

Capitolo 1

L'assetto costituzionale dell'Università

Sommario

1. Le coordinate costituzionali. - 2. Inquadramento istituzionale dell'Università.
 3. Il principio autonomistico. - 4. Trasformazione delle università in Fondazioni.
 5. La riforma dell'Università (Legge 240/2010). - 6. L'autonomia normativa. - 7. L'autonomia finanziaria.
 8. L'autonomia didattica. - 9. L'autonomia organizzativa.

1. Le coordinate costituzionali

A) La promozione della cultura

L'**Università**, quale centro istituzionale di formazione culturale e di attività di ricerca scientifica, trova il suo fondamento costituzionale in primo luogo nell'art. 9 Cost. Il dettato del primo comma, che è esplicitato più ampiamente negli articoli 33 e 34 della Costituzione attribuisce ai soggetti pubblici il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca.

La Costituzione, infatti, proclama l'assoluta *libertà della cultura* in tutte le forme attraverso cui si esprime e l'*autonomia delle strutture* che alla promozione della stessa cultura o della ricerca scientifica e tecnologica si dedicano (art. 33 Cost.); indiscutibile corollario in tal senso è rappresentato dall'art. 34 Cost. rivolto all'attività di ricerca finalizzata a rinnovare i contenuti dell'insegnamento.

In tale ottica emergono i tratti della cd. **Costituzione culturale** che, imponendo alla Repubblica la funzione di promuovere la cultura, suggerisce di qualificare lo Stato italiano come «Stato di cultura», che ha il compito di creare le condizioni ed i presupposti affinché la proclamata libertà di cultura, astrattamente riconosciuta a tutti i cittadini, diventi **diritto materialmente esercitabile** dal popolo per garantire la *qualità* della democrazia (art. 2 Cost.).

B) Le pari opportunità culturali

Come già accennato, l'impegno incentivante di crescita culturale del Paese attribuito alle istituzioni statali si sostanzia nel precipuo compito di creare le possibilità materiali affinché la *libertà di cultura* diventi diritto *concretamente* esercitabile da tutti, nel rispetto del principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione: «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, c. 2, Cost.).

La realizzazione di tale proposito avrebbe richiesto allo stesso Costituente una impostazione, nella redazione degli articoli 33 e 34 Cost., scevra dalle istanze garantistiche ottocentesche tese unicamente a preservare la libertà di esplicazione dell'insegnamento e, all'opposto, protesa a sviluppare politiche economiche e sociali finalizzate alla più ampia diffusione dell'istruzione. In tal senso diventava prioritario ed indifferibile garantire a tutti l'eguale «opportunità» di accedere allo studio, all'istruzione nelle sue varie manifestazioni, precostituendo uno specifico *obbligo* delle istituzioni pubbliche di erogazione del servizio, al fine di azzerare le discriminazioni di classe ed indirizzare la società verso una omogeneizzazione delle **opportunità culturali**. Conseguentemente avrebbero assunto un ruolo di secondo piano le problematiche inerenti ai sistemi universitari, focalizzan-

do, al contrario, l'attenzione su politiche di sviluppo economico nei vari ambiti territoriali del nostro Stato, necessariamente propedeutiche all'estensione del fenomeno scolastico.

La prospettiva illustrata non sembra, tuttavia, essere stata accolta dal nostro Costituente che ha disatteso fortemente le istanze egualitarie enunciate dall'art. 3, comma 2, Cost., preferendo, nella redazione dei due articoli in esame, porre in essere scelte senza soluzione di continuità con i valori caratterizzanti il secolo precedente, sollecitando, così, il legislatore ordinario ad affrontare le tematiche concernenti «la libertà nell'esplicazione del servizio» (CASSESE).

C) La libertà dell'arte e della scienza

L'articolo 33, comma 1, Cost. sancisce: «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento».

L'identificazione dei concetti di «arte» e di «scienza» presenta non poche difficoltà, poiché «qualsiasi oggetto può essere affrontato scientificamente e qualunque può essere il contenuto o il motivo di una espressione artistica» (FOIS).

Se, in relazione ai fenomeni scientifici, si può far riferimento al metodo con cui vengono elaborati (ossia, quelli considerati tali in un determinato momento storico dall'opinione prevalente) per le manifestazioni artistiche non è possibile ricorrere a tale criterio. Per esse si può solo considerare il fine estetico intrinseco che, pur non eliminando tutte le difficoltà, è l'unico che presenta sufficienti garanzie di non arbitrarietà ed oggettività. Saremmo quindi in presenza di manifestazioni artistiche o scientifiche qualora l'oggetto dell'attività abbia un fine estetico in sé o sia trattato con metodo scientifico.

Così chiariti i concetti, non sembra possibile accogliere la tesi di parte della dottrina secondo cui il dettato dell'articolo in esame è un'esplicitazione, una *species* del più ampio *genus* della libertà di pensiero *ex art.* 21 Cost.

La previsione costituzionale di una norma *ad hoc* concernente la libertà dell'arte e della scienza è testimone del chiaro intento di distinguerla dalla libertà di pensiero sancita dall'art. 21 Cost. la cui disciplina, inoltre, si presenta notevolmente più rigida, incontrando il limite espresso del *buon costume* per alcune sue manifestazioni (ad es. stampa e spettacoli), non richiamato, invece, all'art. 33 Cost.

Sia l'articolo 33 che l'articolo 21 della Costituzione trovano eguale riconoscimento e tutela nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che con il Trattato di Lisbona ha assunto lo stesso valore giuridico vincolante del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in precedenza Trattato CE).

Nel dettaglio, mentre per l'articolo 33 Cost. comma 1 si ha una corrispondenza pressochè identica con l'articolo 13 della Carta, con la differenza che il termine ivi utilizzato è *arti* (in luogo del singolare utilizzato dalla nostra Costituzione) a riconoscimento delle diverse tipologie di espressione creativa che si sono sviluppate nel tempo, per ciò che concerne la libertà di pensiero sancita nell'articolo 21 Cost., la stessa viene garantita nella Carta, all'articolo 10 e 11 dove sono ubicate anche la libertà di espressione e di informazione, di coscienza e di religione.

