

IL SISTEMA DI GOVERNANCE DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA

Remo Morzenti Pellegrini

Professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico nell'Università degli Studi di Bergamo

Abstract [It]: L'articolo esamina l'evoluzione del sistema di governance dell'università italiana, a partire dall'istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca nel 1989. Si concentra sul principio costituzionale dell'autonomia universitaria, analizzando le trasformazioni chiave introdotte dalla legge Ruberti e dalla successiva riforma Gelmini. Viene evidenziato il crescente ruolo di organismi esterni agli atenei, che hanno progressivamente acquisito maggiori funzioni e competenze, spesso comprimendo l'autonomia decisionale delle università. Il testo discute anche l'equilibrio complesso tra centralizzazione ministeriale e governance locale, concludendo sulla necessità di ripensare tali dinamiche all'interno di una nuova e organica codificazione di settore per rendere il sistema universitario più bilanciato ed efficace.

Abstract [En]: The article examines the evolution of the governance system of Italian universities, starting with the establishment of the Ministry of Universities and Research in 1989. It focuses on the constitutional principle of university autonomy, analyzing the key transformations introduced by the Ruberti Law and the subsequent Gelmini reform. The growing role of external bodies, which have progressively acquired more functions and responsibilities, often curbing the decision-making autonomy of universities, is highlighted. The text also discusses the complex balance between ministerial centralization and local governance, concluding with the need to rethink these dynamics within a new and comprehensive sectoral codification to create a more balanced and effective university system.

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. Dati di contesto anche in relazione al FFO. – 3. Due riflessioni: una rivolta alla governance centrale e una a quella locale. Il sistema di governance a livello centrale. – 4. Valutazione e autonomia degli atenei. – 5. Il ruolo di altri organi a livello nazionale. – 6. Alcune osservazioni sul sistema di governance a livello centrale-nazionale. – 7. La governance universitaria a livello di ateneo. – 8. Alcuni cenni conclusivi rispetto al sistema di governance a livello di ateneo.

1. Osservazioni introduttive

Dall'anno 1989, di istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica – al quale è stato attribuito il “compito di promuovere, in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la ricerca scientifica e tecnologica, nonché lo sviluppo delle università e degli istituti di istruzione superiore di grado universitario” (art. 1, comma 1, legge 9 maggio 1989, n. 168) – si sono registrate diverse evoluzioni in relazione al tema degli assetti istituzionali e di governance del sistema universitario italiano.

Tale tema assume particolare rilevanza alla luce di quanto disposto dall'art. 33, comma 6, della Costituzione, il quale sancisce che le Università “hanno il diritto di darsi ordinamenti

autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”¹. Al principio dell’autonomia universitaria², concepito quale garanzia dell’esercizio della libertà di insegnamento e di ricerca, si è tentato di dare una prima attuazione proprio con la legge n. 168/1989 (c.d. legge Ruberti), la quale ha riconosciuto autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile agli atenei, nonché la possibilità di questi ultimi di darsi ordinamenti autonomi, attraverso propri statuti e regolamenti³.

Nei decenni successivi all’istituzione del Ministero, oggi denominato “Ministero dell’Università e della Ricerca”, si sono susseguiti tuttavia numerosi cambiamenti rispetto all’apparato nazionale di *governance* dell’università, tanto che appare difficile renderne una sistemazione adeguata⁴.

Negli anni, in particolare, diversi atti normativi e amministrativi si sono stratificati e innestati sulla normativa di base concernente i singoli organi e le diverse componenti dell’apparato di *governance*.

Possono essere ricordate di seguito le tappe fondamentali dei cambiamenti rilevanti intervenuti, le principali linee di sviluppo, nonché i conseguenti problemi originatisi.

2. Dati di contesto anche in relazione al FFO

Il discorso concernente la *governance* universitaria, in primo luogo, deve essere inserito nell’ambito di un contesto di generale contenimento della spesa pubblica, anche con riferimento al settore in questione, con evidenti problematicità, sia in relazione alla situazione degli altri Paesi europei sul punto, sia in rapporto all’aspetto dell’andamento dei finanziamenti alle università pubbliche negli ultimi anni.

Bisogna poi considerare che il sistema universitario, nel tempo, analogamente a quanto accaduto alle altre Pubbliche Amministrazioni, è stato investito da riforme ispirate ai principi del c.d. *New Public Management*, con l’obiettivo di diffondere, anche all’interno degli atenei, logiche e strumenti manageriali⁵. La prospettiva aziendalistica impone, in particolare, l’utilizzo efficiente delle risorse e la riduzione di costi e di sprechi, enfatizzando il momento della valutazione e della misurazione dei risultati conseguiti⁶.

La principale fonte di finanziamento, in relazione alle spese sostenute per il funzionamento e per le attività istituzionali delle università pubbliche italiane, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l’ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica, è rappresentata dal Fondo di finanziamento ordinario (FFO).

1 Si v. G. Donna, *L’università che crea valore pubblico. Modelli di strategia, governance, organizzazione e finanza per gli atenei italiani*, Bologna, 2018, 176 ss.

2 Sul tema dell’autonomia delle università, si v., tra gli altri, A. Marra, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive*, in *Dir. amm.*, 2023, 135-181; B. Caravita, *L’autonomia universitaria oggi*, in *www.federalismi.it*, 25/2021, 4-31; R. Morzenti Pellegrini, *Il punto sull’attuazione dell’autonomia universitaria alla luce dell’emergenza sanitaria*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2021, 475-489; A. Marra (a cura di), *L’autonomia universitaria del nuovo millennio. Atti di convegno*, Roma, 2020; R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019; E. Castorina, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992.

3 Cfr. art. 6 della legge n. 168/1989. In precedenza, nell’ambito della procedura di formazione degli statuti, le università godevano di un mero potere di proposta. Sul punto, si v. E. Carloni, *La governance delle università*, in E. Carloni, P. Forte, C. Marzuoli, G. Vesperini (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, 2011, 29 ss.

4 Cfr. G. Vesperini, *Come cambia la governance nazionale delle università*, in A. Marra, M. Ramajoli (a cura di), *Come cambia l’Università italiana*, Torino, 2023, 19-20.

5 Si v. P. Maffettone, S. Maffettone, *Burocratizzazione competitiva dell’università e autonomia accademica*, in *www.roars.it*, 10 luglio 2024; C. De Fiores, *Il finanziamento degli atenei*, in *Osserv. AIC*, 2021, 118 ss.

6 Si v. S. Battini, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 363.

Il FFO delle università è stato introdotto con legge 24 dicembre 1993, n. 537 (art. 5, comma 1, lett. a)); accanto a questo sono stati istituiti anche il *Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche* e il *Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario*.

Il sistema di finanziamento delle università pubbliche italiane si fonda, pertanto, in prevalenza, sui trasferimenti statali, ai quali si aggiungono i trasferimenti riconducibili alle Regioni, agli Enti locali, all'Unione europea, alle imprese e ai privati. Nell'ambito delle entrate proprie, invece, la principale fonte di finanziamento per gli atenei è costituita, com'è noto, dalla contribuzione studentesca⁷.

L'introduzione del FFO, originariamente frazionato in una quota base e in una quota di riequilibrio, mirava a superare le criticità che avevano contraddistinto il sistema dei finanziamenti alle università pubbliche sino a quel momento. In particolare, in un sistema tendenzialmente centralista⁸, la determinazione dell'ammontare dei finanziamenti spettava al Ministero, il quale operava applicando i criteri della spesa storica e dei finanziamenti a piè di lista. Le risorse destinate alle università risultavano parcellizzate in capitoli di spesa all'interno del bilancio dello Stato, da ciò derivando vincoli di destinazione e di non compensazione tra le singole voci di spesa.

L'applicazione del criterio della spesa storica, pur garantendo la possibilità di effettuare una pianificazione a lungo termine, ha determinato una generale deresponsabilizzazione dei singoli atenei nell'utilizzo delle risorse loro destinate, con gravi ripercussioni sulla finanza pubblica⁹.

Con l'avvento del FFO e il superamento della parcellizzazione dei finanziamenti nel bilancio dello Stato, si è reso quindi maggiormente trasparente il flusso di risorse alle università, oltre a consentire a queste ultime, in attuazione del principio di autonomia finanziaria, di allocare liberamente la maggior parte delle risorse ottenute¹⁰.

Si è così posto l'ambizioso obiettivo di pervenire ad un'efficiente ed equilibrata allocazione delle risorse nel sistema, attraverso la progressiva riduzione dei finanziamenti destinati alla quota base – la quale era legata in principio esclusivamente ai trasferimenti dello Stato e, dunque, alla spesa sostenuta per ciascun ateneo¹¹ – e il contestuale accrescimento della quota di riequilibrio¹² (art. 5, comma 8, legge n. 537/1993).

7 Cfr. G. Colombini, *Il sistema di finanziamento delle Università alla prova in Italia*, in M. D'Orsogna, E. Guiselin, S. Cimini, A. F. Di Sciascio (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. I, Napoli, 2013, 254 ss.

8 Così A. Ranalli, *La disciplina del finanziamento dell'università*, in E. Carloni, P. Forte, C. Marzuoli, G. Vesperini (a cura di), *op. cit.*, 145 ss.

9 Cfr. G. Colombini, *op. cit.*, 255-256.

10 Si v., in particolare, le riflessioni di G. Vesperini, *Per uno studio delle tendenze di riforma nel sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 197 ss. L'A. evidenzia che la legge n. 537/1993 “pur lasciandone immutato il carattere di enti a finanza derivata, conferisce alle università autonomia allocativa in rapporto alle risorse disponibili, modificando quindi il precedente modello basato sul ruolo chiave del Ministero nella ripartizione delle risorse e nel governo dei flussi”.

