



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE  
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED  
INTERNAZIONALE  
CURRICULUM DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA  
CICLO XXIX**

**TESI DI DOTTORATO**

**LE UNIVERSITÀ NON STATALI E LA DISCIPLINA DELLA CONCORRENZA  
IL PROBLEMA DELLA NATURA GIURIDICA**

Tutor.

Ch.mo prof. Roberto Miccù

Dottoranda

Dott.ssa Adele De Angelis

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

## INDICE

### I PARTE

Introduzione.....	1
-------------------	---

#### CAPITOLO I

#### **LA DISCIPLINA DELLE UNIVERSITA' A SEGUITO DELLA RIFORMA GELMINI**

1) CENNI (STORICI) SUL SISTEMA UNIVERSITARIO PRIMA DELLA RIFORMA GELMINI.....	6
2) IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA. ....	14
3) GLI SVILUPPI NORMATIVI DEGLI ULTIMI VENTICINQUE ANNI DEL SISTEMA UNIVERSITARIO.....	21
4) IL NUOVO VOLTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO CON L'ENTRATA IN VIGORE DELLA C.D. LEGGE GELMINI.....	28
5) L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO: (IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA; L' ANVUR; IL CUN; IL CEPR).....	33
6) LA GOVERNANCE INTERNA DELLE UNIVERSITÀ (RETTORE, SENATO ACCADEMICO, IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE.....	45

#### CAPITOLO II

#### **MERCATO E CONCORRENZA NEL SISTEMA UNIVERSITARIO?**

1)CONCORRENZA E DIRITTI SOCIALI.....	53
2)L'INTRODUZIONE DI MECCANISMI COMPETITIVI NEL SISTEMA UNIVERSITARIO.....	61
3)LA VALUTAZIONE .....	63

4)IL FINANZIAMENTO.....	71
5)IL VALORE LEGALE DEL TITOLO DI STUDIO. ....	79
6)L'UNIVERSITÀ DI SERIE A E DI SERIE B: LE RESEARCH UNIVERSITIES E LE TEACHING UNIVERSITIES, CENNI DI COMPARAZIONE CON IL SISTEMA UNIVERSITARIO STATUNITENSE .....	90
7)L'UNIVERSITÀ COME AZIENDA .....	93
8)PUBBLICO E PRIVATO NEL SISTEMA UNIVERSITARIO. ....	98
9)PUÒ FALLIRE UN' UNIVERSITÀ? IL DISSESTO FINANZIARIO E IL COMMISSARIAMENTO DEGLI ATENEI.....	104
10) UNIVERSITÀ CON FINI DI LUCRO?.....	111

## II PARTE

### CAPITOLO III

#### **LA NATURA GIURIDICA DELLE UNIVERSITA' NON STATALI**

1) LA DISCIPLINA DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI PRIMA DELLA RIFORMA GELMINI.....	120
2) I VARI TIPI DI UNIVERSITÀ: STATALI E NON STATALI.....	125
3) L'ORGANIZZAZIONE E LA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI.....	131
4) GLI STATUTI DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI.....	138
5) IL FINANZIAMENTO DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI.....	143
6) NATURA PUBBLICA O PRIVATA DELLE UNIVERSITA' NON STATALI?.....	148
7) GLI ORIENTAMENTI DELLA DOTTRINA E DELLA GIURISPRUDENZA.....	155
7.1) LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N.3043 DEL 2016.....	159
7.2) L'INFLUENZA DEL DIRITTO COMUNITARIO E LA NOZIONE FUNZIONALE DI ENTE PUBBLICO.....	162
8) L'UNIVERSITÀ COME ENTE PUBBLICO NON ECONOMICO O COME ENTE PRIVATO?.....	166
9) LA DISCIPLINA DELLA TRASPARENZA ALLE UNIVERSITÀ NON STATALI.....	170
10) UNIVERSITÀ NON STATALI E CONTROLLI AMMINISTRATIVI. ....	175

### CAPITOLO IV

#### **IL REGIME GIURIDICO DELLE UNIVERSITA' TELEMATICHE**

1) LA DISCIPLINA DELLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE. ....	180
1.1) LE DIVERSE REALTÀ DELLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE IN ITALIA .....	187

2) LE DIFFERENZE CON LE ALTRE UNIVERSITÀ.....	195
3) LA RICERCA NELLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE.....	202
4) IL FINANZIAMENTO STATALE ALLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE.....	207
4.1) IL MODELLO DI FINANZIAMENTO STATALE ALLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE DOPO LA RIFORMA GELMINI.....	217
5) LA NATURA GIURIDICA DELLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE.....	220
6) LO STATO GIURIDICO DEI DOCENTI DELLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE.....	231
7) LA SOGGETTIVITÀ GIURIDICA DEGLI ATENEI TELEMATICI E LA TRASFORMAZIONE DELLA NOZIONE DI ENTE PUBBLICO.....	234
8) UNIVERSITÀ TELEMATICHE E FINALITÀ LUCRATIVE.....	240
<b>Conclusioni.....</b>	<b>242</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>252</b>

## ***Introduzione***

Tra le istituzioni sociali più antiche create dalla società occidentale, quella universitaria viene preceduta soltanto dalla Chiesa cattolica per la capacità di persistere nel corso dei secoli.

Il sistema universitario, sia pure con alterne vicende, ha saputo trasformarsi secondo vari modelli, conservando la sua essenza di luogo dove si coltiva il sapere critico e si conseguono gli studi più alti, garantendo anche le libertà individuali necessarie per raggiungere la trasmissione del sapere.

In questo processo evolutivo, un ruolo significativo è stato svolto dall'Università italiana, tanto che si annovera proprio un ateneo del nostro Paese, l'Università di Bologna, come il primo esempio di Università.

E' noto, però, che l'Università italiana sta attraversando, negli ultimi tempi, anche processi evolutivi molto difficili e dibattuti, che, specialmente per effetto della cosiddetta *Riforma Gelmini* (l. n.240/2010) hanno interessato e riformato il settore universitario nella sua globalità.

La l. 240/2010 ha avuto come obiettivo, per lo più ambizioso, di riformare il sistema universitario dalle sue fondamenta, cambiandone i principi, le regole, l'organizzazione, i processi decisionali, le relazioni sia interne che esterne. Un cambiamento, definito "epocale"<sup>1</sup> almeno nell'intento del legislatore, ma allo stesso tempo, una trasformazione da supportare con successivi interventi legislativi, per poi porlo a verifica nella sua tenuta complessiva.

Per questo, la riforma Gelmini, da un lato, ha basato l'operatività della riforma attraverso una serie di provvedimenti di diversa natura: legislativa, regolamentare ed amministrativa, e dall'altro, ha generato nuovi processi di cambiamento delle strutture e delle procedure (ad esempio il nuovo sistema di reclutamento) i cui esiti si sono potuti valutare solo una volta conclusi.

---

<sup>1</sup> G. PIPERATA, *L'università e la sua evoluzione (questioni ricorrenti e profili evolutivi)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. XIII

Alla luce di ciò, obiettivo di questo lavoro è stato quello di analizzare l'attuale sistema universitario. Nel perseguire questo intento, si è suddiviso lo studio, in due fasi (identificate come prima e seconda parte della dissertazione), seguendo un approccio induttivo.

Nella prima parte, dopo alcuni cenni storici sul sistema universitario prima della riforma Gelmini e sul concetto di autonomia universitaria da riconoscere a tale istituzione, si è posta l'attenzione soprattutto sugli sviluppi normativi degli ultimi venticinque anni che hanno interessato il sistema universitario, in modo da introdurre il nuovo volto che ha assunto l'Università con l'entrata in vigore della legge 240/2010 e trattarne, in questa parte, in modo generale, le varie tematiche riformate dalla c.d Riforma Gelmini, riguardante l'organizzazione del sistema universitario (Il Ministero dell'Università e della Ricerca (Miur) il Cun e l'introduzione di nuovi soggetti come l'ANVUR, e Il CEPR) e la *governance* interna delle Università ( il rettore, il senato accademico, il consiglio di amministrazione).

Si è passati poi ad affrontare le tematiche inerenti il tema della concorrenza e del mercato nel sistema universitario, ponendoci l'interrogativo sul se si può parlare di concorrenza per un settore come è quello dell'istruzione.

Invero, si tratta di una funzione particolare della concorrenza. Nei diritti sociali, infatti, è sempre stata esclusa l'idea di mercato, anche la Costituzione, che in altri settori è concorde con l'idea aperta di mercato, nei settori riguardanti i diritti sociali, come l'istruzione, assume degli atteggiamenti più restrittivi non equiparati a quelli economici.

E' pur vero, per questo, che l'università si è nel tempo caratterizzata non solo come sede delle libertà accademiche, ma anche come sede di possibile convivenza tra sapere e potere, fenomeno questo che ne ha giustificato la progressiva statalizzazione e pubblicizzazione. <<Tale trasformazione, ha determinato un'importante conseguenza sulla qualificazione dell'università come manifestazione di un compito pubblico: la sua riconduzione al novero del servizio pubblico, in particolare inteso in senso oggettivo, soprattutto per effetto della scelta operata dall' art. 33 della

Costituzione di configurare tali istituzioni come ordinamenti autonomi, sia pure nei limiti legislativamente fissati dallo Stato>>><sup>2</sup>.