D) La libertà d'insegnamento

Il principio fondamentale che pervade la disciplina costituzionale della diffusione della cultura è quello della libertà d'insegnamento intesa come «qualunque manifestazione, anche isolata, del proprio pensiero che, riguardando l'arte e la scienza, abbia in sé forza tale da illuminare altri sullo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» (POTOTSCHNIG). Essa si collega alla libertà di manifestare il proprio pensiero, alla prerogativa di professare qualunque tesi o teoria si ritenga degna di accettazione, alla libertà di svolgere il proprio

insegnamento secondo il metodo che appare più opportuno adottare. È riconosciuto al docente la libertà di esercitare le sue funzioni didattiche senza vincoli di ordine politico, religioso o ideologico, con il solo limite del rispetto della libertà di opinione del discente.

La dottrina dominante ritiene che l'insegnamento, in qualunque ambito venga esercitato, deve, in ogni caso, rispettare i principi del *buon costume*, dell'*ordine pubblico*, della *pubblica incolumità*.

Difficilmente definibile a priori è l'ambito concettuale del buon costume in quanto strettamente collegato alla contingenza storica e al quadro di valori accolti dalla collettività sociale. In senso lato vi si possono far rientrare tutti quegli atti o fatti che «in un dato momento storico suscitano scandalo o allarme sociale, violando il comune senso del pudore o la coscienza collettiva» (FRISOTTI).

Il rispetto dell'ordine pubblico si traduce nel divieto di introdurre, per il tramite dell'insegnamento, elementi di turbativa sociale e di propaganda sovversiva per le istituzioni dello Stato.

Il limite della pubblica incolumità attiene, infine, secondo CRISAFULLI a quelle «attività pratiche che si accompagnano, integrandolo o sviluppandolo, all'insegnamento» (attività tecniche o di laboratorio) e che, quando svolte senza le normali cautele, sono potenzialmente pregiudizievoli per l'integrità fisica e la salute degli alunni.

La libertà di insegnamento, in presenza di un'espressa dichiarazione costituzionale, deve ritenersi totalmente libera e tutelata in maniera assolutamente svincolata, secondo alcuni autori (FOIS), anche dall'unico limite esplicito posto dalla Costituzione alla libertà di manifestazione del pensiero: quello del *buon costume*.

L'insegnamento può essere impartito in qualsiasi luogo, sia ai giovani che agli adulti; non risulta, inoltre, necessario che si rivolga ad una categoria differenziata di soggetti o che questi siano in rapporto di subordinazione rispetto al docente.

Restano escluse tutte le manifestazioni eminentemente propagandistiche di tesi o teorie che non ricevono alcuna garanzia costituzionale.

2. Inquadramento istituzionale dell'Università

Nell'ordinamento italiano vige il principio del pluralismo della pubblica amministrazione in base al quale coesistono, accanto allo Stato, altri soggetti che, dotati di capacità giuridica pubblica, perseguono finalità di interesse generale. Il riferimento è agli *enti pubblici* che si identificano, in relazione alla struttura, ai fini ed al regime giuridico, in enti pubblici autarchici o enti pubblici economici. Questi ultimi operano nel campo della produzione e dello scambio di beni e servizi, svolgendo attività prevalentemente o esclusivamente economiche, alla stregua di criteri privatistico-imprenditoriali.

Gli enti pubblici autarchici agiscono in regime di diritto amministrativo e si caratterizzano:

- per l'*autarchia*, intesa come capacità dell'ente di amministrare i propri interessi, svolgendo un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia dell'attività amministrativa dello Stato;
- per l'*autonomia* che indica in generale, l'indipendenza dell'ente nell'esercizio delle proprie funzioni;
- per l'*autogoverno*, in quanto gli organi locali di governo sono composti da elementi scelti dagli stessi governati.

Gli enti pubblici autarchici possono essere territoriali qualora il territorio rappresenti un elemento costitutivo e come tale essenziale per l'esistenza dell'ente (ad es. il Comune e la Regione) e enti non territoriali che sono, per esclusione, tutti gli altri; questi sono definiti anche *istituzionali*.

Gli enti, inoltre, possono rivestire carattere locale o nazionale (rilevando non solo per la sfera d'azione ma anche per gli interessi pubblici perseguiti) e distinguersi, a loro volta, in strumentali ed ausiliari. Gli enti autarchici strumentali perseguono fini ed interessi propri dello Stato e ne costituiscono, pertanto, degli strumenti; gli enti ausiliari svolgono funzioni che non sono necessarie ma integrano e completano l'attività dello Stato.

In tale contesto strutturale l'**Università può definirsi ente autarchico in senso stretto**, in quanto opera in regime di diritto amministrativo ed esercita potestà pubbliche.

La natura giuridica delle Università è stata oggetto di pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, la quale con decisione del 10 maggio 2006 n. 10700, ha affermato che «*alle Università, dopo la riforma introdotta dalla legge 168/1989, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di enti pubblici autonomi...*».

3. Il principio autonomistico

L'ultimo comma dell'art. 33 Cost. sancendo che «università ed accademie hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» considera l'*autonomia universitaria* un corollario irrinunciabile per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ente.

L'*iter* legislativo teso ad attuare il dettato costituzionale prende avvio negli anni sessanta, attraverso un processo di decentramento dei servizi dell'amministrazione centrale dell'università unitamente al riordino dell'apparato centrale (L. 304/1961 e L. 1264/1961), seguito da una riorganizzazione a livello decentrato dei compiti e delle procedure amministrative.

I successivi interventi legislativi, testimoniando la volontà di porre in essere un processo evolutivo, hanno dato avvio al dettato fondamentale della legislazione in materia.