11 L'art. 5, comma 3, della legge n. 537/1993 ha previsto, infatti, che la quota base fosse da ripartirsi tra le università in misura proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese sostenute direttamente dallo Stato per ciascuna università nell'esercizio 1993.

12 L'art. 5, comma 3, della legge n. 537/1993 ha previsto che la quota di riequilibrio fosse da ripartirsi sulla base di criteri determinati con decreto ministeriale, relativi a *standard* dei costi di produzione per studente, al minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul FFO e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali. Inizialmente, la quota di riequilibrio è stata ripartita sulla base di un modello elaborato dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro, il quale ha lasciato spazio, nel 1998, al meccanismo di riequilibrio elaborato dall'Osservatorio nazionale per la valutazione del sistema universitario. Con il d.m. 28 luglio 2004, n. 146, il

Il mancato perseguimento di tale obiettivo – in un contesto caratterizzato da forti squilibri in relazione alle risorse destinate a ciascun ateneo – ha richiesto, nel tempo, l'introduzione di numerosi correttivi¹³, volti a ridurre il peso dei finanziamenti su base storica e a favorire l'assegnazione del FFO sulla base di criteri premiali¹⁴, prevedendo altresì dei meccanismi di perequazione in relazione a situazioni di particolare criticità.

Attualmente il FFO è articolato in quattro quote principali, ovvero: la quota base; la quota premiale; l'intervento perequativo; altre misure specifiche¹⁵.

Risulta di particolare interesse l'analisi dell'evoluzione dei criteri di assegnazione del FFO. Innanzitutto, in relazione alla quota base si è detto che la medesima originariamente comprendeva soltanto le risorse destinate alle università sulla base della spesa storica, attraendo la maggior parte dei finanziamenti destinati agli atenei. Tale quota, oltre ad aver ridotto fortemente il proprio peso complessivo all'interno del FFO, risulta attualmente così frazionata: una quota resta ancora connessa alla spesa storica sostenuta per ciascun ateneo (c.d. quota base storica); la parte residua è determinata, invece, sulla base del costo *standard* per studente (c.d. quota base standard). Quest'ultimo indicatore, introdotto dall'art. 5, comma 4, lett. f), della legge n. 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. legge Gelmini), si basa sulla stima del costo della formazione sostenuto per il singolo studente universitario, iscritto entro la durata normale dei corsi di studio. Nella determinazione di tale valore, si prendono in considerazione i costi sostenuti dall'ateneo per il personale docente, per il personale tecnico e amministrativo, nonché per il funzionamento e la gestione delle strutture; il costo *standard* per studente risulta influenzato, inoltre, dall'ambito disciplinare di riferimento¹⁶. Si noti che la quota determinata in relazione al costo *standard* per studente ha gradualmente incrementato il proprio peso all'interno della quota base.

Il FFO è stato integrato, nel tempo, da una c.d. quota premiale, al dichiarato fine di "promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle università statali e di

Ministero ha aderito infine al modello di ripartizione della quota di riequilibrio elaborato dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU). Il nuovo meccanismo, applicato dal 2004 al 2009, ha ripartito la quota di riequilibrio sulla base di quattro indicatori: a) domanda di formazione da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti; b) risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti acquisiti (CFU); c) risultati delle attività di ricerca scientifica; d) incentivi specifici.

13 Sul punto, si v. A. Ranalli, *op. cit.*, 155 ss.

14 Si v., tuttavia, le riflessioni di A. Banfi, *Prima che la nave affondi: un rapido bilancio della riforma dell'Università e qualche possibile intervento correttivo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 548-559, ove l'A. evidenzia che, a causa dei continui tagli ai finanziamenti delle università, "la quota premiale è tale solo di nome", sottolineando che "[m]olti atenei cominciano a trovarsi pericolosamente vicini alla soglia del dissesto finanziario, specie nel Sud d'Italia, sicché partecipare alla distribuzione dei fondi premiali non è più funzionale alla promozione della ricerca, bensì alla mera sopravvivenza delle strutture". Si v. anche S. Calzolaio, *La libertà di ricerca scientifica nei conti pubblici (dopo SEC2010)*, in A. Iannuzzi (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Napoli, 2015, 42. L'A. sottolinea che l'attribuzione di fondi premiali non si configura come un finanziamento aggiuntivo agli atenei, su base competitiva, ma rappresenta "un nuovo modello di riparto di una quota del FFO, nell'ambito della progressiva riduzione del FFO medesimo".

15 Si v. G. Donna, *op. cit.*, 289 ss. I criteri di ripartizione del FFO delle Università statali e dei Consorzi interuniversitari sono stati definiti, da ultimo, per l'esercizio finanziario 2024 con d.m. 7 agosto 2024, n. 1170.

16 Sui criteri di determinazione del costo *standard* per studente, si v. l'art. 12 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91 (conv. con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123), il quale rinvia ad un successivo decreto ministeriale la formulazione del modello di calcolo di tale costo (cfr., da ultimo, il d.m. 7 agosto 2024, n. 1166, recante "Costo standard per studente 2024-2026"). Ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.l. n. 91/2017 al fine di tenere conto dei differenti contesti economici e territoriali in cui ogni università si trova ad operare, al costo *standard* di ateneo è aggiunto un importo di natura perequativa parametrato fino ad un massimo del 10 per cento rispetto al costo *standard* medio nazionale, in base alla diversa capacità contributiva degli studenti iscritti all'università, determinata tenendo conto del reddito medio familiare della ripartizione territoriale ove ha sede l'ateneo.

migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse". Tale quota è da ricondurre alle previsioni contenute nell'art. 2, comma 1, del d.l. 10 novembre 2008, n. 180 (convertito con modificazioni dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1), il quale ha disposto che una quota non inferiore al 7 per cento dell'intero importo del FFO dovesse essere destinata sulla base della qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi, della qualità della ricerca e, infine, della qualità, dell'efficacia e dell'efficienza delle sedi didattiche.

Le assegnazioni destinate alle finalità premiali hanno subito un progressivo incremento all'interno del FFO¹⁷ e attualmente la quota premiale risulta così ripartita: una percentuale è attribuita agli atenei sulla base dei risultati emersi nell'ambito della procedura di Valutazione della Qualità della Ricerca condotta dall'ANVUR (60 per cento); una percentuale è destinata sulla base della Valutazione delle politiche di reclutamento (20 per cento); la quota residua (20 per cento) è destinata agli atenei sulla base di indicatori di risultato definiti dal Ministero.

La quota base e la quota premiale assorbono la maggior parte dei trasferimenti destinati alle università, ma non li esauriscono. Come già evidenziato, a questi si aggiungono, innanzitutto, le assegnazioni destinate a finalità perequative, riconducibili all'art. 11, comma 1, della legge n. 240/2010, secondo il quale una quota pari almeno all'1,5 per cento delle risorse destinate agli atenei deve essere ripartita tra le università che presentino una situazione di sottofinanziamento superiore al 5 per cento rispetto al modello di ripartizione teorica del FFO¹⁸.

Risultano, infine, delle misure specifiche, volte a superare situazioni di particolare criticità o al perseguimento di obiettivi specifici¹⁹. Tra queste rientrano, ad esempio, le risorse destinate al finanziamento delle borse di dottorato, al *Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti* o, ancora, a specifici programmi di ricerca.

Dalla descrizione dell'assetto assunto dal FFO appare evidente che, nel corso del tempo, il criterio del costo *standard* per studente e i meccanismi di valutazione delle *performance* degli atenei hanno gradualmente sostituito il criterio della spesa storica nell'assegnazione delle risorse²⁰.

Si badi che l'implementazione di tali criteri, pur spingendo gli atenei al raggiungimento di migliori risultati, può esporre il sistema a conseguenze indesiderate²¹. Si consideri, ad esempio, l'influenza dei fattori di contesto, come le opportunità lavorative o la qualità della vita nell'area geografica di riferimento, sulla scelta dell'ateneo da parte degli studenti. Tali fattori possono effettivamente incidere sull'allocazione delle risorse, favorendo gli atenei già più performanti, i quali sarebbero destinati così ad arricchirsi sempre più, a scapito di quelli invece più bisognosi di risorse (c.d. effetto San Matteo).

17 L'art. 60 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (conv. con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) ha stabilito che la quota premiale del FFO non dovesse essere inferiore al 16 per cento per l'anno 2014, al 18 per cento per l'anno 2015 e al 20 per cento per l'anno 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino ad un massimo del 30 per cento.

18 Si noti, tuttavia, che l'art. 11 della legge n. 240/2010 precisa che l'intervento perequativo sia ridotto proporzionalmente, laddove la situazione di sottofinanziamento derivi dall'applicazione delle misure di valutazione della qualità previste, in particolare, dall'art. 2 del d.l. n. 180/2008.

19 Si v. G. Donna, *op. cit.*, 296 ss.

20 Si v. Id., *op. cit.*, 290, ove si fa riferimento ad una vera e propria "rivoluzione" nell'assegnazione del FFO, "con un radicale spostamento dell'asse da criteri storici a meccanismi valutativi". Sulla valutazione del sistema universitario, si v. *infra* § 4.

21 Lo evidenziano N. Fadda, L. Marinò, G. Pischetta, A. Ezza, *The effect of performance-oriented funding in higher education: evidence from the staff recruitment budget in Italian higher education*, in *International Journal of Higher Education*, 2022, 1003-1019. Si v. anche F. Floris, *A proposito di concorsi universitari*, in *il Mulino*, 20 giugno 2022.

Tali criteri potrebbero inoltre incoraggiare le università a porre in essere espedienti volti ad attrarre un numero crescente di studenti, anche a discapito della qualità.