Ragionando in tal senso, si comprende come la *mission* dell'università è anche missione di servizio pubblico.

A tal proposito, lo studio si è concentrato sugli aspetti di innovazione introdotti dalla legge Gelmini (c.d. meccanismi competitivi del sistema universitario) che accentuano nuovi principi, come (qualità semplificazione, merito, ecc.), i quali ridisegnando l'intero sistema universitario nei suoi aspetti organizzativi e funzionali, non ne modificano comunque quella che è l'essenza delle istituzioni universitarie sancite, più recentemente, dall'art.1, c.1 della l. n. 240/2010, secondo cui le università <<sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica>>.

A ciò, bisogna comunque evidenziare un dato molto importante introdotto con la nuova veste che si è voluta dare al sistema universitario con l'introduzione della legge Gelmini. L'impianto classico del servizio pubblico risulta caratteristico e vincolante solo per le università statali, escludendo quelle private, con la conseguenza che nel precedente regime giuridico l'università italiana si era evoluta verso forme di servizio pubblico in senso oggettivo, mentre, attualmente, la nozione di servizio pubblico viene intesa, per lo più, in senso soggettivo.

Ciò conduce lo studio al tema del rapporto tra pubblico e privato nel sistema universitario, ed è con questa tematica che inizia la seconda parte del presente lavoro, in cui si sono analizzate, specificamente, le tematiche riguardanti l'ambito della natura giuridica delle università non statali, essendo questo un tema centrale nello studio riguardante il sistema universitario. Dopo la trattazione sulla differenziazione tipologica tra atenei pubblici e atenei privati, si sono analizzati tutti gli aspetti riguardanti la *governance* ed il funzionamento degli atenei non statali, esaminandone gli statuti e mettendone in luce le differenze in alcuni settori, come quello

---

<sup>2</sup> G. PIPERATA, *L'università e la sua evoluzione (questioni ricorrenti e profili evolutivi)*, cit. p. XIV

dell'organizzazione e del finanziamento rispetto alle università convenzionali. Si è giunti così ad affrontare il dibattuto tema della natura giuridica da conferire alle università non statali, ricostruendone gli orientamenti che ne danno, sul punto, la dottrina e la giurisprudenza e l'influenza che ne dà il diritto comunitario con l'introduzione della nozione funzionale di ente pubblico.

L'analisi si è concentrata soprattutto sull'orientamento dato soprattutto dalla giurisprudenza più recente, la quale, riconoscendo una natura privatistica alle università non statale, segna un brusco cambiamento di tendenza, avvenuto negli ultimi anni sia in dottrina che in giurisprudenza, a seguito dell'introduzione di alcune norme che disciplinano nettamente le università statali da quelle non statali.

Negli ultimi anni, infatti, la linea di demarcazione tra pubblico e privato nel sistema universitario è stata spesso spostata dal legislatore italiano, con l'adozione di scelte innovative che hanno preferito le regole e gli strumenti di diritto privato. Ci si riferisce alla possibilità di differenziazione nella configurazione delle strutture data agli atenei dal legislatore, il quale ha creato <<nuove università>>, ossia le università telematiche e le università in veste di fondazione private o ancora la possibilità di avere a disposizione soggetti privati strumentali, come le fondazioni universitarie o i cosiddetti *spin-off* per realizzare alcuni compiti istituzionali.

In questa ultima parte del lavoro si è condotta un'analisi, ad ampio spettro, sulle università telematiche che si sono affermate nel nostro Paese, velocemente, a partire dall'ultimo decennio.

Questi nuovi tipi di atenei si presentano come enti preposti alla funzione dell'istruzione superiore e sottoposti ad una disciplina per lo più confusa, per più aspetti derogatoria, rispetto a quella delle università tradizionali.

La loro istituzione induce a fare una distinzione tra università telematiche, nate per impulso di soggetti pubblici e università telematiche che sono sorte per impulso di soggetti privati, anche se tale distinzione lascia comunque irrisolto il problema della loro natura giuridica.

Si è passati ad analizzare, così, le differenze che tali atenei presentano rispetto alle università convenzionali, come ad esempio, esaminando il settore della ricerca, che

generalmente, risulta per lo più assente nella maggior parte delle università telematiche, caratteristica questa, che insieme a tanti altri aspetti hanno contribuito a crearne un'immagine negativa da parte della comunità accademica. Non è mancato infatti chi ha definito l'istituzione di 11 Università telematiche nel periodo 2004-2006, tutte private, "come uno dei provvedimenti più gravi e scandalosi della storia dell'Università italiana."<sup>3</sup>

A ciò però è opportuno aggiungere che spesso la visione dominante negativa, sembra celare una conoscenza non del tutto completa delle diverse realtà delle università telematiche. In molti casi le critiche sono giustificate di fronte all'interrogativo dell'utilità (e del valore) di soggetti creati con chiaro intento speculativo e lucrativo, il cui fine principale (se non spesso esclusivo) consiste nel rilascio di titoli di studio avente valore legale.

La nascita di questi nuovi tipi di università, con le problematiche ad esse connesse pone l'esigenza di riflettere per ridefinire la nozione di università che attualmente sembra sempre più "destrutturata" sia sotto il profilo costituzionale che quello amministrativo.

---

<sup>3</sup> A. GRAZIOSI, *L'Università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Bologna, 2010.

## *CAPITOLO I*

### *LA DISCIPLINA DELLE UNIVERSITÀ A SEGUITO DELLA RIFORMA GELMINI*

#### *1) Cenni (storici) sul sistema universitario prima della riforma Gelmini.*

Le origini del sistema universitario, inteso come istituto di istruzione superiore e di alta cultura, che nei tempi moderni viene designato più comunemente con il nome di “università” fa risalire le sue origini fin dall’epoca medievale, con le c.d. “*universitas*,” indicando, con tale termine, una corporazione di studiosi formata dall’insieme di “maestri” e studenti e dalla “universalità delle scienze” impartite. La nascita della università è per questo fondata su un atto di libertà e di autonomia della comunità degli scienziati e degli studiosi, che escludono l’intervento del potere politico pubblico limitando l’intervento dello Stato soltanto alla concessione della “*facultas docendi*” non imponendo né vincoli di specifiche strutture né tanto meno di contenuto al singolo insegnamento.

Ben presto, i due poteri di influenza dell’epoca, lo Stato e la Chiesa, esercitarono una influenza notevole sulle università, cercando di instaurare una supremazia al loro interno. Esse vedevano le università, non solo come uno strumento per la propria politica, ma soprattutto come un mezzo per orientare e guidare gli studi.

In epoca risorgimentale, il dibattito circa le caratteristiche ordinamentali dell’università si concentra attorno ai due modelli sviluppatasi nell’Europa continentale: quello napoleonico e quello humboldtiano.<sup>4</sup>

Il primo si caratterizza dalla uniformità delle strutture e degli ordinamenti didattici e dalla dipendenza dei singoli atenei verso il potere ministeriale centrale.

---

<sup>4</sup> HUMBOLDT, Sur l’organisation interne et externe des établissements scientifiques supérieurs à Berlin (1810), in *Philosophies de l’Université. L’idealisme allemand et la question de l’université*, Paris.1979 (con testi di Schelling, Fichte, Schleiermacher e Hegel) ( trad. dal tedesco a cura di M. Abensour)

Il secondo, in netta contrapposizione con il precedente, si caratterizza soprattutto per la libertà accademica e l'autonomia organizzativa di ciascun ateneo.

Nel corso degli anni, a questi due modelli, se ne è aggiunto un altro, quello anglosassone,<sup>5</sup> che non comprende nel sistema organizzativo universitario, gli atenei, ma essi si inseriscono in una “costellazione policentrica” che si caratterizza dalla assoluta difformità organizzativa, dalla diversità qualitativa e dalla varietà di offerta didattica e scientifica tra le diverse sedi.

I canoni del modello napoleonico furono recepiti dal legislatore del 1859, con il r.d. 13-11-1859, c.d. <<legge Casati>>, secondo cui, il fine fondamentale dell'istruzione pubblica era quello <<di indirizzare la gioventù (...) nelle carriere sì pubbliche che private (...) e di mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria>> (art.47).

La struttura organizzativa della pubblica istruzione delineata dalla legge Casati, era caratterizzata per lo più dal modello gerarchico, che poneva al vertice il ministro, al quale erano attribuiti numerosi compiti, tra i quali quello di governare <<l'insegnamento pubblico in tutti i suoi rami e di promuoverne l'incremento>> come anche quello di controllare <<l'insegnamento privato a tutela della morale, dell'igiene e delle istituzioni dello Stato e dell'ordine pubblico>> (art.3).

All'interno dell'organizzazione statale venne incluso anche il sistema universitario, formato in origine, solo dalle << Università di Torino, Pavia, Genova e Cagliari e dall'Accademia da stabilirsi per la Savoia nella città di Chambéry >>.