Una svolta fondamentale verso la più ampia attuazione del dettato costituzionale si è realizzata sullo scorcio degli anni ottanta con l'emanazione della L. 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica (oggi **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR**) che detta numerose disposizioni finalizzate al maggior ampliamento dell'autonomia delle amministrazioni universitarie. L'*iter* riformatore in senso autonomistico è stato avviato, dunque, con la L. 168/1989 che ha posto le basi per un processo di riforma di tutto il sistema universitario, delineando un nuovo assetto caratterizzato anche dalla conseguente differenziazione tra le varie università.

La disposizione principale della L. 168/1989, almeno per quanto riguarda il profilo dell'autonomia universitaria, è costituita dall'articolo 6, ai sensi del quale «**Le università** sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, **hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile**; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti». L'autonomia delle istituzioni universitarie è rafforzata da quanto è sottolineato nel successivo comma 2, laddove si precisa che «le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, *esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento*», eliminando esplicitamen-

te qualunque possibile disciplina dettata attraverso norme di grado inferiore (in particolare le *circolari ministeriali*).

Il dettato dell'art. 6 della L. 168/1989 rappresenta il più ampio e completo riconoscimento dell'autonomia di cui godono le università. I principi, sommariamente indicati nella legge istitutiva del Ministero, sono sufficienti per fissare il quadro generale delle concrete articolazioni del principio autonomistico. È così possibile distinguere tra:

- **autonomia normativa**, che si concretizza nel potere di emanare atti normativi aventi valore vincolante come gli statuti e i regolamenti;
- **autonomia finanziaria**, intesa come la capacità dell'ente di poter contare su risorse provenienti da fonti diverse, ma che possono essere gestite in modo completamente indipendente;
- **autonomia didattica**, vale a dire la capacità di determinare e disciplinare i corsi di laurea e tutto ciò che riguarda l'organizzazione didattica;
- **autonomia organizzativa**, intesa come capacità di ciascun ateneo di creare e gestire le strutture necessarie al proprio funzionamento.

Il principio autonomistico

4. Trasformazione delle università in Fondazioni

Un ulteriore riconoscimento dell'autonomia di cui godono le università risulta dall'art. 16 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in L. 6 agosto 2008, n. 133 in base al quale è stabilito che le **università pubbliche possono deliberare la propria trasformazione in fondazioni di diritto privato**.

Tale trasformazione è adottata con delibera del Senato accademico a maggioranza assoluta ed è approvata con decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Le fondazioni universitarie, la cui trasformazione opera dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'adozione della delibera, hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile, e subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università. Contestualmente alla delibera di trasformazione, sono adottati i regolamenti di amministrazione, contabilità e lo statuto nel quale si può prevedere l'ingresso di nuovi soggetti pubblici o privati. Le stesse adottano altresì un regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici.

Tuttavia il sistema di finanziamento pubblico continua ad essere garantito ed è assicurata la vigilanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze attraverso la presenza di rappresentanti delle amministrazioni vigilanti nei collegi dei sindaci delle fondazioni universitarie. Per quanto riguarda il trattamento economico e giuridico del **personale amministrativo**, si applica quello vigente fino alla stipulazione del **primo contratto collettivo di lavoro**.

5. La riforma dell'Università (Legge 240/2010)

Un altro *iter* riformatore che ha provveduto a specificare in modo particolareggiato i principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 Cost. è stata la riforma Gelmini avviata con la L. 30-12-2010, n. 240. Tale legge, che introduce *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario* è **entrata in vigore il 29 gennaio 2011** e rappresenta il primo provvedimento organico che modifica l'intero assetto universitario.

I principi ispiratori della riforma fanno riferimento, ai concetti di **autonomia e responsabilità; valorizzazione del merito; combinazione di didattica e ricerca**. È ridisegnata la *governance* degli atenei, lo stato giuridico ed il reclutamento del personale, delegando il Governo ad adottare incentivi per la qualità.

A rendere operativa la legge, oltre ai provvedimenti attuativi, regolamenti e decreti ministeriali, alcuni dei quali sono stati già emanati, si aggiungono le riforme degli statuti che ciascuna università ha approvato a partire da ottobre 2011.

Punti salienti della riforma riguardano:

- **l'organizzazione e la governance del sistema universitario:** si tratta di approvare i nuovi statuti nei quali si fa riferimento ad un codice etico che deve essere adottato per evitare incompatibilità e conflitti di interesse legati a parentele; al numero dei mandati dei rettori, il cui limite massimo complessivo è di sei anni, inclusi quelli già trascorsi prima della riforma; alla distinzione netta di funzioni tra Senato accademico e Consiglio di amministrazione. Nei nuovi statuti si fa menzione di un direttore generale da introdurre in luogo del direttore amministrativo, di un nucleo di valutazione d'ateneo con una maggiore presenza di membri esterni e della riorganizzazione interna degli atenei, semplificando i dipartimenti e le facoltà, introducendo misure a tutela della rappresentanza studentesca e rafforzando l'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità di docenti e studenti;
- **il reclutamento dei giovani studiosi:** si tratta dell'introduzione all'abilitazione scientifica nazionale quale requisito indispensabile per l'accesso al ruolo dei professori sia di prima fascia che di seconda fascia (associazione e ordinariato) a seguito della quale si avviano poi procedure pubbliche, bandite dalle singole università, che decideranno i posti da assegnare. L'abilitazione è attribuita da una commissione nazionale con membri italiani e per la prima volta anche stranieri, sulla base di specifici parametri di qualità;
- **l'accesso di giovani studiosi:** si tratta della revisione e semplificazione della struttura stipendiale del personale accademico, degli assegni di ricerca; dell'abolizione delle borse post dottorali; della nuova normativa sulla docenza a contratto, abolendo la docenza gratuita. Si introduce un sistema di contratti a tempo determinato per i ricercatori che solo dopo un certo lasso di tempo, se saranno ritenuti validi dagli atenei, saranno confermati a tempo indeterminato. Ciò si determina per evitare il fenomeno di ricercatori a vita e per presentare situazioni di chiarezza fondate sul merito;
- **la valutazione degli atenei:** le risorse devono essere trasferite in base alla qualità della ricerca e della didattica. Viene introdotto l'obbligo da parte dei docenti di certificare la loro presenza a lezione con l'impegno dei professori a tempo pieno per l'insieme delle