Occorre, infine, evidenziare che nel sistema italiano la necessità di contenimento della spesa pubblica va di pari passo con un fenomeno di eccessiva regolazione dal centro, dal livello ministeriale, rispetto alle scelte degli atenei, anche in termini di *governance*, determinando l'evidente compressione dell'autonomia universitaria²².

Ancora, in ottica generale, tale ultimo fenomeno si è accompagnato ad una proliferazione delle norme a proposito della qualità e valutazione delle università, mediante inserimento, nel – già complesso – sistema, di strutture centrali *ad hoc*, titolari di funzioni di controllo e valutazione.

La valutazione degli atenei ha poi visto una progressiva estensione del suo oggetto: si pensi in questo senso, a titolo esemplificativo, alle attività di Terza Missione degli atenei²³, le quali si sono aggiunte a quelle “tradizionali” concernenti didattica e ricerca e oggetto della Valutazione della Qualità della Ricerca-VQR²⁴.

3. Due riflessioni: una rivolta alla *governance* centrale e una a quella locale. Il sistema di *governance* a livello centrale

In senso generale, la struttura ministeriale di riferimento a livello centrale ha subito nell'arco temporale 1999-2024 quattro cambiamenti, in una oscillazione tra istituzione di un autonomo Ministero, rivolto all'Università e alla Ricerca scientifica, e misure di accorpamento, in un unico Ministero, delle funzioni statali riguardanti Scuola, Università e Ricerca scientifica, così in dettaglio: il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 di istituzione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca; il d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, di rinnovata introduzione della separazione tra il Ministero della Pubblica Istruzione e quello dell'Università e della Ricerca; la – di poco successiva – legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), la quale ha disposto il ritorno alla normativa del 1999 in una logica di accorpamento; da ultimo, in tempi più recenti, il d.l. n. 9

22 Cfr. A. Lombardinio, *Tra ipertrofia normativa e autonomia controllata. L'università e la sfida della razionalizzazione*, in *il Mulino*, 2015, 343-360; G. Vesperi, *Come cambia la governance nazionale delle università*, *op. cit.*, 20 ss.; Id., *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 947.

23 La valutazione della Terza Missione rientra, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76, tra i compiti istituzionali dell'ANVUR (sul ruolo dell'Agenzia, si dirà più ampiamente *infra*). La disposizione menziona, in particolare, la necessità di valutare “la qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca, ivi compreso il trasferimento tecnologico”. In questo senso, si v. ANVUR, *La valutazione della terza missione nelle Università e negli Enti di Ricerca. Manuale per la Valutazione*, Roma, 1° aprile 2015, la quale fa riferimento alla “propensione delle strutture all'apertura verso il contesto socio-economico, esercitata mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze”. Il d.m. 30 gennaio 2013, n. 47, con il quale è stata introdotta la disciplina del sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica e Accreditamento), ha previsto *Indicatori e parametri per la Valutazione Periodica della ricerca e delle attività di terza missione* (Allegato E). Sulla valutazione della Terza missione, si v. R. Frondizi, *La Terza missione delle università. Strategia, Valutazione e Performance*, Torino, 2020.

24 È attualmente in corso il quarto esercizio di valutazione della qualità della ricerca da parte dell'ANVUR (VQR 2020-2024), riguardante gli anni di pubblicazione 2020-2024. Tale esercizio è stato avviato con d.m. 1° agosto 2023, n. 998. Il primo esercizio di valutazione della qualità della ricerca (VQR 2004-2010), riguardante gli anni di pubblicazione 2004-2010, è stato avviato con d.m. 15 luglio 2011, n. 17; il secondo esercizio di valutazione (VQR 2011-2014), riguardante gli anni di pubblicazione 2011-2014, è stato avviato con d.m. 27 giugno 2015, n. 458; il terzo esercizio di valutazione (VQR 2015-2019), riguardante gli anni di pubblicazione 2015-2019, è stato avviato con d.m. 29 novembre 2019, n. 1110 (integrato dal d.m. 11 agosto 2020, n. 444). L'art. 1, comma 339, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 ha stabilito la cadenza quinquennale di tali esercizi.

gennaio 2020, n. 1, convertito dalla legge 5 marzo 2020, n. 12, di separazione tra Ministero dell'Istruzione e quello dell'Università e della Ricerca.

Oltre alla normativa primaria suddetta, rilevano poi rispetto all'organizzazione ministeriale diverse ed eterogenee fonti che si sono succedute negli anni e dunque fonti regolamentari, in particolare regolamenti governativi, oltre a decreti ministeriali di natura non regolamentare²⁵.

Rispetto alle funzioni attribuite al Ministero si può registrare, inoltre, in senso generale, un ampliamento delle stesse nel passaggio tra la legge istitutiva del 1989 e la menzionata riforma del 1999²⁶. Più specificamente, secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 168/1989, al Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica sarebbero spettati originariamente la programmazione e lo sviluppo dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica; la definizione, attraverso un apposito decreto, dei criteri di attribuzione delle risorse destinate alle università, nonché il relativo riparto; il coordinamento delle attività connesse alla partecipazione italiana a programmi di istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica comunitari ed internazionali. Infine, congiuntamente con il Ministro della Pubblica Istruzione, il Ministero avrebbe dovuto provvedere al coordinamento tra l'istruzione universitaria e gli altri gradi di istruzione²⁷.

Il d.lgs. n. 300/1999, al fine di perseguire l'obiettivo della razionalizzazione dell'organizzazione del Governo di cui all'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini), ha provveduto, come si è detto, all'accorpamento dei Ministeri dell'Università e dell'Istruzione. Coerentemente al disegno autonomistico a cui si è ispirata la legge Bassanini, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sono stati attribuiti compiti prettamente di indirizzo, di programmazione, di coordinamento e di monitoraggio²⁸.

Nel 2020, un ulteriore incremento delle attribuzioni del Ministero si è determinato ad opera del d.l. n. 1/2020, il quale è intervenuto al fine di riordinare e riconoscere, anche sul piano normativo generale, tutte le attribuzioni ministeriali disposte nell'ultimo ventennio da discipline di dettaglio²⁹.

4. Valutazione e autonomia degli atenei

La funzione di valutazione è andata man mano definendosi rispetto a strutture competenti, funzioni relative, criteri, metodologie, esiti e, se da un lato si è ritenuta necessaria tale funzione in relazione al sistema di governo dell'Università, d'altra parte pure i criteri e metodi di valutazione si sono posti quali argomento di ampio dibattito nell'ambito accademico.

Se negli ultimi anni, come accennato, ha assunto grandissima rilevanza rispetto alle università l'aspetto della valutazione, non si può non osservare che, dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, le riforme introdotte a proposito dell'autonomia delle università abbiano comunque progressivamente rafforzato il rapporto e la concatenazione tra

25 Si v., in particolare, l'art. 11 della legge istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca e il d.p.c.m. 30 settembre 2020, n. 164 con il quale è stato introdotto il *Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca*.

26 Cfr. G. Vesperini, *Come cambia la governance nazionale delle università*, op. cit., 26.

27 Si v. S. Cassese, *L'istituzione del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica: la legge istitutiva del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università*, in *Foro it.*, 1989, 398.

28 Cfr. G. Vesperini, *Come cambia la governance nazionale delle università*, op. cit., 23. Sul punto, si v. anche C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, 136 ss.; M. Cocconi, *La riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 35-42.

29 Cfr. art. 51-ter del d.lgs. n. 300/1999.

autonomia, responsabilità e valutazione³⁰. È stato rilevato tuttavia in dottrina che le modalità attraverso cui è condotta la valutazione degli atenei possono incidere in senso negativo sulla loro autonomia, laddove la stessa valutazione non fosse utilizzata quale strumento finalizzato alla responsabilizzazione dei suoi destinatari e al miglioramento delle prestazioni, ma piuttosto quale mezzo per rendere “socialmente controllabili le organizzazioni, le attività e gli attori organizzativi”³¹.

Lo stesso ruolo dell’Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR)³², istituita con la legge 24 novembre 2006, n. 286, di conversione del d.l. n. 3 ottobre 2006, n. 262³³, nel tempo è stato progressivamente ampliato ad opera di previsioni sparse nella normativa, che di fatto ne hanno accresciuto il ruolo nell’apparato di *governance* del sistema universitario³⁴.

La legge n. 286/2006 attribuiva inizialmente all’ANVUR la valutazione esterna della qualità delle attività dell’università e degli enti di ricerca destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell’Università e della Ricerca; l’indirizzo, il coordinamento, la vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione degli atenei e degli enti di ricerca; la valutazione dell’efficienza e

30 Si v. F. Merloni, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 609. L’A. evidenzia che “non c’è insegnamento e ricerca scientifica non strumentale senza autonomia, 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 della ricerca, che si possa dire effettivamente coerente con la nostra Costituzione e accettabile dalla società”. Si v. anche G. Vesperini, *Come cambia la governance nazionale delle università*, *op. cit.*, 32.