Fu istituita un'organizzazione universitaria di tipo omogeneo, avente come fine il rilascio di titoli di studio aventi valore legale su tutto il territorio nazionale.<sup>6</sup>

L'art. 30 della legge Casati attribuiva al rettore, che era nominato dal re,<sup>7</sup> il compito di <<sovrintendere all'amministrazione locale della pubblica istruzione>>.

---

<sup>5</sup> Cfr. L. EINAUDI, *Scuola di libertà*, in ID. *Prediche inutili*, Torino, 1974 (1955), 15 ss. Sui diversi modelli cfr. altresì S. CASSESE, *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, RTPC, 1989, 819 ss.

<sup>6</sup> Sul valore legale del titolo di studio cfr. F. SAITTA, <<Titoli di studio e di cultura>>, in *Enc. Giur.* XXXI, Roma 1994, ed anche ID. <<Esame di Stato>>, in *Enc. Giur.*, XIII, Roma, 1989

<sup>7</sup> Parimenti anche i presidi di Facoltà erano nominati dal re.

subordinatamente alle autorità centrali e in posizione di diretta dipendenza gerarchica dal ministro della pubblica istruzione. (art 149).

La legge Casati, disponeva anche circa i numeri e i tipi di Facoltà e le materia di insegnamento impartiti, disciplinava, inoltre, lo stato giuridico dei professori e degli studenti, le modalità di esame e il titolo finale conferibile, <<la laurea dottorale>>.

La libertà formale di insegnamento riconosciuta, invero, sotto un diverso profilo, veniva in realtà sostanzialmente negata, se si considera che era consentito la sospensione o la rimozione del docente in tutti quei casi in cui << coll'insegnamento o cogli scritti [abbia] impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, e tentato di scalzare i principi e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato>> (art.106).

La legge Casati, dedicò al sistema dell'istruzione un ampio ventaglio di norme, che inclusero l'università nell'organizzazione diretta dello Stato.

Nonostante l'intento unificatore, il r.d. del 1859, non riuscì a determinare l'assoluta standardizzazione nell'offerta dell'istruzione superiore. Essa, infatti, consentiva alle varie Facoltà, da un lato, di formare un piano di studi destinato a servire da guida ai rispettivi alunni per un'ordinata ripartizione dei loro studi; dall'altro, essa non venne inizialmente estesa a tutti gli atenei del Regno, in quanto le università di Bologna, Pisa, Siena e quelle libere ne rimasero escluse, continuando a disciplinare la propria organizzazione in atti normativi preunitari diversi dalla legge Casati.

Ben presto, si riaccese il dibattito, a livello legislativo, di rivedere la <<legge Casati>>e furono presentati diverse proposte di riforma, tra cui, si ricorda in particolare, quello a firma del ministro della pubblica istruzione Baccelli, che prevedeva per le università l'attribuzione della personalità giuridica, la possibilità di autogoverno e la libertà di studio, come anche, l'elettività dei rettori e dell'esame di stato per l'accesso alle professioni.

I dibattiti dottrinari sull'istruzione superiore nell'età dell'Italia liberale, furono incentrati soprattutto sul problema della libertà di insegnamento. In realtà, alcune riserve circa la libertà di insegnamento erano già state sollevate in relazione alla legge Boncompagni (l. 4-11-1948, n.818), con l'ispirazione liberale dello Statuto, e

con la scelta politica seguita dalla legge Casati le perplessità e i dubbi aumentarono, in quanto tale legge non aveva ammesso il diritto, per i privati, di gestire istituti di istruzione superiore. Tale normativa, infatti, si ispirava all'impostazione seguita dal legislatore prussiano, secondo cui, gli istituti di istruzione superiore dovevano appartenere allo Stato.

In tale contesto, l'unica <<concessione>> al principio della libertà di insegnamento era dato dalla disposizione che prevedeva che << chiunque potesse insegnare se ne avesse dimostrato le capacità, ad eguaglianza di diritto, con gli insegnamenti ufficiali>>.

A tal proposito era stato creato l'istituto della << docenza privata>>.

A chiarire le idee, in tal senso, fu l'osservazione scritta dal Ministro dell'istruzione dell'epoca, secondo cui, << la libertà di insegnamento non poteva certo consistere nel diritto di ognuno di aprire uno stabilimento di istruzione superiore, bensì come il diritto di ogni cittadino che abbia le condizioni intellettuali, di insegnare pubblicamente quello che essa crede la verità>>.

Con il r.d. 6-5-1923, n.1054 c.d. riforma Gentile, si diede avvio, ad un <<rimodellamento strutturale>><sup>8</sup> dell'istruzione superiore.

Il nuovo testo normativo stabilì che la finalità essenziale dell'istruzione superiore doveva essere quello di promuovere non soltanto l'istruzione, anche se di un livello più elevato, ma il progresso della scienza, intesa come alta cultura. Questo nuovo volto della concezione dell'istruzione universitaria riconobbe l'attribuzione alle università della personalità giuridica, della autonomia amministrativa, didattica, e disciplinare nei limiti stabiliti dallo stesso decreto che tra l'altro continuarono ad essere poste <<sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal Ministro>>, creò e disciplinò le Università libere strutturandole come enti pubblici.

Le novità previste dal nuovo testo normativo, come l'attribuzione ai professori della libertà di insegnamento e agli studenti della libertà di studio, l'introduzione dell'esame di Stato per l'abilitazione dell'esercizio professionale, portarono

---

<sup>8</sup> G. CAPANO "La politica universitaria," Bologna 1989

all'abrogazione delle vecchie norme della "legge Casati" relative sia agli insegnamenti che alla loro durata, alla loro misura e al loro ordine.

Il nuovo volto che la riforma Gentile dava all'istruzione superiore, secondo parte della dottrina, conteneva un'idea di università, intesa da un lato a <<valorizzare la scienza accademica>>, vale a dire che si poneva come fine la soluzione del problema del metodo e della libertà di insegnamento, che costituiva il profilo centrale dell'università italiana, e dall'altro perseguiva l'intento di "deprofessionalizzare" gli studi universitari.<sup>9</sup> In riferimento a quest'ultimo aspetto, particolarmente significativo appare il 4° comma dell'art 2 della normativa in esame, il quale prevedeva che alle lauree e ai diplomi rilasciati dalle università doveva essere attribuito valore di qualifiche accademiche. In tal modo, l'esercizio della professione era subordinato al conseguimento dell'abilitazione, conseguita a seguito del superamento dell'esame di Stato, e non al mero possesso del titolo.

L'importanza del testo normativo del 1923 venne ben presto "ridimensionata" in quanto la riforma Gentile aveva previsto che il Consiglio di amministrazione, fosse composto per lo più da membri di nomina governativa, come anche di nomina governativa dovevano essere il rettore e i presidi di Facoltà.

Irrisolti restarono, comunque, i problemi fondamentali legati al concetto di autonomia, concepita non solo come autodeterminazione in materia di conferimento delle posizioni accademiche, ma anche come garanzia, disposta dall'ordinamento, di un ambito di potere normativo.

La riforma infatti conferiva agli statuti dei singoli atenei, salva la ratifica del Ministro, la determinazione per ciascuna Facoltà delle materie di insegnamento, del loro ordine e del modo in cui dovevano essere impartite.

Le novità legislative introdotte dalla riforma Gentile, specie quelle relative all'autonomia universitaria e alla soluzione data ai problemi del metodo e della libertà di insegnamento, non trovarono adeguato sviluppo nella legislazione successiva.

---

<sup>9</sup> D. SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo. Una lettura critica*. In AA.VV. *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia. Contributi di ricerca della Fondazione Agnelli*, Torino 1996.

Il riconoscimento dell'autonomia delle singole università, così come concepita dalla riforma Gentile, e abrogata successivamente dagli interventi normativi del periodo fascista, non venne recuperata neanche in epoca repubblicana.

Nel 1928, furono emanati dal Governo, vari provvedimenti legislativi, aventi come scopo quello di unificare l'attività educativa dello Stato, ci si riferisce ai (r.d. 7-6-1928, n.1314, e 17.7.1928, n. 1222), che assoggettarono al Ministero della pubblica istruzione alcuni istituti universitari, dipendenti fino ad allora da altri ministeri.

La confusa produzione legislativa seguita alla <<riforma Gentile>> venne ordinata nel testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (r.d. 31-8-1933, n 1592). Tale testo unico segna una netta rottura con l'indirizzo espresso nel r.d. del 1923. Essa può essere intesa come una sorta di "controriforma" dell'organizzazione dell'istruzione superiore che vide nei successivi r.d. l 20-6-1935, n.1071, e 25-2-1937, n.439, l'azzeramento dell'autonomia universitaria con la determinazione delle <<più gravi limitazioni che si fossero mai avute<sup>10</sup>>> sia alla libertà di insegnamento che alla libertà di studio.