attività didattiche, di ricerca e gestione stabilito di 1500 ore, di cui almeno 350 destinate ad attività di docenza e servizio per gli studenti; viene introdotta la delega al governo per riformare la legge n. 390/1991 in tema di diritto allo studio allo scopo di spostare il sostegno direttamente agli studenti per favorire l'accesso agli studi universitari e la mobilità. Si prevede, inoltre, un Fondo per il merito che dovrà erogare premi, buoni e finanziamenti agevolati ai migliori fra gli studenti universitari dei corsi di laurea e laurea magistrale;

La riforma: L. 240/2010

- **l'introduzione di una contabilità economico-patrimoniale uniforme**, secondo criteri nazionali concordati tra Miur e Tesoro e in cui i bilanci dovranno rispondere a criteri di maggior trasparenza.

6. L'autonomia normativa

A) Introduzione

La legge del 1989 si è ampiamente soffermata sull'autonomia normativa il cui aspetto più saliente è rappresentato dalla **possibilità per gli atenei di emanare statuti e regolamenti**.

L'art. 16 della L. 168/1989 aveva previsto che, in attesa dell'approvazione della legge attuativa dei principi autonomistici, tali atti fossero adottati con decreto del Rettore. Tuttavia lo stesso articolo precisava che, qualora tale legge non fosse stata approvata entro il termine di un anno, la competenza sarebbe passata comunque al Senato accademico, integrato con rappresentanti delle varie realtà universitarie; così decorso l'anno, la procedura di approvazione dello Statuto e dei regolamenti da parte del Senato accademico è divenuta pienamente operativa.

B) Gli Statuti

In seguito alla riforma, gli **Statuti delle università** sono deliberati dal *Senato accademico* previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione:

La riforma, inoltre, ha dettato i vincoli e i criteri a cui gli atenei devono attenersi nell'elaborazione delle modifiche statutarie. Oltre alla previsione degli organi quali Rettore, Senato accademico, Consiglio di amministrazione, Collegio dei revisori dei conti, Nucleo di valutazione e Direttore generale, devono contenere:

- l'attribuzione al dipartimento sia delle funzioni relative alla ricerca scientifica sia quelle didattiche e formative, svolta fino ad oggi dalla facoltà;
- la riorganizzazione dei dipartimenti articolata secondo le dimensioni dell'ateneo;
- la possibilità di istituire strutture di raccordo fra i dipartimenti proporzionali alle dimensioni dell'ateneo con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche con un organo deliberante;
- alle università di piccole dimensioni (con organico di professori e ricercatori inferiore a 500 unità) e agli istituti di istruzione universitaria ad ordinamento speciale è consentita una diversa organizzazione interna, nel rispetto dei principi di semplificazione, efficienza ed efficacia e di allocazione delle risorse;
- l'istituzione in ciascun dipartimento di una commissione paritetica docenti-studenti e la garanzia di una rappresentanza elettiva degli studenti;
- rafforzamento dell'internazionalizzazione nell'ambito delle risorse umane;
- introduzione di sanzioni da irrogare in caso di violazioni di codice etico.

Gli statuti possono altresì:

- determinare i corsi di laurea e di specializzazione (art. 6, comma 3, della L. 168/1989);
- definire e disciplinare i criteri per l'attivazione dei corsi di perfezionamento di dottorato di ricerca e dei servizi didattici integrativi;
- fissare i principi in base ai quali devono essere emanati i regolamenti di ateneo e quelli interni di ciascuna struttura;
- indicare le strutture didattiche, di ricerca e di servizio alle quali è attribuita autonomia finanziaria e di spesa;
- disciplinare le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali.

Lo Statuto, deliberato a maggioranza assoluta dai membri del Senato accademico, è trasmesso al Ministro il quale, entro 120 giorni, esercita un controllo di legittimità e un controllo di merito; quest'ultimo si attua attraverso la richiesta motivata di riesame che può essere compiuta una sola volta.

Se lo Statuto dopo il rinvio è nuovamente approvato dai tre quinti — nell'ipotesi di rilievi di legittimità — o dalla maggioranza assoluta dei membri — nei casi di rilievi di merito —, esso deve essere emanato ed il Ministro può adire il giudice amministrativo per i soli vizi di legittimità. Ove la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate (art. 6, comma 10, della L. 168/1989). Gli statuti sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

Disposizioni statutarie particolari per l'Università di Trento

Ai sensi dell'art. 40 della L. 590/1982 è stata istituita, dall'anno accademico 1982/1983, l'Università degli studi di Trento. Essa, tenuto conto della singolare situazione autonómica territoriale, è disciplinata da uno statuto speciale di autonomia proposto dal Consiglio di amministrazione dell'Università, integrato da cinque rappresentanti eletti dai professori di ruolo e uno dal personale non docente, previo parere della Facoltà e del Senato accademico, della Provincia autonoma di Trento, ed approvato nei modi previsti per gli statuti delle altre università statali.

Secondo quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 2, L. 240/2010 gli istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale adottano proprie modalità di organizzazione nel rispetto dei principi di semplificazione, efficienza e trasparenza dell'attività amministrativa sanciti nella stessa legge.

C) I regolamenti di ateneo

I regolamenti di ateneo sono **norme prevalentemente attuative o integrative** dello Statuto oppure di norme di carattere generale che sono dirette alle università che incontrano limiti sostanziali rappresentati dai principi e dalle procedure dettate dalla disciplina statutaria. Ai sensi dell'art. 6, comma 11, della L. 168/1989 i regolamenti sono pubblicati nel Bollettino Ufficiale del Ministero.