31 Si v. M. Ramajoli, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 313-322.

32 Sul ruolo assunto nel sistema dall’ANVUR, si v., tra gli altri, E. Mauro, *L’università tra misure, dismissioni, contromisure*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 629-654; E. Giacosa, E. Sorano, F. Culasso, *Il monitoraggio e la valutazione delle missioni di un Ateneo in una logica istituzionale*, in *Azienda Pubblica*, 2020, 137-163; C. Pinelli, *Autonomia universitaria, valutazione dell’attività scientifica e scelte dei giuspubblicisti*, in *Munus*, 2019, 385-397; G. Vesperini, *L’ANVUR nella “governance” del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 431-435; Id., *Sulla valutazione della ricerca e il finanziamento delle Università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 7-8; C. Barbati, *L’assicurazione della qualità nel sistema universitario, al tempo di Anvur [Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca]*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 701-710; A. Banfi, *op. cit.*, 548-559; S. Cassese, *L’Anvur ha ucciso la valutazione, viva la valutazione!*, in *il Mulino*, 2013, 73-79; A. Banfi, *Salvare la valutazione dell’Agenzia di valutazione?*, in *www.federalismi.it*, 22/2012, 1 ss.; L. Malizia, R. Rolli, *Il ruolo dell’ANVUR nel sistema dei controlli degli Atenei statali italiani*, in *Giust. amm.*, 2007, 239-250.

33 L’art. 2, comma 140, della legge n. 286/2006 ha disposto che la struttura e il funzionamento dell’ANVUR, nonché la nomina e la durata in carica dei componenti dell’organo direttivo e le relative indennità fossero disciplinate da un regolamento emanato ai sensi dell’art. 17, comma 2, legge n. 400/1988, su proposta del Ministro dell’Università e della Ricerca, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il regolamento è stato adottato con d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76 ed è entrato in vigore l’11 giugno 2010. Ai sensi dell’art. 2, comma 141, della legge n. 286/2006, l’entrata in vigore del regolamento ha determinato la soppressione di alcuni organi, tra i quali spicca il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

34 Cfr. M. Ramajoli, *op. cit.*, 313-322. L’A. mette in evidenza il fatto che “la soluzione organizzativa prescelta per l’attività di valutazione della ricerca [...] delinea una valutazione centralizzata in quanto si fonda su un particolare rapporto tra strutture politico-burocratiche ministeriali e comunità accademica”, sottolineando che “l’Agenzia risponde al modello della *executive agency*”, ovvero si tratta di un “soggetto tecnico vicino all’esecutivo, stante la modalità di selezione dei suoi membri, di spettanza ministeriale [...] e il compito di verifica dell’attuazione degli obiettivi e indirizzi ministeriali strategici per il sistema universitario e le sue componenti”. Sul punto, si v. anche C. Barbati, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 344.

dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

Tali attribuzioni hanno subito un notevole arricchimento con l'emanazione del d.P.R. n. 76/2010, nonostante la legge istitutiva dell'ANVUR abbia rimesso a tale regolamento la mera disciplina della struttura e del funzionamento dell'Agenzia, nonché della selezione dei componenti dell'organo direttivo.

In particolare, alla luce di quanto stabilito dal regolamento, competono all'Agenzia la definizione dei criteri e delle metodologie per la valutazione delle strutture delle università, degli enti di ricerca, dei corsi di studio universitari, dei dottorati di ricerca, dei master universitari e delle scuole di specializzazione, ai fini dell'accreditamento periodico degli stessi da parte del Ministero, nonché la predisposizione, in collaborazione con i nuclei di valutazione interna, di procedure uniformi per la rilevazione della valutazione dei corsi da parte degli studenti.

Il d.P.R. n. 76/2010 attribuisce all'ANVUR altresì l'elaborazione e la proposta al Ministro dei requisiti quantitativi e qualitativi, ai fini dell'istituzione, della fusione, della federazione ovvero della soppressione di università. Si tratta pertanto di stabilire parametri relativi alle risorse umane, infrastrutturali e finanziarie stabili, nonché di adeguatezza dei programmi di insegnamento e di capacità di ricerca. Allo stesso modo, l'ANVUR definisce i requisiti per l'attivazione, la chiusura o l'accorpamento di tutti i corsi di studio universitari, compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione.

L'Agenzia provvede poi all'elaborazione, su richiesta del Ministro, dei parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali; alla valutazione, sulla base dei risultati attesi e di parametri predefiniti, dei risultati degli accordi di programma ed il loro contributo al miglioramento della qualità complessiva del sistema universitario e della ricerca, nonché dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione.

L'Agenzia svolge, infine, su richiesta del Ministro, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, ulteriori attività di valutazione, nonché di definizione di *standard*, di parametri e di normativa tecnica.

Nel tempo, successivi provvedimenti hanno contribuito, da un lato, ad accrescere ulteriormente il perimetro delle attribuzioni dell'ANVUR: si pensi, ad esempio, alle competenze acquisite in relazione alla procedura di abilitazione scientifica nazionale (ASN) o all'attività di classificazione di riviste scientifiche. Dall'altro, tali provvedimenti hanno determinato lo sviluppo e la definizione del disegno di base delle competenze dell'Agenzia.

In particolare, nell'alveo delle attribuzioni originariamente affidate all'ANVUR occorre considerare il ruolo che la stessa è andata ad assumere nella progettazione e nell'implementazione di un sistema di assicurazione della qualità all'interno degli atenei.

Si deve pertanto fare riferimento al Sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accredimento), introdotto con d.m. 30 gennaio 2013, n. 47³⁵, con il quale si è posto l'ambizioso obiettivo di migliorare la qualità della didattica, della ricerca, della Terza missione e delle altre attività istituzionali e gestionali degli Atenei³⁶. Si tratta di un sistema

³⁵ La disciplina si conforma agli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), elaborati, da ultimo, nel 2015 dalla *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), in cooperazione con la *European Students' Union* (ESU), la *European Association of Institutions in Higher Education* (EURASHE) e la *European University Association* (EUA), e adottati dalla *EHEA Ministerial Conference*. Al d.m. n. 47/2013, con il quale è stato introdotto il Sistema AVA, è seguito il d.m. 12 dicembre 2016, n. 987, il d.m. 7 gennaio 2019, n. 6, e, infine, il d.m. 14 ottobre 2021, n. 1154. Quest'ultimo risulta applicabile a decorrere dalla definizione dell'offerta formativa dell'a.a. 2022/2023.

fondato su procedure interne di progettazione, gestione, autovalutazione e miglioramento delle attività formative e scientifiche, alle quali si affianca un processo di verifica esterno.

La prima versione del sistema – denominata AVA1 – è stata messa a punto nel 2014 e ha subito una prima revisione nel 2017 con l'introduzione del modello AVA2. L'obiettivo principale di tale revisione era quello di pervenire ad una "sostanziale semplificazione del sistema e all'alleggerimento degli adempimenti" posti a carico degli atenei. È stato infine elaborato il modello AVA3 e anche in questa circostanza l'Agenzia ha dichiarato di voler pervenire ad una razionalizzazione del sistema, introducendo "una struttura più snella e compatta"³⁷.

Il Sistema AVA investe l'attività degli atenei in tutti i suoi profili, funzionali e organizzativi³⁸, ed è attualmente articolato in cinque diversi ambiti di valutazione, ovvero: 1) Strategia, pianificazione e organizzazione; 2) Gestione delle risorse; 3) Assicurazione della qualità; 4) Qualità della didattica e dei servizi agli studenti; 5) Qualità della ricerca e della Terza missione/impatto sociale³⁹.

All'interno del Sistema AVA, l'Agenzia opera assumendo una pluralità di ruoli e competenze: l'ANVUR definisce, innanzitutto, i criteri e gli indicatori, qualitativi e quantitativi, alla luce dei quali gli atenei conducono le procedure di autovalutazione e di valutazione interna; l'Agenzia provvede, poi, alla valutazione periodica della qualità, dell'efficienza e dei risultati conseguiti dagli atenei e i risultati di tale valutazione confluiscono nel giudizio relativo all'accreditamento periodico delle Sedi e dei Corsi di studio; con riferimento alla procedura di accreditamento, l'ANVUR non solo definisce gli indicatori di qualità per l'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei Corsi di studio universitari (concernenti la didattica, le strutture, l'organizzazione, la qualificazione dei docenti, le attività di ricerca, nonché la sostenibilità economico-finanziaria degli atenei), ma si occupa altresì della verifica del possesso dei requisiti di qualità medesimi da parte degli atenei. Le valutazioni dell'ANVUR confluiscono, infine, nei provvedimenti formalmente adottati dal Ministero, concorrendo sostanzialmente alla loro formulazione.

Alla luce dell'assetto descritto, è evidente che l'Agenzia non svolga meramente un ruolo di valutatore nel sistema: l'ANVUR assume infatti, a tutti gli effetti, la veste di regolatore, essendo fonte di prescrizioni a cui gli atenei si devono attenere, con importanti conseguenze sugli assetti istituzionali e di *governance* del sistema universitario italiano⁴⁰.

Da quanto descritto, risulta evidente che l'importanza assunta dall'ANVUR nell'apparato di *governance* del sistema universitario non è di scarso rilievo, se si considera altresì che i risultati delle valutazioni dell'Agenzia, come evidenziato, rappresentano un parametro di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università⁴¹.

Sul piano pratico appare chiaro dunque come l'ANVUR, in virtù delle competenze oggi attribuite, si ponga quale attore del sistema di *governance* in grado di condizionare le stesse

36 L'ANVUR elabora delle Linee guida volte a supportare e a fornire indicazioni operative nella costruzione dei sistemi di assicurazione della qualità interni. Si v., da ultimo, le *Linee guida per il sistema di assicurazione della qualità negli atenei*, approvate con Delibera del Consiglio Direttivo del 4 aprile 2024, n. 62.

37 Tali obiettivi sono evidenziati nelle *Linee guida per il sistema di assicurazione della qualità negli atenei*, cit. Per una critica sulla dichiarata semplificazione del sistema, si v. S. De Luca, *AVA, ossia la gabbia della (cosiddetta) Qualità*, in *il Mulino*, 4 aprile 2024.