Il primo provvedimento rafforzò la figura del Ministro per l'educazione, al quale furono attribuiti funzionalmente specifici poteri in materia di governo delle università, e un generale potere di sostituzione delle autorità accademiche, in modo da poter <<rappresentare l'unità del comando al centro e la sintesi degli interessi della educazione nazionale>>. <sup>11</sup>

Fu disposto inoltre, che su proposta dello stesso ministro, con decreti reali fossero determinati, in riferimento alle singole lauree e diplomi, l'elenco degli insegnamenti fondamentali, il numero massimo degli insegnamenti complementari da stabilire negli statuti oltre a quelli fondamentali, il numero complessivo degli insegnamenti necessari per il conseguimento della laurea o del diploma (art 4, 1° comma, r.d.l. n.1071 del 1935), come anche, l'ordine e le modalità con cui taluni insegnamenti dovevano essere impartiti (art 1, 2° comma, r.d. l. ult. cit).

---

<sup>10</sup> A. LA PENNA, *Università e istruzione pubblica, in Storia d'Italia, V (i documenti)*, tomo 2, Torino,1974. p.1757

<sup>11</sup> E. MORELLI, <<*Istruzione superiore*>>, in *N.D.I.*, VII, Torino,1936 p.388

Con il regio decreto del 1937, invece, fu sottratta alla competenza dello Stato, la disciplina riguardante la composizione della durata del Consiglio di amministrazione degli atenei e furono poste norme di carattere generale, con le quali venne introdotta, tra l'altro, la presenza della componente ministeriale.

La legislazione in materia, non subisce modificazioni sostanziali, con la fine del regime fascista e l'avvento della Costituzione repubblicana del 1948, nonostante il riconoscimento a livello costituzionale dell'autonomia universitaria, a cui fa seguito l'affermazione della libertà di insegnamento (art. 33,1°co., Cost.).

In questo periodo, le misure legislative più rilevanti, sono costituite da quelle miranti ad eliminare i segni autoritari della legislazione fascista subentrati dopo la riforma Gentile, restituendo spazi di autonomia alle università. Tra le misure più significative, si individuano l'elettività dei rettori da parte del corpo accademico e dei presidi di Facoltà da parte del Consiglio di Facoltà e quella dei membri delle commissioni giudicatrici dei concorsi a cattedre universitarie, fermo restando il potere di revoca del Ministro in caso di gravi motivi. Furono abolite, inoltre, tutte quelle norme che affidavano al Ministro la possibilità di sostituire la propria iniziativa a quella delle autorità accademiche in ambito di destinazione di posti, di nomine e trasferimento dei docenti.

Verso la fine degli anni sessanta del XX secolo, si assiste ad una stagione legislativa in materia dei cosiddetti <<provvedimenti urgenti per le università>>, tra i quali, si ricordano, la legge n.919/1969 che introduce la c.d. <<liberalizzazione dell'accesso all'università>>, la quale consente l'accesso all'università a tutti coloro i quali abbiano conseguito un qualsiasi diploma di maturità, indipendentemente dalla Facoltà prescelta, in tal modo si conforma l'istruzione superiore al c.d. <<diritto fruibile da tutti i cittadini<sup>12</sup>, come servizio <<erga omnes>>. In definitiva il sistema universitario di tale periodo non è più quello designato nel testo unico del 1933, ma non è ancora quello previsto dall'art.33 della Costituzione.

Il d. l. n. 580/1973, chiude la stagione della c.d. legislazione di urgenza, esso a sua volta contiene una sorta di una vera e propria <<miniriforma>>. Tra le varie novità

---

<sup>12</sup> G.CAPANO, *La politica universitaria*, cit. p.102

legislative, è prevista una nuova composizione dei consigli di Facoltà' e di quelli di amministrazione delle università con l'allargamento ai rappresentanti delle diverse fasce di docenza. Inoltre si stabilisce, che le denominazioni <<università, ateneo, politecnico, istituto d'istruzione universitaria, possono essere usate solo dalle università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizione di legge>>, vietando che fossero istituite, autorizzate e riconosciute, nuove università, oltre a quelle previste dal sistema di programmazione.

Con il d.p.r. n.382 del 1980, emanato in attuazione alla legge delega n.28/1980, si arriva ad un punto di svolta per questo lungo processo legislativo, il quale anche se incentrato sui profili dello stato giuridico del personale docente, contiene anche norme sulla sperimentazione organizzativa e didattica particolarmente innovative, tra cui si ricordano l'introduzione dell'adozione del metodo della programmazione nello sviluppo dell'università, la previsione di una nuova disciplina contabile, la ricerca scientifica come funzione caratterizzante l'attività stessa delle università, destinatarie di specifici finanziamenti, e svolta da parte dei docenti insieme alla attività didattica. Inoltre, tra le novità introdotte da tale normativa, si ricorda la sperimentazione organizzativa e didattica con la creazione dei dipartimenti, intesi come strutture dotate di autonomia amministrativo-contabile con compiti di promozione e coordinamento dell'attività di ricerca.

E' opportuno rilevare come, se fino ad allora le trasformazioni del sistema universitario avevano riguardato per lo più la sfera del personale docente, con la normativa sopra menzionate, vengono introdotti cambiamenti che riguardano anche la sfera delle trasformazioni strutturali del sistema universitario italiano, anche se bisogna attendere la fine degli anni ottanta affinché queste premesse trovino una concreta attuazione.

Sarà infatti, con la legge n.168/1989, che prenderà avvio, nonostante la mancata approvazione della legge di attuazione dei principi di autonomia, il processo autonomistico del sistema universitario.<sup>13</sup>

La realizzazione dell'autonomia universitaria si realizza attraverso una serie di interventi a "mosaico" che si sostanzia, da un lato, attraverso la definizione a livello nazionale dei loro obiettivi e principi, e dall'altro, dalla determinazione a livello decentrato di ateneo dei loro contenuti specifici. In definitiva la normativa successiva alla legge del 1989, delinea un modello di autonomia universitaria, caratterizzato secondo tratti propri <<dell'attuazione pilotata dal centro, piuttosto che un vero e proprio regime connotato dall'intervento dal basso>>.

## ***2) Il fondamento costituzionale dell'autonomia universitaria.***

Con l'avvento della Carta Costituzionale del 1948 furono inseriti tra i principi costituzionali la garanzia dell'autonomia universitaria.

A sostenere tale inserimento, già dai lavori preparatori della Costituzione, fu il movimento cattolico, in netto contrasto con gli esponenti dei partiti di sinistra che, come Concetto Marchesi, tendevano invece ad avversarla.

Bisogna evidenziare, comunque, che questa idea dei cattolici scaturiva dall'esigenza di mantenere in vita, nel nuovo ordinamento, l'Università Cattolica, e di garantire la libertà e l'indipendenza dello Stato.

La Costituzione repubblicana del 1948, contempla all'art. 33 Cost. c.6, la disciplina inerente le università, disponendo che << le istituzioni di alta cultura, università ed

---

<sup>13</sup> Sui progetti per l'attuazione dell'autonomia si veda: L. CAVALLINI CADEDDU, *L'autonomia delle università. Aspetti finanziari e contabili*. Torino, 1998, p.142 ss.

Per un quadro dei problemi ancora irrisolti: M.CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, DPU,1995, 161 ss. come anche D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, DPU, 1996, 139

accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato>>.<sup>14</sup>

Tale articolo riconosce in tal modo il diritto alle università, quali istituzioni di alta cultura, di darsi autonomamente regole di organizzazione e di azione.

A differenza di quanto accade per le autonomie locali, l'autonomia universitaria non si realizza nell'ambito delle leggi dello Stato, ad essa possono essere posti soltanto dei limiti per tutelare altre esigenze costituzionali di pari rango. Ciò ha delineato per essa il problema del suo fondamento e di conseguenza del suo contenuto.<sup>15</sup>

L'individuazione del fondamento dell'autonomia universitaria, è strettamente collegato a quello della sua natura. Sotto questo aspetto, è stato opportunamente osservato, che essa si avvicina <<più che alle autonomie pubbliche alle libertà dei privati (...) se si tiene presente che (...) anche le libertà dei soggetti privati<sup>16</sup>

- come l'autonomia universitaria - possono essere limitati soltanto per tutelare altre esigenze costituzionali di pari rango, definibili soltanto dalla legge>>.

Tale ragionamento, acquista ancora maggiore efficacia se si considera che l'art 33 cost. non si limita a riconoscere soltanto la mera autonomia dell'università, contemplata nell'ultimo comma dell'art 6 cost. ma sancisce, soprattutto due particolari espressioni della libertà individuale di pensiero, vale a dire, quella di ricerca e quella di insegnamento, delineando tra autonomia universitaria e libertà individuale <<qualcosa di più di un semplice rinvio>>.<sup>17</sup>

A livello concettuale, la nozione costituzionale di università, si collega sia alla <<comunità di studiosi (...) ciascuna portatrice di diritti ed interessi distinti da quelli

---

<sup>14</sup> Per un commento dell'art 33 Cost. cfr. S.CASSESE- A.MURA, artt.33-34. *Rapporti etico sociali*. Artt.29-34 in *Comm. della Cost.* Branca, Bologna. Roma, 1976, p.210 ss

<sup>15</sup> Altri autori che hanno scritto sul concetto di autonomia: G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in <studi in onore di Oreste Ranalletti, II Padova, 1931, 391 ss; S. ROMANO, *Autonomie*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*. Milano, 1947, 14 ss. M.S. GIANNINI, *Autonomia*, RTDP, 1956, 851 ss. ID <<Autonomia pubblica. Teoria generale e diritto pubblico>>, *Enc. giur.*, IV, Milano 1959,356 ss; DE FINA, <<AUTONOMIA>>, In *Enc. Giur.*, IV, Roma,1988; A. ROMANO, <<Autonomia nel diritto pubblico>>, in *Digesto/pubbl.*, II Torino,1992,30 ss.