Tipici regolamenti di ateneo sono: il *regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità*, il *regolamento didattico di ateneo*, il *regolamento per i criteri di valutazione comparative per il reclutamento dei professori e ricercatori universitari*, per la *copertura dei posti mediante trasferimento e mobilità dei docenti e ricercatori*.

7. L'autonomia finanziaria

L'autonomia finanziaria

L'autonomia finanziaria si basa, secondo quanto prescritto dall'art. 7, L. 168/1989, sulla fissazione dei **criteri per la gestione e l'esatta individuazione dell'entità delle fonti di finanziamento**. Un ruolo preminente riveste, al riguardo, il finanziamento dello Stato assieme ai contributi obbligatori rappresentati dalle tasse pagate dagli studenti, i cui proventi sono devoluti all'università, mentre le tasse di laurea all'erario. Può inoltre richiedersi il pagamento di contributi speciali per le biblioteche o altra struttura scientifica.

L'art. 7 della L. 168/1989 individua, inoltre, altre «forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni». Tale ultimo riferimento riflette la volontà, nel definire il proprio fabbisogno, di reperire i propri finanziamenti da fonti non sempre e necessariamente statali. Gli Statuti, in base al disposto del comma 4, dell'art. 7 in esame, individuano le strutture di ricerca, didattiche e di servizio alle quali è attribuita autonomia finanziaria e di spesa.

In base al disposto dell'art. 7, comma 7, della L. 168/1989, come sostituito dal comma 3 dell'art. 11, D.Lgs. 27 gennaio 2012, n. 18, le università adottano un **regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità**, emanato con decreto dal rettore previa deliberazione del consiglio di amministrazione, sentito il senato accademico.

Tale regolamento disciplina i criteri per la gestione, le procedure amministrative e finanziarie e le responsabilità connesse, al fine di assicurare «la rapidità e l'efficienza nella erogazione delle spese e il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio», il regolamento disciplina altresì le procedure contrattuali, le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'Università e l'amministrazione del patrimonio.

I livelli di controllo sull'autonomia finanziaria delle università

La L. 537/1993 prevede tre diversi livelli di controllo: il *primo* è esercitato dal Ministero con funzioni di indirizzo politico generale del sistema universitario e con l'obiettivo di stabilire i criteri per la verifica del programma di sviluppo, ai fini di un riequilibrio del sistema universitario per l'assegnazione delle risorse con l'ausilio di un Osservatorio, che unisce alle funzioni di consulenza quelle per la messa a punto di procedure, strumenti e parametri di valutazione. Il *secondo* livello di controllo è posto in essere dai singoli Atenei, i quali realizzano un'attività di autovalutazione interna, la cui costituzione è prevista come obbligatoria. Infine, il *terzo* livello è costituito dalle diverse unità operative esistenti all'interno di ogni Ateneo, con commissioni ed organismi di vario tipo per la valutazione dei risultati di ricerca, formazione e delle risorse impiegate (M. Grassi - E. Stefani).

8. L'autonomia didattica

A) Evoluzione legislativa

Quale ulteriore corollario del principio autonomistico si prefigura l'autonomia didattica intesa come **determinazione e disciplina dei corsi di laurea, dei corsi di specializzazione, dei piani di studio, delle forme di tutorato, dei metodi didattici e dei titoli rilasciati**. Essa, quindi, può estrinsecarsi nell'istituzione di seminari, di scuole di perfezionamento, nella costituzione di nuovi istituti, oltre ad individuare le modalità di svolgimento degli esami di laurea e gli insegnamenti complementari. L'autonomia didattica, attuata con la L. 341/1990, trova ampio riconoscimento con la L. 15-5-1997, n. 127 da cui prende avvio il

percorso della riforma didattica. L'articolo 17, commi da 95 a 101 (alcuni modificati dalla L. 4/1999 e dalla L. 370/1999) mira a rafforzare l'autonomia didattica degli atenei consentendo a questi ultimi di disciplinare liberamente l'ordinamento degli studi dei corsi universitari.

I criteri generali cui devono attenersi gli atenei sono stabiliti con uno o più decreti emanati dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con altri Ministri interessati, sentiti i pareri del Consiglio Universitario Nazionale e delle Commissioni parlamentari competenti, nel rispetto della normativa europea vigente.

Tali criteri indicati con i decreti ministeriali, nel rispetto dell'autonomia universitaria, hanno lo scopo di accorpare i corsi di studio per aree omogenee considerando gli sbocchi occupazionali sul territorio e a livello internazionale, di prevedere nuove tipologie di corsi e titoli universitari nonché di individuare strumenti per l'orientamento, la mobilità degli studenti e l'attivazione di corsi di studio da parte di università italiane in collaborazione con atenei stranieri.

Ai sensi del comma 99 dell'art. 17 della L. 127/1997 con uno o più decreti del Ministro dell'Università, su proposta del Consiglio Universitario Nazionale si provvede, secondo criteri di affinità scientifica e didattica, all'accorpamento e al successivo aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari, nell'ambito dei quali sono raggruppati gli insegnamenti, anche al fine di stabilire la pertinenza della titolarità ai medesimi settori, nonché i raggruppamenti concorsuali.

L'ultimo decreto ministeriale, il D.M. 18 marzo 2005, ha provveduto oltre ad un'ulteriore rideterminazione e aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari alla definizione dei relativi contenuti.

In attuazione di quanto previsto dalla L. 127/1997 fu emanato il **D.M. 3 novembre 1999, n. 509** con il quale fu approvato il regolamento recante le norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei.

Tale regolamento rappresentando il punto d'approdo di questo ampio riconoscimento dell'autonomia didattica ha posto le basi per la riforma dell'ordinamento universitario in materia didattica.

Le disposizioni in esso contenute, pienamente operative a partire dall'anno accademico 2001-2002, dettavano i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determinavano la tipologia dei titoli di studio rilasciati dagli atenei.