38 Cfr. C. Barbati, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di ruolo*, op. cit., 343.

39 Gli ambiti di valutazione sono descritti nell'Allegato C del d.m. n. 1154/2021.

40 Sul punto, S. De Luca, op. cit., evidenzia che "l'Anvur – che del sistema è artefice (sia pure sotto il "velo" del ministero), manutentore e applicatore – è una sorta di legislatore costituzionale e, al tempo stesso, di giudice".

41 Cfr. G. Vesperi, *L'ANVUR nella governance del sistema universitario*, op. cit., 431 ss. L'A. evidenzia che in relazione all'allocazione dei finanziamenti le attività di valutazione non esauriscono le attribuzioni dell'ANVUR. L'Agenzia svolge infatti anche attività consultive e di elaborazione di indicatori e parametri.

principali articolazioni dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni universitarie.

5. Il ruolo di altri organi a livello nazionale

Altro soggetto che svolge un ruolo rilevante sul piano nazionale è il Consiglio Universitario Nazionale (CUN), il quale “ha conosciuto adattamenti, ma non ripensamenti della sua configurazione sia organizzativa sia funzionale”: le quattro leggi di base, succedutesi tra il 1979 e il 2006⁴², ne hanno corretto la qualificazione giuridica da “organo di consultazione del ministro della pubblica istruzione” a quella attuale di “organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario”. In questo senso, anche in ragione del ruolo che ha ricoperto, si è espressa Carla Barbati, che mi sia consentito ricordare nella presente sede⁴³.

Nel tempo, peraltro, mediante diversi atti e provvedimenti gli è stato riconosciuto un crescente grado di autonomia nei riguardi del Ministero; contestualmente, al CUN sono anche stati sottratti taluni poteri e prerogative. Si pensi, ad esempio, alla potestà disciplinare a carico dei professori e dei ricercatori universitari, inizialmente attribuita al CUN dalla legge istitutiva del 1979, ovvero i poteri relativi al reclutamento⁴⁴.

Di contro, per altri aspetti, sono state ampliate le attribuzioni del medesimo: così il CUN insieme all'ANVUR, alla CRUI e al CNSU partecipa, in funzione consultiva, al procedimento volto alla definizione di Linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle università, così come al procedimento volto alla ripartizione annuale del FFO. Il CUN è inoltre chiamato a designare i componenti di alcuni organi collegiali.

Ancora, la Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) nata nel 1963 quale associazione privata dei Rettori, dal 2007 rappresenta l'associazione delle Università italiane

42 La legge 7 febbraio 1979, n. 31 ha istituito il Consiglio Nazionale Universitario (CUN). Al riordino del CUN si è provveduto, da ultimo, con legge 16 gennaio 2006, n. 18, la quale ha previsto che il Consiglio disciplina “con norme interne” le modalità del proprio funzionamento. Attualmente il CUN è composto da cinquantotto consiglieri: in particolare, quarantadue docenti eletti in rappresentanza delle quattordici aree disciplinari; tre consiglieri eletti in rappresentanza del personale tecnico ed amministrativo delle Università; tredici consiglieri sono designati in rappresentanza delle altre componenti del sistema universitario. Il Presidente del CUN è eletto, nell'ambito dello stesso Consiglio, fra i professori ordinari.

43 Cfr. C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, op. cit., 145 ss.

44 La sottrazione di tali competenze è da ricondursi alla legge n. 240/2010. In particolare, l'art. 10 della legge ha trasferito le competenze disciplinari del CUN alle singole università, presso le quali viene ora istituito un collegio di disciplina. Per quanto concerne, invece, il reclutamento, il CUN originariamente, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 18/2006, avrebbe dovuto esprimere un parere di legittimità sugli atti delle commissioni nelle procedure preordinate al reclutamento dei professori ordinari, associati e dei ricercatori. Tale competenza è di fatto venuta meno con la modificazione della disciplina relativa all'accesso ai ruoli del personale docente dell'università, che attualmente si determina attraverso l'espletamento della procedura di abilitazione scientifica nazionale (la cui gestione compete al Ministero) e tramite la procedura di chiamata (che risulta invece affidata alle singole università). Sul punto, si v. G. Vesperini, *Come cambia la governance nazionale delle università*, op. cit., 43 ss.; B. Rabai, *Le modalità di reclutamento del corpo docente universitario*, in A. Marra (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino, 2020, 35 ss.; A. Lenzi, C. Barbati, *Per un riordino del Consiglio Universitario Nazionale*, in *Munus*, 2011, 623-624. In ogni caso, in relazione alle procedure di reclutamento, il CUN non cessa di esercitare le proprie funzioni consultive e di proposta: il Consiglio è chiamato, ad esempio, a partecipare al procedimento volto alla determinazione da parte del Ministero dei criteri e dei parametri sulla base dei quali si fonda il “motivato giudizio” di attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale; il Consiglio è chiamato poi a proporre al Ministro dell'Università – secondo criteri di affinità e attinenza scientifica, formativa e culturale – i gruppi scientifico-disciplinari, sulla base dei quali saranno poi espletate le procedure per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale (da ultimo, si v. il d.m. 2 maggio 2024, n. 639, adottato alla luce della proposta formulata dal CUN nell'adunanza del 23 marzo 2023, come integrata e modificata nelle successive adunanze del 26 luglio 2023 e del 20 dicembre 2023).

statali e non statali riconosciute. Nel tempo, è stato attribuito all'associazione un rilevante ruolo istituzionale, operando la stessa ai fini dello sviluppo del sistema universitario "attraverso un'intensa attività di studio e di sperimentazione".

Ebbene, la medesima si pone, da un lato, quale "strumento di indirizzo e di coordinamento delle autonomie universitarie; luogo privilegiato di sperimentazione di modelli e di metodi da trasferire al sistema universitario; laboratorio di condivisione e diffusione di *best practice*; moderno centro di studio e analisi a disposizione delle università"; dall'altro, in senso pubblicistico, l'associazione "rappresenta e valorizza il sistema delle autonomie universitarie in ogni sede nazionale e internazionale, svolgendo attività di coordinamento, di indirizzo, di tutela e di promozione degli Atenei italiani".

In senso generale, nel sistema nazionale di *governance*, è dotata di poteri di tipo propositivo, consultivo e di partecipazione a organi collegiali⁴⁵. La CRUI provvede, in particolare, ad "elaborare" e a "presentare al Governo, al Parlamento e alle altre Istituzioni competenti i pareri eventualmente richiesti" e ad "avanzare proposte ed osservazioni in materia di alta formazione e di ricerca, nonché su ogni altro argomento di interesse e competenza delle Università"; nei casi previsti dalla legge, per ragioni di competenza istituzionale, o nei casi in cui si renda comunque opportuno, la CRUI designa inoltre i componenti di organismi, enti, commissioni o comitati.

In ottica nazionale occorre poi menzionare il ruolo dei Comitati regionali di coordinamento⁴⁶, costituiti dai rettori delle università della Regione, dai rappresentanti degli studenti⁴⁷ e dal Presidente della Giunta regionale (o da un suo delegato); tali organi eleggono il Rettore che li presiede ed individuano la sede universitaria ai fini del supporto tecnico e amministrativo.

In materia di programmazione delle università, i Comitati regionali di coordinamento sono chiamati ad esprimere pareri motivati sulle proposte formulate da parte delle università relative all'accreditamento dei corsi di studio (con l'esclusione di quelli a ordinamento congiunto con atenei esteri). Tale parere è espresso sulla base della coerenza e della rilevanza degli obiettivi formativi proposti rispetto alle caratteristiche e al fabbisogno del contesto socio-economico del territorio⁴⁸.

I Comitati regionali di coordinamento si occupano, poi, delle iniziative in materia di orientamento, di accesso all'istruzione universitaria, di diritto allo studio, di alta formazione professionale e di formazione continua e ricorrente, nonché dell'utilizzazione delle strutture universitarie; i Comitati svolgono altresì un ruolo di coordinamento con il sistema scolastico, con le istituzioni formative regionali e con le istanze economiche e sociali del territorio.

6. Alcune osservazioni sul sistema di *governance* a livello centrale-nazionale

In senso generale, rispetto ai punti accennati, si osserva come si sia registrata una progressiva centralizzazione delle decisioni, rispetto alla quale ha fatto da contraltare l'articolazione del centro mediante la costituzione di una rete di soggetti e organi di rilievo

45 Si v. G. Vesperi, *Come cambia la governance nazionale delle università*, op. cit., 53 ss.

46 La disciplina di base dei Comitati regionali di coordinamento è stata introdotta dal d.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25. La disciplina ha subito modifiche ad opera dell'art. 1-ter del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 (conv. con modificazioni dalla legge 31 marzo 2005, n. 43).

47 La componente studentesca varia a seconda del numero di atenei presenti nella Regione (cfr. art. 3, d.P.R. n. 25/1998). I rappresentanti degli studenti sono eletti dalla componente studentesca dei senati accademici e dei consigli di amministrazione delle università della Regione, riunita in seduta comune.

48 Cfr. l'Allegato 4 delle *Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2024-2026 e Indicatori per la valutazione periodica dei risultati* (d.m. 10 giugno 2024, n. 773).

nazionale aventi diverse funzioni nel sistema di *governance* centrale delle università, peraltro tra loro strettamente intersecate.

Si è infatti avuto modo di considerare come a livello centrale nei processi decisionali sia chiamata ad intervenire una pluralità di organismi, le cui attribuzioni appaiono piuttosto frammentate all'interno della disciplina di settore, in uno scenario che non risulta pertanto esente dal rischio di una sovrapposizione di ruoli⁴⁹.