<sup>16</sup> D. SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo*. cit. 51

<sup>17</sup> W. GASPARRI, *Università degli studi*, Anno di pubblicazione. 2000, p.22

delle altre, ma tutte partecipi, in misura diversa, della vita comunitaria e del comune interesse al conseguimento dei compiti specifici>>,<sup>18</sup> sia al fenomeno organizzativo, formatosi in modo stabile e permanente, al fine di svolgere le attività di ricerca e di istruzione, nel libero confronto di idee.

La nozione di autonomia universitaria assume uno specifico significato, qualora si opera una stretta connessione tra i commi 1 e 6 dell'art 33 cost. La libertà individuale, sancita nel comma 1. in riferimento all'attività di scienza e a quella di insegnamento, trova una garanzia funzionale nell'autonomia organizzativa delle strutture universitarie dove quelle attività si svolgono. Detto altrimenti, l'autonomia organizzativa diventa uno strumento della libertà individuale, tanto che in caso di conflitto, la libertà dell'individuo si deve ritenere prevalente. Ragionando in tal senso, si comprende come, il limite posto al potere dello Stato e il riconoscimento alle singole università di darsi un ordinamento autonomo non ha un fine proprio. L'autonomia non deve essere intesa come avente un valore assoluto, ma bensì strumentale, conferita <<alla condizione e sul presupposto che (...) le università si pongano realmente quale espressione istituzionale dei gruppi che formano o sono interessati alla cultura universitaria<sup>19</sup>>>. Essa è conferita alle università intese come comunità scientifiche interdisciplinari, individualmente considerate, luoghi della libera ricerca scientifica e dell'istruzione superiore, a garanzia e compimento delle individuali libertà di ricerca e di insegnamento.

Il fondamento dell'autonomia dell'università si forma in definitiva dalla relazione tra libertà ed elaborazione - trasmissione del sapere, in tal modo essa diventa <<funzionale>> alle libertà di ricerca e di insegnamento, al fine di garantire sia la funzione dell'università scaturita da quel determinato intreccio,<sup>20</sup> che il migliore adempimento della funzione sociale.

Per quanto attiene all'autonomia dell'università, si tratta quindi di <<autonomia funzionale>> il cui riconoscimento è preordinato <<allo sviluppo di attività libere

---

<sup>18</sup> N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, FI, 1990, V, p.256

<sup>19</sup> BARETTONI-ALERI-MATARAZZO, <<*Università degli studi*>>, in *Enc. dir.* XLV, Milano, 1992, 828. Secondo cui il fondamento costitutivo delle università <<tende a divenire assorbente, consentendo una realizzazione effettiva delle (...) garanzie autonomistiche>>

<sup>20</sup> D. SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo*. cit. 51

(nella ricerca) o autonomamente disciplinabili (nell'istruzione), ma non al raggiungimento di risultati totalmente preordinati>>.<sup>21</sup>

Anche la Corte Costituzionale chiamata ad esprimersi sul punto, ha chiarito che non sussiste alcun dubbio sullo stretto collegamento tra il primo e l'ultimo comma dell'art 33 cost.<<venendo l'autonomia universitaria (...) a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura>><sup>22</sup>.

Per quanto attiene la sfera più strettamente organizzativa, l'autonomia universitaria si traduce in un potere di autodeterminazione che, <<si sostanzia essenzialmente in due aspetti: il potere di provvedere al rinnovamento dei componenti del corpo stesso - senza ingerenze e senza condizionamenti - e il potere di esercitare, sia pure mediante la nomina dei titolari degli organi preposti alla direzione dell'università il governo dell'università stessa>>.<sup>23</sup> Tutto ciò conferisce alle singole università il potere di governarsi liberamente attraverso le decisioni di tutta la comunità dei docenti e dei ricercatori.

L'effettività di tale potere si sostanzia non solo nell'autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, (già prevista, tra l'altro, nell'art.1 della "legge Casati") ma soprattutto nell'autonomia statutaria e regolamentare, che si concretizza nel diritto di formare un complesso di norme che regolano la materia dell'istruzione.<sup>24</sup>

Con l'art. 6, 1 co. della legge n 168 del 1989, che dispone che << le università sono dotate di personalità giuridica>> e << si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti>>, il potere, da parte di ciascun ateneo, di darsi un proprio ordinamento autonomo, viene espressamente riconosciuto, avendo, nel rispetto dell'art 33 cost. <<autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile>>.

---

<sup>21</sup> F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, 226

<sup>22</sup> Sentenza Corte Costituzionale, 9-11-1988, n.1017, GIC, 1988, 4861

<sup>23</sup> L.MAZZAROLLI, *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della recente evoluzione normativa*, DS 1997,7.

<sup>24</sup> M.MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione. cit.* p. 231

In tal modo la libertà di ricerca e di insegnamento si arricchisce anche di un potere normativo, con riferimento sia all'organizzazione che alla disciplina delle funzioni ad essa proprie. Questo potere di autodeterminazione, tra l'altro, non sembra porsi in contrasto con lo svolgimento di un servizio pubblico, di cui l'istruzione fa parte.

Il riconoscimento del potere di autodeterminazione, non deve essere interpretato come la possibilità di fare delle scelte secondo "il libero arbitrio;" ma si sostanzia nella possibilità di scegliere i metodi e i contenuti della propria attività, nel rispetto sempre dei doveri accademici e di quanto previsto dagli organi collegiali a cui è affidato il coordinamento organizzativo dell'attività didattica.

Con il riconoscimento alle università del diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, diventa particolarmente importante, risolvere sia il problema della qualificazione e della natura giuridica della riserva di legge contenuta nell'art. 33, 6 co. Cost., sia quello <<relativo ai limiti entro cui è da ritenersi circoscritta la potestà della legge di stabilire i principi dell'autonomia universitaria, che valgono come limiti dell'autonomia normativa universitaria>>. <sup>25</sup>

Per quanto attiene alla riserva di legge, essa può essere risolta seguendo un c.d profilo esterno (relativo ai rapporti tra le università e lo Stato), secondo cui, essa sarebbe una riserva di legge assoluta, <<nei confronti dell'esecutivo: essendo la disciplina dei limiti apposti all'autonomia delle università esclusiva prerogativa della legge>>. <sup>26</sup> Diventa invece, <<necessariamente relativa nei confronti delle fonti di autonomia>>. <sup>27</sup>

Qualificata in tal modo la riserva di legge, però, non risolve, il secondo problema sopra menzionato, vale a dire quello inerente alla determinazione del grado di specificazione della normativa statale. Anche il 2.º co. dell'art.33 cost. che dispone <<La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione>> non aiuta a individuare una soluzione, in quanto, tale norma, è stata concepita come riguardante i soli aspetti attinenti alla materia dell'istruzione, tralasciando di conferire copertura

---

<sup>25</sup> F. MERLONI, *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit.137

<sup>26</sup> A.D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*. GIC,1991, 2978

<sup>27</sup> A. D'ATENA, *Ibidem*

costituzionale agli altri aspetti, (come, ad es., la struttura, la formazione degli organi, il regime finanziario) nelle quali è consentito l'intervento di norme speciali.

Se ci si imbatte in concezioni particolarmente restrittive dell'autonomia universitaria, la definizione dei limiti posti alla legge assume un particolare significato. Secondo tali concezioni, infatti, «non si tratta di un'autonomia piena ed assoluta, ma di un'autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale».<sup>28</sup>

Bisogna attendere, l'art.6 della legge n.168/1989 per individuare una parziale soluzione al problema. Esso infatti dispone che «nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art 33 Cost. e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento».<sup>29</sup> Inoltre, ha escluso tassativamente, l'applicabilità alle università di disposizioni emanate con circolare (art.6, 2°co).

L'art 6 della legge n.168/1989, afferma inoltre che le leggi ad esse applicabili possono essere solo quelle inerenti all'attuazione dei principi costituzionali di autonomia. Ciò, presuppone, a sua volta, il necessario e corretto bilanciamento tra le esigenze dell'autonomia e quella di altri interessi pubblici, affinché i limiti posti non siano maggiori di quelli che risultano strettamente necessari.

Si potrebbe arrivare ad ammettere, ragionando in tale ottica, che anche nel campo dell'ordinamento universitario, sembra affermarsi una sorta di principio di sussidiarietà, nel senso che, dove l'obiettivo non possa essere pienamente conseguito a livello del sistema universitario si ricorre all'intervento della legislazione statale.

Volendo individuare limiti all'applicabilità della normativa statale di fonte legislativa alle università, bisogna indicare dapprima, come leggi che non possono trovare applicazione, quelle che non si riferiscono espressamente alle università, mentre, in via subordinata, le leggi che non contengono espressamente le università come soggetto destinatario delle loro norme. Queste ultime, invero, possono essere

---

<sup>28</sup> C. Cost., 14-5-1985, n.145.