Punti essenziali della riforma didattica (*vedi anche cap. 3*) operata dal D.M. 509/1999 erano i seguenti:

- la previsione di **nuovi corsi di studio**: di primo livello (*laurea*), di secondo livello (*laurea specialistica*), di terzo livello (*diploma di specializzazione, dottorato di ricerca* etc.);
- l'introduzione delle **classi di laurea**. I corsi di studio attivati dagli atenei che presentano gli stessi obiettivi formativi sono raggruppati in classi d'appartenenza, individuate da uno o più decreti ministeriali, cd. *decreti d'area*. In totale sono 42 classi di laurea e 104 classi di laurea specialistica;
- l'adozione del sistema dei **crediti formativi universitari (CFU)**, i nuovi criteri di valutazione in aggiunta ai tradizionali voti d'esame e corrispondenti all'impegno sostenuto dallo studente per conseguire il titolo universitario.

La ratio della riforma, detta anche del «3 + 2» (laurea triennale + laurea specialistica) era da ricercare nella volontà di offrire una maggiore flessibilità del sistema universitario, adeguando la struttura dei corsi di studio alle nuove esigenze di formazione e alle esigenze del sistema produttivo.

In seguito il D.M. 509/1999 è stato abrogato e sostituito dal **D.M. 22 ottobre 2004, n. 270** che pur muovendosi nella stessa direzione ha riportato modifiche non di poco conto alla vecchia riforma dell'ordinamento didattico.

Il nuovo modello, cd. a Y (1+2+2) consiste in un anno di base e due opzioni di due anni: la prima è rivolta a coloro che intendono conseguire la laurea triennale scegliendo dunque un percorso professionalizzante, mentre la seconda consente di acquisire la laurea magistrale optando per un approccio metodologico.

Il passaggio alla «nuova Università» ha preso avvio a partire dall'anno accademico 2008-2009 con la ridefinizione delle nuove classi di laurea attraverso l'emanazione degli appositi decreti attuativi.

Gli studenti, iscritti anteriormente alla nuova riforma e prima dell'emanazione dei nuovi regolamenti concernenti la determinazione delle classi di laurea, possono concludere il loro ciclo di studi seguendo le regole dell'ordinamento previgente.

La **riforma sulla didattica** prevede principalmente quali elementi di novità:

- un **anno comune** pari a 60 crediti caratterizzato da una forte preparazione di base tale da garantire allo studente la possibilità di proseguire per altri due anni di studio;
- un **percorso professionalizzante** (di due anni) basato su una preparazione più adeguata e orientata al mercato del lavoro, supportata da stages e attività di tirocinio e finalizzata alla *laurea triennale*;
- un **biennio metodologico-formativo** a completamento del quale lo studente deve avere acquisito 120 crediti per il conseguimento della *laurea magistrale* (LM), la nuova denominazione della laurea specialistica.

Scopo dichiarato della nuova riforma è **separare nettamente i due iter formativi**, pur consentendo un facile transito tra l'uno e l'altro.

In tal modo, si ottiene l'obiettivo della promozione di forme di raccordo più intense tra il percorso formativo universitario e il mondo del lavoro e delle professioni, da un lato aumentando la capacità di assorbimento dei giovani laureati da parte del sistema produttivo, dall'altro valorizzando il capitale umano qualificato prodotto dagli atenei.

Rinviano alla sezione seconda del capitolo tre la disamina del decreto n. 270, in questa sede è possibile anticipare che il riordino riguarda tutte le facoltà, da quelle umanistiche a quelle scientifiche, escludendo le facoltà dell'area sanitaria — Medicina, Odontoiatria, Farmacia, Veterinaria — e la Facoltà di Architettura per le quali si richiede un quinquennio unitario, nonché la Facoltà di Giurisprudenza che dopo il primo anno di base, prosegue in un unico quadriennio (1 + 4) al fine di assicurare maggiore organicità qualità e completezza nella formazione finalizzata alle professioni legali.

Il corso di **laurea magistrale in giurisprudenza**, introdotto con il D.M. 25 novembre 2005, ha definito il percorso di studi più professionalizzante; esso è articolato in un anno uguale per tutti e quattro anni di specializzazione 1 + 4. Tale corso di laurea può essere istituito anche con il concorso di più facoltà della stessa università sulla base di specifiche norme del regolamento didattico di ateneo che ne disciplinano il funzionamento.

Le competenti strutture didattiche determinano, attraverso il regolamento didattico, l'elenco degli insegnamenti e delle altre attività informative in funzione degli obiettivi formativi specifici del corso così come i requisiti curriculari che devono essere posseduti per l'ammissione.

I crediti, assegnati a ciascuna attività formativa e corrispondenti a 25 ore di impegno complessivo per studente, sono definiti dai regolamenti didattici di ciascun ateneo che indicano altresì il settore o settori scientifico-disciplinari di riferimento.

Inoltre i laureati di questa classe di laurea devono aver conseguito un approfondimento della cultura giuridica su base nazionale ed europea anche con metodologie casistiche; devono altresì possedere capacità di produrre

testi giuridici chiari ed efficaci in rapporto ai contesti di impiego nonché capacità interpretativa di analisi casistica, di qualificazione giuridica e di comprensione per affrontare problemi applicativi e interpretativi del diritto. Ciò al fine di svolgere oltre alle professioni legali e all'esercizio della magistratura anche attività nelle pubbliche amministrazioni, in settori socio-economici e politici, nelle imprese private, nei sindacati oltre che nelle organizzazioni internazionali.

B) Regolamenti didattici di ateneo

Così denominati, i regolamenti degli ordinamenti didattici sono previsti dalla L. 341/1990 e disciplinano l'ordinamento degli studi dei corsi, dei corsi di formazione e delle attività formative.