Il tutto in un quadro sul piano nazionale, come accennato, di evidente eccessiva regolamentazione del sistema universitario mediante una pluralità di fonti eterogenee. Il ritorno al centralismo ministeriale è stato caratterizzato, più specificamente, dall'utilizzo estremamente ampio dello strumento del decreto ministeriale, nonostante il principio dell'autonomia universitaria, sancito dall'art. 33, comma 6, della Costituzione, risulti presidiato, almeno formalmente, da una riserva di legge⁵⁰.

L'avvento della riforma Gelmini (legge 30 dicembre 2010, n. 240) ha determinato l'ulteriore appesantimento di un quadro normativo già disorganico e frammentato, non avendo colto il legislatore l'occasione di mettere ordine alla disciplina di settore, contribuendo anzi a renderla ancora più intricata, considerando i numerosi provvedimenti assunti in attuazione del disegno riformatore. Si consideri, inoltre, che la legge n. 240/2010 è intervenuta intersecandosi con la normativa sino ad allora vigente, limitandosi talvolta a richiamarla o giungendo in alcuni casi a integrarla o ad abrogarla. Tale processo ha aumentato il rischio di diffusione di antinomie nella disciplina sui cui si fonda il sistema universitario nazionale, con conseguenti problemi applicativi a carico degli atenei⁵¹.

L'iper-regolazione del sistema universitario è stata accompagnata dal moltiplicarsi di adempimenti amministrativi a carico degli atenei. Questi ultimi sono costantemente chiamati a confrontarsi con rigidi schemi e parametri numerici, senza alcun margine di flessibilità in relazione alla realtà di riferimento⁵². Si pensi, in particolare, alle procedure di autovalutazione, valutazione e di accreditamento e, dunque, al ruolo assunto dall'ANVUR nel sistema di *governance* centrale delle università, di cui si è già detto.

Proprio rispetto a tale Agenzia si sono evidenziati criticamente in dottrina "un cumulo eccessivo di poteri e attribuzioni", "una definizione non sufficientemente chiara dei propri compiti", nonché la "mancanza di adeguati contrappesi che ne assicurino un equilibrato funzionamento"⁵³, caratteri che incidono negativamente sulla libertà di ricerca e di insegnamento.

49 Cfr. C. Barbatì, *L'assicurazione della qualità" nel sistema universitario, al tempo di ANVUR*, op. cit., 701 ss.

50 Si v. E. Castorina, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, op. cit., 66. L'A. evidenzia come l'ultimo comma dell'art. 33 Cost. preveda un tipo di riserva di legge del tutto singolare con cui ha espresso la carica e il valore autonomistico delle università, coesistente al sistema pluralista e quale contributo di qualificazione della forma di Stato positivamente accolta.

51 Si v. R. Calvano, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione*, in E. Picozza, A. Police (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, 67-68.

52 Si v. la Raccomandazione sul Decreto Ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47, approvata dal CUN nell'adunanza del 27 marzo 2013, ove si sottolinea, in relazione alle procedure di accreditamento e autorizzazione, che l'introduzione di requisiti minimi/necessari e l'adozione di invasivi vincoli numerici non costituiscono garanzia di effettiva qualità dell'offerta formativa, dovendo piuttosto concentrarsi gli atenei sul loro rispetto formale.

53 Lo evidenzia A. Banfi, *Prima che la nave affondi: un rapido bilancio della riforma dell'università e qualche possibile intervento correttivo*, op. cit., 548 ss. Si v. anche A. Marra, M. Ramajoli, *La manutenzione dell'Università*, in *il Mulino*, 30 luglio 2024; F. Benente, *La "quarta missione" dell'Università: il feticcio della rendicontazione*, in *www.roars.it*, 16 maggio 2024; R. Calvano, *Per una critica della valutazione (di riviste giuridiche, acronimi e altre cose tristi)*, in *Pol. Dir.*, 2023, 3-32.

Nel sistema, l’Agenzia è chiamata ad assumere determinazioni che spesso si sovrappongono a quelle di altri soggetti. Ciò si registra soprattutto in relazione a quello che dovrebbe rappresentare il principale attore nella *governance* centrale del sistema universitario, ovvero il Ministero⁵⁴.

A quest’ultimo, la riforma ha attribuito il compito di indicare “obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti”, spettando all’Agenzia mere funzioni di verifica e di valutazione dei risultati ottenuti⁵⁵. Di fatto, tuttavia, si è registrato nel sistema un forte arretramento dell’apparato ministeriale nell’esercizio dei propri poteri di indirizzo, programmazione e controllo, risultando tali spazi ormai occupati da un altro “centro” statale⁵⁶.

7. La *governance* universitaria a livello di ateneo

Dovendo analizzare la questione anche ad un livello “micro”, *rectius* di singolo ateneo, si osserva anzitutto come sul piano legislativo, come noto, le istanze circa la predisposizione di una riforma del sistema universitario fondata sul principio del “governo responsabile” siano sfociate proprio nell’approvazione della nota legge n. 240/2010, la quale, come si avrà modo di considerare più in dettaglio, ha di fatto smantellato il disegno autonomistico prefigurato dalla legge del 1989.

Alla luce delle rilevanti novità introdotte nel sistema, la legge n. 240/2010, negli anni, è stata oggetto di numerosi contributi in dottrina⁵⁷, oltre che nella giurisprudenza⁵⁸. Sono state infatti numerose le decisioni in materia rese in sede giurisdizionale, soprattutto dal giudice amministrativo.

54 Cfr. C. Barbati, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di ruolo*, op. cit. 344. L’a. sottolinea che “la valutazione esterna, in ragione sia delle regole che ne potenziano il ruolo sia delle regole di cui diventa essa stessa «fonte», si afferma in tal modo come il nuovo baricentro del sistema, strumento del suo governo e non soltanto per il suo governo”.

55 Cfr. art. 1, comma 4, legge n. 240/2010. Sul punto, si v. A. Banfi, G. Viesti, “Meriti” e “bisogni” nel finanziamento del sistema universitario italiano, in *Working Papers RES*, maggio 2015.

56 L’espressione è di C. Barbati, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di ruolo*, op. cit. 360.

57 Si v., tra gli altri, A. Marra, M. Ramajoli (a cura di), *Come cambia l’Università italiana*, op. cit.; A. Sandulli, *Il cantiere giuridico dell’università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 635-637; S. Paleari (a cura di), *Il futuro dell’università italiana dopo la Riforma*, Torino, 2015; F. Midiri, *Il servizio pubblico dell’istruzione universitaria nella legge di riforma*, in *Munus*, 2014, 1-36; F. Roversi Monaco (a cura di), *Università e riforme. L’organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013; R. Calvano, *La legge e l’Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell’Università italiana*, Napoli, 2012; M. Brollo, R. De Luca Tamajo, *La riforma dell’Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011; S. Battini, op. cit., 359-379; E. Carloni, P. Forte, C. Marzuoli, G. Vesperini (a cura di), op. cit.; A. Arcari, *La riorganizzazione interna degli Atenei statali*, in A. Arcari, G. Grosso (a cura di), *Ripensare l’università. Un contributo disciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, 79-100; A. Travi, *Organi consultivi e processi decisionali dopo la riforma universitaria*, in *Munus*, 2011, 623-632. Si v. anche F. Merloni, *La riforma dell’Università. La nuova governance (comm. a l. 30 dicembre 2010, n. 240)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 353 ss. L’a. sottolinea che “[l]a legge n. 240 del 2010 ha esplicite ambizioni di “grande riforma” delle università e del sistema universitario, perché si propone di modificare tutti i principali punti dell’ordinamento delle università: la loro organizzazione interna (organi di governo e articolazione delle strutture didattiche e di ricerca), la razionalizzazione del sistema, la qualità e l’efficienza del sistema, lo stato giuridico dei professori universitari (articolazione della loro carriera, i loro diritti e doveri), il reclutamento dei docenti”.

58 Cfr. L. Belviso, M. Lavatelli, *L’Università davanti al giudice amministrativo, dieci anni dopo la riforma Gelmini*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 394-404; A. Marra (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, op. cit.

Com'è stato evidenziato da autorevole dottrina, la riforma è stata concepita al fine di superare le disfunzioni di un modello costruito sulla c.d. "autoreferenzialità dei dotti"⁵⁹, caratterizzato dalla mancanza di "adeguata *accountability* nei confronti del sistema", nonché dalla presenza "di potenziali o reali conflitti di interesse nell'assunzione di decisioni rilevanti per la collettività"⁶⁰.

Come ricordato in altre occasioni di confronto sul tema, di fatto, nell'ambito della legge Gelmini all'affermazione dell'autonomia degli atenei si è accompagnata la precisa indicazione circa le funzioni e la composizione degli organi interni di *governance*, con una conseguente e sostanziale compressione della stessa autonomia statutaria delle università⁶¹, fenomeno che si registra anche in relazione agli obiettivi e agli indirizzi strategici, che non sono fissati dal singolo ateneo, ma è la *governance* centrale ad indicarli per il sistema e le sue componenti⁶².

Per quanto concerne specificamente la *governance* interna, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 240/2010 le università sono state chiamate, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima⁶³, ad apportare delle modifiche ai propri statuti, in relazione agli organi di governo di ateneo e alle relative attribuzioni, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla stessa norma⁶⁴.