<sup>29</sup>E' previsto, al successivo art. 21, una clausola generale di abrogazione di tutte le disposizioni incompatibili con la stessa legge n.168 del 1989.

applicate, solo se risulti effettivamente compiuto dal legislatore il bilanciamento tra esigenze proprie dell'autonomia universitaria con l'interesse pubblico perseguito nello specifico caso.

E' opportuno osservare, inoltre, come la previsione contenuta nel 2° co. dell'art.6 l.168/1989, sia stata presto sostituita da una interpretazione, in forza della quale, la disciplina dell'università è essenzialmente passata dalla fonte legislativa a quella regolamentare, portando come conseguenza, la riattribuzione, al Ministro di un ampio potere governativo del sistema universitario, nonostante che ciò apparisse di difficile armonizzazione con quanto disposto dal. 6° co, art 33 Cost e dal 2°co. art 6 l.168/1989. Ciò ha portato come conseguenza sia l'intervento di una ampia gamma di disposizioni secondarie (regolamenti governativi, ministeriali, interministeriali), sia il ricorso alle c.d. "deleghe legislative in bianco."

Le limitazioni interne poste all'autonomia universitaria, riguardano, invece, essenzialmente, quelle connesse al riconoscimento della libertà di ricerca e di insegnamento, che impongono determinati vincoli non solo all'ingerenza statale ma anche ai poteri che contribuiscono ad affermare l'autonomia universitaria. In tal senso, gli atti derivanti da organi di governo delle università, non possono legittimamente compromettere la libertà di ricerca e di insegnamento del singolo docente. A tal uopo, il 3° e 4° comma dell'art. l. n.168/1989 dispone come principio generale, quello, secondo cui, le università realizzano i propri fini istituzionali rispettando la libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti e dei ricercatori.

Inoltre, ad essi, deve essere garantito, l'accesso ai finanziamenti e all'utilizzo delle infrastrutture e delle risorse strumentali e tecniche, nel rispetto delle disposizioni organizzative interne.

Nel concludere la trattazione circa il fondamento costituzionale dell'autonomia universitaria, è opportuno soffermarsi anche sulla natura giuridica dell'università. Il riconoscimento alle università, sancito nell'art 33, 6°co., Cost, del diritto di potersi dare ordinamenti autonomi, sembra sottrarle dal potere amministrativo statale, presupponendo la loro indipendenza rispetto allo Stato. Inoltre, l'art 6, 1°co., della legge n. 168/1989, nell'attuare le disposizioni costituzionali sancisce altresì che le

università sono dotate di <<personalità giuridica>> ed << hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile>> e dispongono anche del potere di darsi <<ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti>>.

In riferimento più strettamente alla qualificazione giuridica delle università, bisogna ritenere superata la teoria, secondo cui, esse dovevano qualificarsi come organi dello Stato essendo <<persone giuridiche pubbliche>>. Secondo parte della dottrina e della giurisprudenza, <<esse devono essere qualificate come enti pubblici che esercitano compiti e funzioni pubbliche proprie nell'interesse della collettività e non dello Stato propriamente inteso>>. La caratteristica principale che caratterizza tali tipi di enti è il riconoscimento di una specifica autonomia funzionale, che attiene all'esercizio di compiti e funzioni attribuite, riguardanti l'elaborazione e la trasmissione del sapere.<sup>30</sup>

### ***3) Gli sviluppi normativi degli ultimi venticinque anni del sistema universitario.***

L'università italiana ha subito nell'arco degli ultimi venticinque anni profondi cambiamenti che hanno interessato tutte le sue principali componenti, come l'ordinamento sul territorio, l'organizzazione delle strutture e della didattica, il reclutamento del corpo docente, le finalità della formazione e la natura dei titoli di studio rilasciati.

Anche in riferimento al rapporto con il Governo, se dapprima il principio regolatore che disciplinava i rapporti tra l'università e le amministrazioni centrali, era quello

---

<sup>30</sup> A riguardo, anche la Corte dei Conti, dopo aver sostenuto che le università statali <<pur nella loro autonomia, costituiscono enti-organo dello Stato muniti di personalità giuridica, da ricomprendere tra le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, almeno riferendosi alla qualificazione del rapporto di impiego del personale>>. (C. Conti, sez. contr., 6-5-1993, n 74, RCC,1993, 2 )ha affermato che <<nel sistema normativo designato dalla l.14-1-1994, n 20, e dal d.lg. 3-2-1993, n.29 Le università sono da annoverare fra le amministrazioni pubbliche e non fra le amministrazioni dello Stato, con ciò venendo definitivamente a cessare una disputa classificatoria che in passato ha dato luogo a contrastanti orientamenti anche giurisprudenziali>> (C. Conti, sez. cont., 13-2-1995, n23, RCC,1995, 11)

dell'autonomia, a partire dai primi anni del XXI secolo, una serie di altre discipline riguardanti in special modo la valutazione, il reclutamento, la didattica e l'organizzazione di governo delle università, hanno arricchito il rapporto tra queste istituzioni di altri principi informatori apportandone un radicale mutamento.

Le ragioni di questo processo di trasformazione, possono essere meglio comprese se si collegano ad alcuni importanti fattori che si sono verificati nello stesso contesto e che pur se riguardanti l'ordinamento giuridico in generale, hanno inciso in modo significativo sulla disciplina dell'università.

Un primo fattore è rappresentato dall'espansione del processo di integrazione europea, che ha interessato anche il regime dell'università, nella c.d. "strategia di Lisbona," alla quale fanno riferimento quasi tutte le più importanti iniziative di riforma che riguardano il sistema universitario.

La strategia di Lisbona rappresenta il programma di riforme economiche approvato a Lisbona nel 2000 in seguito alla riunione straordinaria dei capi di Stato e di governo dell'Unione Europea e che è finalizzato, tra l'altro, a fare sì che l'Europa diventi l'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo. Per questo risulta di fondamentale importanza <<la definizione di uno spazio europeo della ricerca e dell'innovazione, in cui una rete transeuropea ad altissima velocità per le comunicazioni scientifiche elettroniche, colleghi gli istituti di ricerca e le università, le biblioteche scientifiche, i centri di studi e progressivamente anche le scuole.>><sup>31</sup>

Un secondo fattore è rappresentato dall'ampliamento dell'autonomia alle regioni e agli enti locali, riconosciuto prima dalle c.d. leggi Bassanini (1997-1999) e poi con la Riforma del titolo V della Costituzione del 2001. Tale vicenda incide sul regime del sistema universitario in modo ambivalente. Da un lato, perché il riconoscimento dell'autonomia territoriale comprende anche le c.d. autonomie funzionali di cui le università costituiscono uno dei soggetti più importanti. Dall'altro, perché le nuove norme costituzionali ben si prestano ad un'ulteriore trasformazione della collocazione delle università nell'ordinamento che non ricevono più nuove

---

<sup>31</sup> G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*. In *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 2, 197

competenze ma presentano nuovi problemi, dovuti al rafforzamento della posizione dei poteri pubblici territoriali, come il rapporto tra l'università e il sistema delle autonomie regionali e locali o la rappresentanza delle università in tale sistema e nei suoi organismi rappresentativi.

Un terzo fattore si può individuare nei problemi della riduzione della spesa pubblica. Anche per le università, come per le altre autonomie locali, dalla fine degli anni ottanta del XIX secolo, si adottano misure strettamente correlate alla doppietta, autonomia - responsabilizzazione finanziaria.

Un quarto ed ultimo fattore di contesto, è rappresentato dalla qualità dei servizi resi, a partire dagli anni novanta, dalle amministrazioni pubbliche. Una delle espressioni più importanti di questo indirizzo si ha nel 1994, con il Governo Ciampi, che predispone una carta dei servizi pubblici, che obbliga tutti i soggetti erogatori, (ivi compresi quelli che operano nel settore dell'istruzione) ad uniformare le prestazioni rese, ai principi di uguaglianza, continuità, imparzialità, partecipazione, efficienza ed efficacia.

A questi fattori di contesto bisogna aggiungere altri principali mutamenti che hanno investito in modo diretto l'università e determinato il processo di trasformazione.

Un primo importante mutamento da considerare è quello del moltiplicarsi del numero delle università a partire dagli anni novanta del 1900, a cui ha fatto seguito anche un secondo mutamento rappresentato dalla crescita dei posti messi a concorso sia per i docenti che per i ricercatori.

Ma il mutamento più significativo che ha determinato questo processo di trasformazione è dato da un elemento più propriamente giuridico, costituito dal riservare intere aree dell'università alle fonti di autonomia (statuti e regolamenti) che si sostituiscono ad un sistema regolato dalle leggi e in special modo dalle circolari del ministero.

In questo nuovo sistema, basato sulle fonti di autonomia, nascono una serie di atti generali di diversa denominazione, come atti di programmazione, linee guida, atti di indirizzo, ecc. che il ministero adotta insieme alle c.d. "note" le quali ricordano il contenuto delle vecchie circolari. In tale contesto iniziano a comparire anche i primi

codici etici, vale a dire, atti di autoregolamentazione delle università aventi ad oggetto la condotta del personale docente e non docente nella parte non regolate dalle norme giuridiche.