Il D.M. 270/2004, all'art. 11, specifica che gli stessi sono approvati dal Ministro dell'Università ed emanati con decreto rettorale che stabilisce anche la loro entrata in vigore.

Lo stesso articolo prevede altresì che ogni ordinamento didattico determina:

- le denominazioni e gli obiettivi formativi dei corsi di studio, indicando le relative classi di appartenenza;
- il quadro generale delle attività formative da inserire nei *curricula*;
- i crediti assegnati a ciascuna attività formativa riferendoli ad uno o più settori scientifico-disciplinari nel loro complesso;
- le caratteristiche della prova finale per il conseguimento del titolo di studio.

I regolamenti didattici di ateneo disciplinano (comma 7, art. 11, D.M. 270/2004), inoltre, gli aspetti di organizzazione dell'attività didattica comuni ai corsi di studio.

In particolare si fa riferimento:

- ai criteri di accesso ai corsi di laurea. Nei regolamenti didattici di ateneo è stabilito che gli iscritti ai corsi di laurea, afferente alla medesima classe, condividono le stesse attività formative di base e caratterizzanti comuni, per un minimo di 60 crediti prima della differenziazione dei percorsi formativi e secondo criteri stabiliti autonomamente; definiscono altresì i criteri per la prosecuzione degli studi;
- agli obiettivi, ai tempi e ai modi con cui le competenti strutture didattiche provvedono collegialmente alla programmazione, al coordinamento e alla verifica dei risultati delle attività formative;
- alle procedure di attribuzione dei compiti didattici annuali ai professori e ai ricercatori universitari, ivi comprese le attività didattiche integrative, di orientamento e di tutorato;
- alle procedure per lo svolgimento degli esami e delle altre verifiche di profitto, nonché della prova finale per il conseguimento del titolo di studio;
- alle modalità con cui si perviene alla valutazione del profitto individuale dello studente, che deve comunque essere espressa mediante una votazione in trentesimi per gli esami e in centodecimi per la prova finale, con eventuale lode;
- alla valutazione della preparazione iniziale degli studenti che accedono ai corsi di laurea e ai corsi di laurea magistrale;
- all'organizzazione di attività formative propedeutiche alla valutazione della preparazione iniziale degli studenti che accedono ai corsi di laurea, nonché di quelle relative agli obblighi formativi aggiuntivi;
- all'introduzione di un servizio di ateneo per il coordinamento delle attività di orientamento, da svolgere in collaborazione con gli istituti d'istruzione secondaria superiore, nonché in ogni corso di studio, di un servizio di tutorato per gli studenti;
- all'eventuale introduzione di apposite modalità organizzative delle attività formative per studenti non impegnati a tempo pieno;
- alle modalità di individuazione, per ogni attività, della struttura o della singola persona che ne assume la responsabilità;
- alla valutazione della qualità delle attività svolte;

- alle forme di pubblicità dei procedimenti e delle decisioni assunte;
- alle modalità per il rilascio, da parte delle università italiane, dei titoli anche congiuntamente con altri atenei italiani o stranieri.

Regolamenti didattici di ateneo e dei corsi di studio

Il regolamento didattico, che può inoltre prevedere più corsi di studio appartenenti alla medesima classe, disciplina le modalità con cui le università rilasciano, come supplemento al diploma di ogni titolo di studio, un certificato che riporta, secondo modelli conformi a quelli adottati dai Paesi europei, le principali indicazioni relative al curriculum specifico dello studente. In tal modo con il D.M. 270/2004 è stato introdotto un elemento di novità, in quanto si cerca di adeguare la formazione dello studente alle esigenze del mercato del lavoro ed alla spendibilità del titolo universitario.

C) Regolamenti didattici dei corsi di studio

Il **regolamento didattico di un corso di studio** introdotto dall'art. 11, comma 2, L. 341/1990, specifica gli aspetti organizzativi del corso di studio; è deliberato dalla competente struttura didattica in conformità con l'ordinamento didattico ed è approvato con le procedure previste nello statuto dell'ateneo.

Con l'art. 12, comma 2 del D.M. 270/2004 è stata introdotta sull'argomento una disciplina più dettagliata, secondo cui il regolamento didattico di un corso di studi determina:

- l'elenco degli insegnamenti, con l'indicazione dei settori scientifico-disciplinari di riferimento e dell'eventuale articolazione in moduli, nonché delle altre attività formative;
- gli obiettivi formativi specifici, i crediti e le eventuali propedeuticità di ogni insegnamento e di ogni altra attività formativa;
- i curricula offerti agli studenti e le regole di presentazione, ove necessario, dei piani di studio individuali;
- la tipologia delle forme didattiche, anche a distanza, degli esami e delle altre verifiche del profitto degli studenti;
- le disposizioni sugli eventuali obblighi di frequenza.

Le università assicurano la periodica revisione dei regolamenti didattici dei corsi di studio, in particolare per quanto riguarda il numero dei crediti assegnati ad ogni insegnamento o altra attività formativa.

9. L'autonomia organizzativa

Sulla scorta della L. 168/1989 le università godono di **autonomia organizzativa**, ovvero provvedono, attraverso gli Statuti ed i regolamenti, all'istituzione, organizzazione e funzionamento delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, anche per quanto riguarda i connessi aspetti amministrativi, finanziari e di gestione.

Infatti, per consentire a ciascuna sede l'adozione di soluzioni che garantiscano le finalità prospettate si configura come necessaria l'attribuzione dell'autonomia finanziaria e contabile.

Il Processo di Bologna e lo Spazio europeo dell'istruzione superiore

Il processo di Bologna, fondato su un accordo sottoscritto nel medesimo luogo nel 1998, nasce dall'idea di fondo di realizzare un processo di armonizzazione dei sistemi di istruzione, rendendo il settore della formazione europea il più competitivo possibile.

I Partecipanti al processo di Bologna sono:

- i ministri dei governi degli Stati europei; ad oggi i paesi firmatari contano 47;
- le istituzioni e organizzazioni internazionali ed europee.