59 Cfr. Associazione TreeLLLe, *Università italiana, università europea? Dati, proposte e questioni aperte*, in *Quaderno n. 3*, settembre 2003, 105. In relazione alla *governance* di ateneo si afferma che "[n]ell'università la domanda di garanzie democratiche a tutto campo ha condotto a strutture di governo pletoriche, a procedure decisionali lente e pesantemente gerarchiche, all'impropria commistione tra forme di rappresentanza, interessi di categoria e compiti di governo". Si v. anche le riflessioni di F. Merloni, *La riforma dell'Università. op. cit.*, 353 ss. L'a. ha evidenziato che "[p]oiché le università non si sono dimostrate in grado di scelte di razionalizzazione delle proprie attività, anzi hanno prodotto proliferazione di corsi e di sedi decentrate, aumento del personale, moltiplicazione dei costi, mancato rispetto dei limiti di bilancio (soprattutto per le spese di personale), il tutto senza una dimostrata qualità della didattica e della ricerca, la legge intende cambiare la forma di governo, imponendone i tratti essenziali alle università e lasciando agli statuti minori spazi, si direbbe interstiziali, di disciplina". Sul tema, si v. anche A. Cassone, L. Sacconi, *Autonomia e responsabilità sociale dell'università. Governance e accountability*, Milano, 2013.

60 Lo evidenzia E. Carloni, *Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 314.

61 Sul punto, cfr. F. Merloni, *La riforma dell'Università. op. cit.*, 355. L'A. evidenzia la necessità di valutare "se l'evidente arretramento del diritto di darsi ordinamenti autonomi rispetto al livello garantito dalla legge n. 168 del 1989 sia da considerarsi ragionevole o se non configuri un'interpretazione non proporzionata del potere della legge statale di porre limiti all'autonomia" e, dunque, "se le scelte in concreto operate non costituiscano un'eccessiva e non ragionevole compressione dello stesso autogoverno universitario, il tratto minimo e indefettibile al di sotto del quale non si potrebbe più parlare di autonomia delle università". Sul rapporto tra la legge e l'autonomia universitaria si è espressa anche Corte cost., 23-27 novembre 1998, n. 383, in *Giur. cost.*, 1998, 3316 ss., con nota di A. D'Atena, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, sancendo in relazione all'art. 33 Cost. che "le previsioni legislative valgono come "limiti", che non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro".

62 Lo evidenzia E. M. Marengi, *L'organizzazione delle università tra riforma e controriforma*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 798.

63 Ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge n. 240/2010, decorso inutilmente il termine di sei mesi, il Ministero avrebbe dovuto assegnare all'università un termine di ulteriori tre mesi per adottare le modifiche statutarie. Laddove si fosse riscontrato un ulteriore inadempimento, la legge ha previsto l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Ministro, il quale avrebbe dovuto costituire un'apposita commissione con il compito di predisporre le necessarie modifiche statutarie.

64 Per un approfondimento relativo alla revisione degli statuti delle università all'indomani della emanazione della legge n. 240/2010, si v. M. R. Allegri, *La governance delle università pubbliche nei nuovi statuti: linee di tendenza e prime valutazioni*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 1 ss.

La riforma, predeterminando l'assetto degli organi di governo di ateneo, ha dunque imposto "una nuova uniformità organizzativa"⁶⁵, prescrivendo la necessaria costituzione di sei organi, monocratici e collegiali, ovvero: il Rettore; il Senato accademico; il Consiglio di amministrazione; il Nucleo di valutazione; il Collegio dei revisori dei conti; il Direttore generale.

Una deroga a tale uniformità organizzativa è prevista all'art. 1 della legge n. 240/2010, il quale ha sancito la possibilità per gli atenei, attraverso la stipulazione di accordi di programma con il Ministero, di sperimentare modelli funzionali e organizzativi, modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica diversi da quelli indicati nell'art. 2. La disposizione rimette tuttavia ad un decreto, adottato dal Ministero dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la definizione dei criteri per l'ammissione a tale sperimentazione, nonché le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti. È stato rilevato criticamente in dottrina che tale previsione fa pertanto dell'autonomia una "conseguenza della raggiunta eccellenza" e non uno "strumento per l'eccellenza"⁶⁶. A ciò si aggiunga, inoltre, che a tale sperimentazione è possibile accedere solo a seguito di una trattativa con il Ministero, finalizzata all'adozione di un accordo di programma.

Dalle previsioni contenute nell'art. 2 della legge n. 240/2010 si può desumere che la riforma Gelmini non ha tanto inciso sull'assetto degli organi di ateneo, quanto piuttosto sulla distribuzione delle competenze e sulla modalità di costituzione degli stessi⁶⁷.

La riforma, in particolare, con riferimento alla *governance* a livello di ateneo, ha, innanzitutto, delineato un sistema incentrato, come noto, sulla figura del Rettore⁶⁸. Tale organo è eletto dalla comunità accademica ed è, quindi, espressione di autogoverno. La riforma ha previsto che la scelta possa ricadere anche su un professore appartenente ad un diverso ateneo⁶⁹.

Al Rettore, membro di diritto del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione, sono attribuite, da un lato, funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche; dall'altro, il Rettore è chiamato ad esercitare funzioni operative e di proposta, dovendo in particolare presentare, ai fini della loro approvazione, il documento di programmazione triennale di ateneo, il bilancio di previsione, annuale e triennale, e il conto consuntivo⁷⁰. A tale organo sono attribuite altresì la funzione di iniziativa

65 Cfr. F. Merloni, *La riforma dell'Università*, op. cit., 353 ss.

66 Si v. Id., *La riforma dell'Università*, op. cit., 359. Si v. anche le osservazioni critiche di G. M. Esposito, *Riforma dell'università e governance della conoscenza*, in E. Picozza, A. Police (a cura di), op. cit., 100. L'A. sottolinea che la soluzione ottimale sarebbe stata "la possibilità di adattare la *governance* in funzione della realizzazione dei risultati e consentire agli atenei di adeguare le proprie forme di governo esattamente al fine di renderle più competitive e in tal modo segnare migliori *performance*".

67 Lo sottolinea S. Battini, op. cit., 371. Si v. anche F. Merloni, *La riforma dell'Università*, op. cit., 353 ss., il quale sottolinea che la riforma Gelmini ha proposto "la sostanziale conferma dell'assetto tripolare precedente".

68 Cfr. M. V. Ferroni, *Gli organi di governance delle università: il Rettore, il Consiglio di amministrazione ed il Senato accademico dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240*, in E. Picozza, A. Police (a cura di), op. cit., 111 ss.; S. Battini, op. cit., 371 ss.; F. Merloni, *Il rettore nell'assetto di governo delle Università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 725 ss.

69 L'art. 2 della legge n. 240/2010 prevede che, qualora risulti eletto un professore appartenente ad altro ateneo, l'elezione si configuri come chiamata e concomitante trasferimento nell'organico dei professori della nuova sede, determinando lo spostamento della quota di finanziamento ordinario relativa alla somma degli oneri stipendiali in godimento presso la sede di provenienza del professore stesso.

70 Sulle previsioni della legge n. 240/2010 in materia di amministrazione, finanza e contabilità, si v. V. Berlingò, *La nuova disciplina amministrativa, finanziaria e contabile degli Atenei e i suoi riflessi sull'autonomia*

nei procedimenti disciplinari e, residualmente, tutte le funzioni non espressamente attribuite ad altri organi dallo statuto.

La riforma ha pertanto concentrato sul Rettore funzioni di indirizzo e funzioni operative e gestionali, rivestendo tale figura un ruolo assolutamente centrale nella *governance* di ateneo.

Il rafforzamento dei poteri del Rettore non è tuttavia da ricondurre meramente alle funzioni che tale organo è chiamato direttamente a svolgere: tale figura, quale membro di diritto del Consiglio di amministrazione e del Senato accademico, concentra indirettamente ulteriori funzioni, proprio alla luce della relazione instaurata con detti organi⁷¹.

Il mancato ridimensionamento dei suoi poteri è stato bilanciato dalla previsione di un incarico di durata limitata (sei anni), non rinnovabile, ma tale limitazione, come si avrà modo di considerare, non ha di fatto mitigato i poteri e l'influenza che il Rettore può esercitare sugli altri organi della *governance* di ateneo.

Per quanto riguarda i caratteri del "nuovo" Consiglio di amministrazione, risulta evidente che il legislatore della riforma sia stato ispirato da logiche manageriali. All'organo sono state infatti riconosciute importanti funzioni di indirizzo strategico e gestionale, in virtù della contestuale sottrazione di competenze al Senato accademico, il quale esercita attualmente una funzione essenzialmente consultiva.

Il Consiglio di amministrazione è chiamato, più specificamente, ad approvare la programmazione finanziaria, annuale e triennale, e del personale, nonché il bilancio di previsione, annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale; a vigilare sulla sostenibilità finanziaria delle attività; a deliberare l'attivazione o soppressione di corsi e sedi; ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità; a conferire l'incarico di Direttore generale⁷², su proposta del Rettore. Al Consiglio di amministrazione è inoltre attribuita potestà disciplinare in relazione ai professori e ai ricercatori universitari, nonché la competenza ad approvare la proposta di chiamata da parte del dipartimento.

La logica manageriale è riscontrabile anche nella composizione del Consiglio di amministrazione: la riforma, affievolendo il principio di autogoverno delle università, ha previsto che una quota prestabilita di componenti di tale organo, a decorrere dai tre anni precedenti la nomina e per tutta la durata dell'incarico, non possa appartenere ai ruoli dell'ateneo (almeno tre consiglieri nel caso in cui il Consiglio di amministrazione sia composto da undici membri e almeno due nel caso in cui invece sia composto da un numero di membri inferiore a undici). La scelta del legislatore è comunque apparsa prudente, potendo mantenere la comunità accademica la maggioranza in seno a tale organo⁷³.

La componente esterna del Consiglio di amministrazione, selezionata sulla base di una "comprovata competenza in campo gestionale" ovvero di una "esperienza professionale di alto livello", dovrebbe quindi garantire la rappresentanza di interessi esterni – e, pertanto,

universitaria, in www.federalismi.it, 4/2015, 2 ss.