All'affermarsi delle fonti di autonomia fa eco una diversificazione delle singole università.<sup>32</sup> Si riportano due esempi a riguardo. Il primo rappresentato dalla scelta fatta nel 2005 dall'università di Roma "Sapienza," di articolare l'Università in Atenei federati, per fronteggiare ai problemi organizzativi e gestionali derivanti dalle grandi dimensioni. Ciascuno di essi gode di autonomia sotto il profilo amministrativo e organizzativo; è dotato di organi propri, è competente in materia di programmazione, indirizzo, distribuzione delle risorse, relazioni internazionali, organizzazione dei servizi comuni, ecc.

Il secondo esempio è dato dal crescere, nello stesso periodo, del sistema delle scuole superiori. Si costituiscono nuove scuole, come quella di Pavia (1997), Catania (1998), Lecce (1999), e si crea una " Rete nazionale di Scuole superiori" (2000), della quale fanno parte, assieme a quelle sopramenzionate, le scuole di più antica data, come la Scuola Normale Superiore e la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, la Scuola Internazionale di Studi Avanzati di Trieste.

Una volta delineato il quadro dei fattori di contesto e dei principali mutamenti che hanno investito il sistema universitario, è opportuno analizzare le norme innovative degli ultimi venticinque anni, che hanno interessato tutte le componenti del sistema universitario: dal reclutamento dei professori, alla finanza, dall'organizzazione degli Atenei, alla didattica, e all'apparato governativo preposto al settore dell'università e dell'istruzione.

Si è già accennato al periodo che intercorre tra la fine degli anni Ottanta del secolo scorso e l'inizio di questo secolo, in cui tutta la produzione legislativa è indirizzata ad affermare l'autonomia universitaria in attuazione dell'art 33 cost.

In tal senso si pone la legge n.168/1989 che come già visto, attribuisce autonomia statutaria, didattica, scientifica, finanziaria e contabile alle università; come anche la

---

<sup>32</sup> Per un maggior approfondimento del tema si veda, *Gli Statuti dell'Università*, (a cura di) R. FINOCCHI, L. FIORENTINO, A. MARI, Milano 2000

l. n.537/1993, che attribuisce alle Università autonomia allocativa, in rapporto alle risorse disponibili, lasciandone inalterato la caratteristica di enti a finanza derivata, abbandonando così il vecchio modello incentrato sul ruolo predominante del ministero nella ripartizione delle risorse e nel governo dei flussi. Anche la legge n. 210/1998 conferisce una parziale autonomia alle università per quanto riguarda il reclutamento del personale docente. Infine il D.M. n. 509/1999, che nonostante abbia subito varie modifiche, contempla l'autonomia didattica, disponendo che l'ordinamento degli studi debba essere stabilito da ciascun Ateneo, se pur in base a criteri generali stabiliti dal centro.

Tale percorso autonomistico è stato comunque spesso ostacolato da una serie di correttivi, tra i quali si segnalano soprattutto quelli inerenti al contenimento della spesa pubblica, che attribuiscono al governo il potere di condizionare significativamente le scelte dei singoli Atenei.

Il fine perseguito, comunque, dalla normativa di questo periodo si comprende, sia dalla lettura di tanti statuti che qualificano l'Università come "comunità di persone che concorrono alla realizzazione dei fini istituzionali conferiti," sia dalla pronuncia della Corte Costituzionale,<sup>33</sup> che chiarisce che <<l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni>>.

Ben presto tale spinta autonomistica si attenua cedendo il passo ad una serie di orientamenti tra loro differenti. Si pongono su questa scia alcune misure, a volte solo progettate, altre *in itinere*, riguardanti la valutazione, la didattica, il reclutamento dei professori e, sia pure in tono minore, la c.d. *governance* degli Atenei.

Il complesso di norme più polposo è quello riguardante la valutazione.

La principale legge è quella dell'art 1-ter del decreto legge n.7/2005 (convertito in legge n.43/2005) il quale, in principio, obbliga le università ad adottare programmi triennali coerenti con le linee di indirizzo stabilite con decreto del ministro, ed avente ad oggetto, tra l'altro, i corsi di studio da istituire ed attivare, il programma di

---

<sup>33</sup> Sentenza Corte Costituzionale n.1017/1988

sviluppo della ricerca scientifica, gli interventi a favore degli studenti, l'internazionalizzazione, il fabbisogno del personale. Inoltre, stabilisce, che i programmi sono <<valutati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avvalendosi del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane: sui risultati della valutazione il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, riferisce al termine di ciascun triennio, con apposita relazione al Parlamento. Dei programmi delle università si tiene conto nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle università>>. In seguito con un decreto ministeriale dell'ottobre 2007, sono stati individuati i parametri qualitativi e quantitativi, per il controllo e la valutazione (ex post) dei risultati dell'attuazione dei programmi delle Università.

Alla disciplina della funzione, segue, l'anno successivo quella dell'organizzazione.

Degni di nota, in tal senso, sono: il D.M. n.362/2007 e il D.P.R. n.64/2008.

Il primo sancisce le linee generali di indirizzo e programmazione delle università per il triennio 2007-2009, nella parte in cui si stabilisce che <<i singoli atenei utilizzano gli stessi obiettivi e indicatori di Sistema nei criteri di assegnazione delle risorse verso le proprie strutture>> e si suggerisce un trasferimento "a cascata" delle linee generali di indirizzo>>.

Il secondo, istituisce l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur). All'Agenzia sono affidati funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione assegnate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca. Il compito dell'Anvur è quello di raccordare la propria attività con quella di valutazione interna svolta dai nuclei. A sua volta, essa, si confronta con questi ultimi sulla definizione dei criteri, dei metodi e degli indicatori. L'Anvur, per questo, è posta al vertice di un "sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle Università," che comprende anche i nuclei di valutazione dei singoli atenei.

Segue, nello stesso anno, il decreto legge n.180/2008 convertito nella legge n.1/2009, nel quale si stabilisce che una quota non inferiore al sette per cento del fondo di finanziamento ordinario sarà ripartita a decorrere dal 2009, prendendo in

considerazione la qualità dell'offerta formativa e i loro risultati, la qualità della ricerca scientifica e la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche. In tal modo, si conferma in modo definitivo, il principio già introdotto con la legge del 2005 sull'utilizzo dei risultati della valutazione.

Una diversa combinazione presenta invece la disciplina sulla didattica. Si è già fatta menzione, nel paragrafo precedente alle riforme del 2004, che hanno sancito l'ampliamento dell'autonomia dei singoli atenei nella scelta degli ordinamenti didattici. Pur tuttavia, tale spinta autonomistica ha subito dei correttivi in seguito all'introduzione di due decreti ministeriali del 2007 che stabilivano, ad esempio, il numero massimo degli esami o i crediti che possono essere riconosciuti in esito a convenzioni. Inoltre, la difficile e mutevole disciplina dei cd. requisiti minimi per l'attivazione dei corsi di studio, consente, all'amministrazione dello Stato, di orientare le scelte delle università non imponendo una condotta da seguire, ma determinando le condizioni necessarie per poter operare determinate scelte, ponendo così, una serie di oneri a carico dei singoli atenei pur non fissando obiettivi o dettando indirizzi.

Del tutto diverso dai precedenti appare l'orientamento riguardante le misure sul reclutamento del personale docente. Tale reclutamento è disciplinato dalla legge n.210/1998 ed una delle critiche più note che ad esso si attribuisce è quella di essere afflitto dal localismo, che non assicura né imparzialità né scelta dei migliori. Inoltre, attraverso i meccanismi di cooptazione, adottati dalle singole università, si favoriscono comportamenti scorretti ed episodi di corruzione tanto da parlare spesso di "università truccata."<sup>34</sup> Oppure come apparso in un articolo pubblicato sul *The Economist* nel 2008,<sup>35</sup> in riferimento al sistema universitario italiano "one of the worst managed, worst performing and most corrupt sectors in Italy."

Per quanto attiene invece all'aspetto dell'organizzazione della cd. "governance di ateneo," i testi di riferimento sono il D.P.R. n 64/2008 il D.M. n.362/2007 e le "linee guida di governo per l'Università del 2008."

---

<sup>34</sup> Riecheggando il titolo del libro di R. PERROTTI, pubblicato nel 2008 per i tipi dell'Einaudi.

<sup>35</sup> *Higher education in Italy. A case for change*, pubblicato nel numero del 15 novembre 2008, 32

Il primo decreto, che come già visto istituisce l'Anvur, attribuisce ad essa anche il potere di valutare la capacità di ciascun ateneo di governare i processi e di darsi obiettivi strategici. La valutazione si estende anche all'organizzazione di governo dei singoli atenei e alla sua efficacia.

Il decreto ministeriale del 2007, invece, prevede che “ le Università adottino modalità di governo in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di sistema e di garantire trasparenza e responsabilità e che utilizzino, quale supporto alle scelte strategiche, la valutazione interna.” Inoltre, “ove necessario e come propria scelta autonoma, gli atenei provvedano a rivedere il quadro complessivo della propria *governance* al fine di rendere più efficace e più efficiente l'assetto decisionale ed organizzativo dell' Ateneo.”

