiché il consenso del consiglio di amministrazione si pone come fondamento necessario per l'esercizio del potere normativo da parte del senato. Invece, riguardo alle importanti attribuzioni del consiglio di amministrazione, il senato può esprimere pareri obbligatori, che non vengono, tuttavia, definiti dalla legge vincolanti; da ciò ne consegue che il consiglio di amministrazione può operare anche con il parere contrario del senato, ma quest'ultimo deve essere necessariamente consultato.

In ultima analisi, possiamo affermare che la disciplina del 2010 non ha sicuramente risolto, mettendo in risalto una qual incoerenza interna, la sovrapposibilità di competenze tra i due organi accademici, che finiscono, di fatto, per avere competenze distinte, ma di certo non separate⁵⁴.

⁴⁹ M.R. ALLEGRI, *La riforma dell'università: verso l'approvazione di nuovi statuti*, cit., p. 2.

⁵⁰ Art. 2, comma 1, lett. e) legge 240/2010.

⁵¹ C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitari*, cit., p. 26.

⁵² Ivi, p. 27.

⁵³ Art. 2, comma 1, lett. e), l. 240/2010.

⁵⁴ Sul punto cfr. S. CASSESE, *L'autonomia delle università*, cit.

4. Conclusioni.

L'analisi condotta ci consente di poter elaborare alcune considerazioni di sintesi.

La legge 240/2010 ha avuto indubbiamente l'ambizione di ridisciplinare significativamente l'intero sistema universitario; nella sua pretesa di porsi come "regolatore" del sistema delle autonomie, il principale quesito che si impone alla nostra riflessione è: quanta autonomia è riservata alle università nel nuovo quadro normativo elaborato dalla disciplina del 2010?

L'espressione più significativa dell'autonomia costituzionalmente garantita (gli atenei "hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi", 6 comma dell' art. 33 della Costituzione) è rappresentato dalla capacità degli atenei di approvare il proprio statuto e le norme necessarie al funzionamento degli organi di autogoverno e delle strutture interne. *La ratio* del 6 comma dell'art. 33 Cost. era quella di fissare la cornice normativa all'interno della quale la potestà di autogoverno degli atenei potesse liberamente esprimersi. Tuttavia, contrariamente al disposto costituzionale, il legislatore del 2010 ha dettato una disciplina profondamente incisiva e stringente in materia di autogoverno, di fronte alla quale gli statuti degli atenei non possono far altro che passivamente adeguarsi: paradigmatico di quanto affermato è l'art. 2, comma 1 lett.i, disposizione che non ha mancato di sollevare importanti problemi interpretativi⁵⁵, che impone la «composizione del Consiglio di amministrazione nel numero massimo di undici componenti, inclusi il Rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti; designazione o scelta degli altri componenti, secondo modalità previste dallo statuto, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale». È evidente che la norma non si limita a fissare principi e criteri direttivi, ma detta specifiche modalità di composizione dell'organo di autogoverno, andando, di fatto, a svuotare di significato l'autonomia statutaria e organizzativa degli istituti di istruzione superiore. Ciononostante, la pervasività della norma non ha impedito alle università di compiere scelte più congeniali ai propri assetti organizzativi⁵⁶: ampliando i poteri del senato⁵⁷, oltre quelli già previsti dalla legge, o, per quanto concerne il consiglio di amministrazione, stabilendo che i membri interni siano

⁵⁵ Sul tema dei problemi interpretativi sollevati dalla giurisprudenza recente in materia di autonomia statutaria si rimanda a R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudici amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

⁵⁶ Per un'analisi sulla capacità delle università di adattare i propri statuti ai principi e ai criteri direttivi indicati dalla legge 240/2010 si rimanda a A. MARRA, (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*.

⁵⁷ Soluzione adottata dallo Statuto di Firenze che prevede che il senato accademico «svolge 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».

eletti da parte della comunità accademica⁵⁸. Il dato applicativo ci consente di affermare che la temuta menomazione del potere di autogoverno degli atenei non si è pienamente realizzata: le università, nella continua dialettica con il ministero, hanno saputo rivendicare con forza la propria autonomia⁵⁹ «perché è solo quando il conflitto si consuma sul piano giuridico che il senso e il valore della formula contenuta nell'art.33 Cost. superano il piano della riflessione astratta e si rendono concreti⁶⁰».

Una breve riflessione va svolta anche sul ruolo che i dipartimenti assumono nel modello di *governance* interna elaborato dalla legge Gelmini. La concentrazione in capo al consiglio di amministrazione di alcune rilevanti funzioni in materia di ricerca e di didattica – basti pensare alla procedura di reclutamento dei professori di prima e seconda fascia, la cui approvazione e rimessa al consiglio di amministrazione su semplice proposta del dipartimento – indebolisce notevolmente la struttura dipartimentale, che più che luogo deputato al contestuale esercizio della didattica e delle ricerca finisce per «configurarsi più come il terminale organizzativo fissato dall'alto entro cui far confluire l'esercizio della didattica e della ricerca, piuttosto che come un'organizzazione di autonomia funzionale in grado di assicurare lo svolgimento e l'esercizio dei diritti di libertà protetti dall'art. 33 Cost.⁶¹».

Dunque, un'autonomia che viene negata, compressa, talvolta negoziata da parte di un legislatore che, in nome di una maggiore qualità ed efficienza del sistema universitario, cerca di imporre un modello unitario, ignorando completamente le peculiarità e le potenzialità dei singoli atenei. La riforma Gelmini, come abbiamo notato, è caratterizzata da profonde incertezze e conclamate incoerenze su alcuni aspetti centrali dell'assetto di *governance* interna previsto per gli atenei: una riforma generale e onnicomprensiva non sembra essere la soluzione più adatta per un sistema universitario caratterizzato da vari aspetti di criticità. Probabilmente, mirate correzioni in settori nevralgici del sistema di istruzione superiore possono effettivamente determinare un'auspicabile inversione di tendenza. Partendo dall'assunto che l'autonomia, intesa come potere di autodeterminazione degli atenei, deve essere scevra da intromissioni o

⁵⁸ Come previsto, ad esempio, dallo Statuto dell'università Federico II di Napoli.

⁵⁹ Il nucleo essenziale dell'autonomia organizzativa e statutaria è rinvenibile anche in una fondamentale sentenza, nella quale la Corte costituzionale precisava che l'autonomia universitaria «si esprime [...] nel demandare agli organi accademici l'ordinamento dell'istituzione e la conduzione della stessa» (sent. n. 1077/1988).

⁶⁰ A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la governance delle università*, cit., p. 33.

⁶¹ P.G. RINALDI, *La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*, cit., p. 28.

ingerenze da parte del potere politico⁶², le università «devono essere lasciate più libere di perseguire obiettivi di avanzamento delle conoscenze e di migliore formazione degli studenti⁶³».

⁶² Sulle funzioni pubbliche di intervento e di regolazione nel settore della ricerca scientifica si rimanda a F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2002. Sul delicato sistema di relazioni tra università e territorio, nell'ambito di un'autonomia organizzativa e funzionale cfr. C. BARBATI, *Territori e università: l'incontro di due autonomie*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2012, pp. 291-310.

⁶³ M. CAMMELLI, F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, cit., p. 9; sul punto vedi anche G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2/2009.