71 Si v. C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, op. cit., 25.

72 Per un approfondimento relativo all'attuazione del principio di distinzione tra indirizzo e gestione nelle università, si v. A. Marra, *Il direttore generale e i dirigenti nella nuova "governance" delle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1142-1147.

73 Cfr. C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, op. cit. 28. L'a. evidenzia che generalmente negli statuti si è optato per il mantenimento della maggioranza di membri interni in seno al Consiglio di amministrazione. Tale maggioranza è rappresentata da docenti, da studenti e dal personale tecnico e amministrativo. Sul ruolo assunto dal personale tecnico e amministrativo nella *governance* universitaria, si v. D. Marino, *La partecipazione dei lavoratori alla governance dell'Università*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2021, 737-759.

mitigare i caratteri di un sistema giudicato come chiuso e autoreferenziale – nonché la penetrazione, nella *governance* di ateneo, di rilevanti competenze manageriali⁷⁴.

Occorre rilevare che proprio il tentativo di potenziare, nell’ottica dell’*accountability* degli atenei, il ruolo del Consiglio di amministrazione all’interno del sistema di *governance* delle università ha contribuito all’ulteriore rafforzamento della figura del Rettore, il quale, oltre ad esserne membro di diritto, può essere chiamato dallo statuto a presiederlo, nonché ad intervenire nel processo di designazione dei membri, interni ed esterni. Tali circostanze hanno portato, di fatto, il Rettore a dominare tutti i processi decisionali e le scelte strategiche di ateneo, nei quali è costantemente chiamato ad intervenire⁷⁵.

Per quanto riguarda, infine, il Senato accademico, l’organo è eletto per un mandato di quattro anni (rinnovabile per una sola volta) e, come si è già rilevato, a quest’ultimo è attribuita attualmente una funzione sostanzialmente consultiva. Al Senato spettano inoltre la deliberazione in merito alle modifiche statutarie, nonché l’approvazione dei regolamenti di ateneo (ad eccezione di quello contabile, rimesso alla competenza del Consiglio di amministrazione) e del Codice etico. All’organo sono state riconosciute anche competenze di coordinamento e di raccordo tra i dipartimenti e le altre strutture individuate dall’art. 2, comma 2, lett. c), della legge n. 240/2010.

Al Senato accademico è stato infine attribuito il potere di sfiduciare il Rettore, mediante approvazione, con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti, di una mozione di sfiducia. Tale potere, che comunque non può essere esercitato prima che siano trascorsi due anni dall’inizio del mandato, crea un vincolo tra il Rettore e la comunità scientifica che lo ha espresso. Non sono previste comunque ulteriori o diverse forme di verifica da parte del corpo elettorale sull’operato del Rettore.

La riforma ha poi individuato nuovi spazi di autonomia, laddove sarebbe invece stato opportuno introdurre una disciplina normativa uniforme ed unitaria a livello nazionale.

Si potrebbe pertanto ritenere che sia opportuno oggi pervenire ad un effettivo bilanciamento rispetto al ruolo e alle attribuzioni affidate al Rettore. Tale obiettivo risulta perseguibile, da un lato, mantenendo in capo a tale organo mere funzioni di indirizzo e di proposta e, dall’altro, limitando la capacità di condizionare le scelte operative e gestionali assunte dagli altri organi della *governance* di ateneo, in particolare dal Consiglio di amministrazione⁷⁶. Proprio con riferimento a quest’ultimo organo, si potrebbe anche riconsiderare l’opportunità che il Rettore sia chiamato a presiederlo.

Si potrebbe così contemplare la rinnovabilità dell’incarico del medesimo (4+4 anni complessivamente, come del resto previsto per il Consiglio di amministrazione di ateneo), attuando in questo modo un disegno, tra i tanti incompiuti della legge Gelmini, e prevedendo dunque, ai sensi dell’art. 1, comma 2, della legge n. 240/2010, almeno per le università virtuose, forme di autonomia nella composizione degli organi di ateneo (quindi nuove forme di *governance* di ateneo) e nuove forme di didattica mediante l’allentamento, a titolo esemplificativo, dei requisiti di accreditamento dei corsi di studio⁷⁷.

⁷⁴ Sui caratteri del “modello aziendalistico”, si v. G. Donna, *op. cit.*, 265 ss.

⁷⁵ Lo evidenzia C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, *op. cit.*, 28, ove si evidenzia che “[n]essun atto, anche di quelli condivisi alternativamente con il Senato Accademico e con il Consiglio di Amministrazione, è infatti sottratto alla possibilità di un intervento del Rettore che dapprima espresso sotto forma di proposta diventa parere, per affermarsi infine come approvazione”

⁷⁶ Lo suggerisce F. Merloni, *Il rettore nell’assetto di governo delle Università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, *op. cit.*, 741-742.

⁷⁷ Sull’autonomia accademica, ovvero sui “gradi di libertà di cui gli atenei dispongono nella scelta dei corsi di laurea da attivare, delle materie di insegnamento, delle aree di ricerca, della dimensione del corpo studentesco, dei criteri di ammissione”, si v. G. Donna, *op. cit.*, 183 ss.

Nello specifico, la legge n. 240/2010 ha dettato norme eccessivamente dettagliate e invasive con riferimento all'organizzazione interna degli atenei, "ingessando" la *governance*, ossia il sistema di organizzazione interna degli atenei, alla luce del modello individuato, salvo minime possibili variazioni⁷⁸. La legge di riforma avrebbe in altri termini disegnato un sistema rigido ed eccessivamente omogeneo a livello sia strutturale che funzionale, soprattutto se si considera la diversità dei contesti territoriali e socio-economici di riferimento nel nostro ordinamento, diversità che rende dunque irragionevole la previsione di un unico assetto di *governance*.

8. Alcuni cenni conclusivi rispetto al sistema di *governance* a livello di ateneo

Posto che mediante la riforma del 2010 il legislatore intendeva riconfigurare l'assetto di governo interno, dotando i singoli atenei di un efficace sistema di *governance* interna volta a compiere scelte strategiche e a realizzare una adeguata allocazione delle risorse, pare non si sia riusciti a centrare pienamente tale obiettivo.

Così, a titolo esemplificativo, in relazione all'aspetto dell'auspicato bilanciamento delle funzioni dei diversi organi in ottica di razionalizzazione del sistema: il sistema così come delineato rispetto al ruolo di Consiglio di amministrazione e Senato accademico ha mostrato in particolare diverse criticità e contraddizioni.

Anche alla luce della recente pandemia⁷⁹ e della conseguente necessità di riorganizzare l'intero sistema ed una efficace ripartenza del sistema universitario, ad oltre dieci anni dall'approvazione della riforma Gelmini, si rileva che se si intende considerare l'autonomia quale risorsa al fine della responsabilizzazione degli operatori e dell'adeguamento ai bisogni di singole realtà, occorre prendere atto che la stessa concreta realizzazione del principio va contestualizzata in un processo di medio-lungo periodo, anche nell'ambito di un disegno organico di riforma.

Necessario e urgente, sul piano normativo, alla luce delle ormai "datate" previsioni vigenti, un adattamento ed una revisione delle medesime, preferibilmente nell'ambito di un Testo Unico sulla materia e non mediante una continua, frammentaria e disorganizzata riforma parziale delle previsioni sul punto⁸⁰.

In tal senso, occorre segnalare che è attualmente in corso l'*iter* di approvazione parlamentare del disegno di legge n. 1192, presentato in data 15 luglio 2024, recante "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie". L'art. 11 del richiamato disegno di legge provvede a conferire una delega al Governo, finalizzata al "riordino e razionalizzazione della normativa in materia di università in ordine agli assetti istituzionali, organizzativi, formativi e didattici, alle procedure concorsuali dei professori e dei ricercatori, alla mobilità nazionale ed internazionale del corpo docente e degli studenti, alla promozione e alla valutazione dell'attività di ricerca, nonché allo stato giuridico ed economico del personale universitario"⁸¹.

⁷⁸ Si v. E. M. Marengi, *op. cit.*, 799 ss.

⁷⁹ In relazione ai provvedimenti adottati nel corso dell'emergenza pandemica, sia consentito un rinvio a R. Morzenti Pellegrini, *Il punto sull'attuazione dell'autonomia universitaria alla luce dell'emergenza sanitaria*, *op. cit.*, 482-489. Sullo stato di attuazione del PNRR, si v. A. Gavosto, A. Zanardi, *Il PNRR per scuola e università: a che punto siamo?*, in *Astrid Rassegna*, 2024.

⁸⁰ Sulla necessità di introdurre un Testo Unico, si v. A. Marra, *Introduzione*, in A. Marra (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, *op. cit.*, 9.

⁸¹ Si v., sul punto, le riflessioni di A. Marra, M. Ramajoli, *La manutenzione dell'Università*, *op. cit.*; L. Zamponi, *Doppio colpo all'università*, in *www.roars.it*, 12 luglio 2024.

Inoltre, occorre evidenziare che con d.m. 20 settembre 2024, n. 1591 è stato istituito presso il Ministero un gruppo di lavoro, al quale è attribuito il compito di supportare il Ministro nell'analisi, nello studio e nella elaborazione di proposte di revisione in materia di reclutamento, di qualità dell'offerta formativa, dell'assetto e della *governance* della valutazione dell'università e della ricerca, nonché di revisione della struttura e del funzionamento degli organi consultivi del Ministero dell'università e della ricerca.

Si auspica pertanto che sia avviata una seria riflessione sulle criticità che si sono riscontrate nel sistema universitario italiano, così da giungere ad una riforma condivisa, all'effettivo riordino e ad una concreta razionalizzazione della disciplina attualmente vigente, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione e conformemente alla funzione sociale che le università sono chiamate ad esercitare.