Esso si realizza a vari livelli: internazionale, nazionale ed istituzionale.

A livello internazionale vede la partecipazione dei Ministri dell'istruzione superiore a periodici incontri: un peso particolare viene attribuito agli esiti del dibattito accademico internazionale, attraverso il ruolo delle rappresentanze del mondo accademico europeo.

Il livello nazionale si attua in ciascun Paese attraverso azioni governative coordinate dal ministero competente per l'università e che coinvolgono vari portatori di interessi: dalla conferenza nazionale dei rettori agli organismi preposti ai processi di garanzia della qualità, dalle rappresentanze delle organizzazioni studentesche a quelle delle associazioni imprenditoriali etc.

A livello istituzionale, infine, vengono coinvolti nei processi di riforma i Dipartimenti, le Facoltà, i Corsi di Studio e i servizi degli atenei, con priorità diverse da Ateneo ad Ateneo o anche da istituzione ad istituzione. Tuttavia è evidente che il successo dell'iniziativa sta nel diretto e profondo coinvolgimento del corpo accademico e in particolare dei vertici di Ateneo.

Più specificamente si prevedono una serie di punti cardine da cui derivano gli altri obiettivi:

- si vuole creare una base di conoscenze di alta qualità per assicurare lo sviluppo economico e sociale dell'Europa;
- si vuole sviluppare la capacità attrattiva dell'istruzione superiore verso i paesi non europei;
- si vuole costruire un'organizzazione didattica in sintonia con il mondo globale e con gli interessi dell'Unione in modo da garantire una maggiore spendibilità dei titoli di studio in tutta l'area europea.

In sostanza, si tratta di un processo di riforma nel campo dell'istruzione superiore il cui l'obiettivo principale è quello di creare uno **Spazio europeo dell'istruzione superiore**. Quest'ultimo è stato varato durante la Conferenza, che si è tenuta ai Budapest e a Vienna, l'11 e il 12 marzo 2010. Sono alla base di questo obiettivo i principi fondamentali dell'Università raccolti nella *Magna Charta Universitatum* (quello dell'istruzione come valore fondante che più di tutti influenza l'avvenire dell'umanità, l'autonomia universitaria, l'indissolubilità tra didattica e ricerca, la libertà di insegnamento), l'incentivo alla sinergia e collaborazione fra tutti gli organismi facenti parte del mondo dell'istruzione.

Tuttavia, se da un lato le linee d'azione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore sono state avviate (come la riforma dei cicli e dei corsi di studio, la garanzia della qualità, il riconoscimento, la mobilità e la dimensione sociale), allo stato molte ancora sono le priorità future da perseguire: in particolare, il finanziamento pubblico per l'istruzione superiore e la possibilità di attingere ad altre fonti di finanziamento appropriate, nonostante la crisi economica e finanziaria ben nota. Gli ulteriori sforzi da compiere sono soprattutto quello di completare la transizione verso il sistema a tre cicli, assicurare la diffusione dell'uso dei crediti e del rilascio dei Supplementi al Diploma, migliorare i processi che assicurano la qualità. Nel **comunicato di Bucarest** emesso a seguito della Conferenza svoltasi nel 2012 nella stessa città, le questioni poste all'ordine del giorno sono: l'importanza dell'istruzione superiore e gli sforzi da compiere per consolidare e incrementare i progressi, nel completare la transizione verso il sistema a tre cicli, nell'uso dei crediti, nel rilascio dei Supplementi al diploma, nel potenziamento della qualità. Tutto ciò in un contesto caratterizzato dalla crisi economica e finanziaria, nell'ambito del quale l'istruzione superiore diventa una parte importante per la soluzione alle difficoltà del momento.

Gli obiettivi sono quelli di fornire un'istruzione superiore di qualità a tutti, accrescere le possibilità di occupazione dei laureati e rafforzare la mobilità quale strumento per migliorare l'apprendimento.

Molte delle tematiche già affrontate sono stati poi ribadite e altre ancora sono emerse nella **Conferenza di Yerevan in Armenia**, dal 14 al 15 maggio 2015. Chiaramente crisi economica e sociale dei

paesi, così come il livello di disoccupazione e di migrazione dei popoli e la difficoltà ad accedere all'istruzione superiore rivestono ancora una volta un peso centrale nel dibattito, diventando ormai le sfide più urgenti da affrontare.

L'analisi che se ne trae è che la riforma dell'istruzione superiore dovrebbe contribuire allo sviluppo di una cultura democratica, dotando le nostre società di conoscenze e capacità per far fronte a dette sfide. Le chiavi di svolta sono dunque la protezione degli insegnanti e degli studenti, garantendo allo stesso tempo libertà di insegnamento, integrità e autonomia delle istituzioni di istruzione superiore.

Stando al comunicato si sostiene, inoltre, che libertà di movimento degli insegnanti e degli studenti fungono da volano per la creazione di nuove conoscenze, così come la costruzione di fiducia e comprensione reciproca e lo sviluppo tecnologico, che ha un impatto notevole sull'istruzione.

Anche il dialogo politico e la cooperazione tra i paesi del Nord Africa, dell'Asia e dell'Europa dell'Est e lo spazio europeo dell'istruzione superiore devono essere incoraggiati e rafforzati.

La volontà comune è quella di puntare sulla comunità accademica che deve giocare un ruolo chiave, e sulle riforme dell'istruzione superiore che deve essere pronta a rispondere alle sfide sopra accennate e a creare società diverse e migliori.

In tale contesto, dunque gli obiettivi da perseguire sono i seguenti:

- migliorare la qualità dell'apprendimento e dell'insegnamento;
- promuovere l'occupabilità dei laureati;
- puntare a sistemi più inclusivi
- attuare delle riforme strutturali concordate per consolidare lo spazio europeo dell'istruzione puntando a un sistema comune di crediti, diplomi, standard di qualità e linee guida comuni alla cooperazione per la mobilità e programmi congiunti.