Infine le “linee guida di governo per l'Università del 2008,” prevedono che “ i tempi sono maturi per una modifica delle forme di governo degli atenei che rafforzi autonomia, democrazia e bilanciamento dei poteri, responsabilità chiare, valutazione dei risultati ed efficacia generale.” Per conseguire questi obiettivi, il documento indica, tra l'altro, di distinguere nettamente le funzioni del senato accademico e quello del consiglio di amministrazione e di ridefinire il ruolo del rettore.

#### ***4) Il nuovo volto del sistema universitario con l'entrata in vigore della c.d. legge Gelmini.***

Con l'entrata in vigore della legge 240/2010 (c.d. legge Gelmini), si introduce nel sistema universitario, la più significativa riforma di governo delle università italiane, che queste ultime abbiano conosciuto dopo la Legge Casati.

Fin dall'inizio, essa mostra chiare ambizioni di “grande riforma” dell' università, proponendosi di modificare tutti i suoi principali settori, quali l'organizzazione interna, la razionalizzazione, la qualità e l'efficienza del sistema, lo stato giuridico dei professori universitari, il reclutamento dei docenti.

In riferimento alla forma di governo dell'università a cui la legge in esame dedica gran parte dell'art. 2 (c.1 e cc. da 5 a 11), si rileva come tale legge, fin dalla sua impostazione, individua i limiti entro i quali si esercita "il diritto di darsi ordinamenti autonomi," così come sancito dall' u.c. dell'art 33 cost.

La legge Gelmini autoqualifica tali limiti con la dicitura "principi e criteri direttivi," conformandosi, in tal modo, ad una tecnica molto simile a quella della legge delega. La disciplina degli organi di ateneo e dell'organizzazione interna è rinviata dalla legge 240/2010 ai singoli statuti universitari, ma pone limiti sia interni che esterni al potere statutario.

La riforma Gelmini non si limita ad innovare una possibile fase statutaria per le università, ma impone, all'art 2, la revisione degli statuti, richiamando le università a ridefinire la propria *governance*, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Quanto alla procedura essa ha affidato le modifiche statutarie ad un organo "ad hoc" formato da quindici membri, presieduto dal rettore e composto da due rappresentanti degli studenti e da dodici membri designati, in ugual misura, dal senato e dal consiglio di amministrazione tra soggetti che non fanno parte di tali organi. Inoltre, ha previsto che una volta predisposto lo statuto, esso fosse approvato dal Senato, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione.

Inoltre, la legge stabilisce un termine per provvedere alle modifiche statutarie entro (sei mesi dall'entrata in vigore della legge), assistito da uno speciale potere sostitutivo del Ministro, in caso di mancata approvazione, decorso il quale, sarebbe stato assegnato al ministro il potere sostitutivo, che affidava ad una commissione, da lui nominata, il compito di predisporre le necessarie modifiche statutarie.

La legge 240/2010, affida, inoltre, al legislatore di stabilire una serie di criteri direttivi a cui le università devono uniformare la propria autonomia statutaria, che nella sostanza delineano un modello di *governance* uniforme per tutti gli atenei.

Si tratta, in realtà, di un quadro che non si discosta molto dal modello precedente.

Per questo, per quanto riguarda gli organi di governo necessari, la riforma Gelmini, prevede, come in precedenza, il rettore, il senato accademico e il consiglio di amministrazione e il nucleo di valutazione, aggiungendo inoltre il collegio dei

revisori dei conti e il direttore generale (che sostituisce il vecchio direttore amministrativo).

Per quanto riguarda gli organi generali di governo, la riforma Gelmini sembra confermare, per certi aspetti, l'assetto tripolare precedente, prevedendo: un organo monocratico eletto direttamente dalla comunità universitaria, il rettore, massima espressione dell'autogoverno e i due organi collegiali del senato accademico e consiglio di amministrazione. Anche il rapporto tra gli organi sembra rispecchiare quello del passato: il rettore titolare dei poteri di impulso e di proposta degli atti, di cui la legge sottolinea il carattere programmatico e strategico, che restano di competenza degli organi collegiali.

La legge Gelmini non opera nessuna sostanziale semplificazione dell'assetto di governo. «Non si realizza [in essa] quel sistema “presidenziale puro,” che pure era stato largamente proposto, fondato su due soli organi, entrambi espressione elettiva della comunità accademica, uno monocratico, di sintesi programmatica e strategica, e uno collegiale, di necessaria mediazione tra gli interessi scientifici delle diverse aree disciplinari attive nell'ateneo. Un sistema caratterizzato da organi con poteri distinti e investitura distinta (sottolineata anche dal diverso momento di elezione e dalla diversa durata in carica), ma costretti a collaborare in un rapporto dialettico e trasparente. Né si realizza una semplificazione, neanche sul versante dei rapporti tra la “Giunta,” (organo previsto in molti statuti, composto da stretti collaboratori del rettore, titolare non di poteri diretti, ma solo di compiti di supporto allo svolgimento delle competenze rettorali), di cui la legge non impone la soppressione, e gli altri organi collegiali, in particolare il consiglio di amministrazione».<sup>36</sup>

Importanti innovazioni sono introdotte invece dal «modello Gelmini», in riferimento alla distribuzione di funzioni fra i diversi organi, sia per quanto riguarda le modalità di costituzione degli stessi sia per il tipo di legittimazione che essi esprimono.

Con l'entrata in vigore della c.d. “riforma Gelmini,” la novità rispetto alla disciplina previgente appare rilevante, se si considera che la predeterminazione con legge

---

<sup>36</sup> F.MERLONI, *La riforma dell'Università in Giornale di Dir amm.* 2011, 4, 353.

statale, dell'organizzazione interna delle università, a partire dai suoi organi di governo, coincide quasi con la storia dello Stato italiano unitario. Essa fu codificata nel testo unico del 1933 (r.d. n.1592 del 1933) e non ha subito modifiche fino alla c.d. "legge Ruberti" del 1989. Nell'impostazione originaria l'autonomia delle università consisteva nel diritto delle comunità accademiche di scegliere, per via elettiva, i titolari degli organi di governo di ateneo (vale a dire di partecipare di diritto agli organi collegiali delle strutture scientifiche e didattiche).

E' stato già in precedenza ribadito, come il diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi è stato introdotto con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948. Essa sembra presupporre che il potere di autonomia consista anche nell'autonomia normativa, nel potere di differenziare determinate soluzioni organizzative, riguardo alla forma di governo e agli altri aspetti dell'organizzazione interna.

In passato solo con la legge n. 168/1989 si attuò la previsione costituzionale riconoscendo la potestà statutaria e regolamentare agli atenei. Tutto ciò fu realizzato in prospettiva di una futura legge sull'autonomia delle università, in realtà mai adottata, che avrebbe dovuto stabilire i limiti. A grandi linee, si può sostenere che il quadro dell'assetto tripolare degli organi di governo fissato dalla legislazione previgente rimase inalterato, nel terzetto: rettore, senato accademico e consiglio di amministrazione. Per il rettore ci si limitò a stabilire il carattere elettivo della carica; al senato accademico fu affidata una funzione "rappresentativa delle facoltà"; per il consiglio di amministrazione "una composizione che assicuri una rappresentanza delle diverse componenti previste dalla normativa vigente." Oltre a queste limitazioni, il resto della disciplina degli organi di governo (le loro competenze, la durata del mandato, la composizione degli organi collegiali, le procedure di formazione, comprese le eventuali limitazioni alla eleggibilità e le cause di incompatibilità) era demandato alla fonte statutaria e regolamentare.

Con la nuova legge, il legislatore, non soddisfatto forse dell'assetto degli organi che gli statuti hanno configurato nei diversi atenei, interviene riappropriandosi di gran parte della materia.

L'intento sembra essere quello di cambiare la forma di governo, imponendone i tratti salienti alle università e lasciando agli statuti minori spazi di disciplina, ciò poiché le università in passato non si sono dimostrate in grado di razionalizzare la propria attività, anzi hanno aumentato a dismisura i loro corsi e le sedi decentrate, aumentando il personale, moltiplicando i costi, non rispettando il limite di bilancio, tutto senza che a ciò fosse corrisposto una migliore qualità della didattica e della ricerca. Il modello della nuova *governance* delineato dalla legge Gelmini, si applica a tutte le università pubbliche in modo omogeneo. Prevede però anche per alcune università di poter accedere a delle forme di organizzazione speciale. “possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi compresi le modalità di composizione costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell'art 2”.

Ci si riferisce a quelle università che “hanno conseguito stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultato di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca” La procedura di individuazione delle università “speciali,” prevede il ricorso ad accordi di programma tra le singole università e il Miur, provvederà a definire “ con decreto di natura non regolamentare” i “criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le “ modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti.” Come previsto dalla legge, in sede di prima applicazione della legge, tutte le università si sono dovute uniformare al modello di *governance* generale. Solo in un secondo momento, dopo l'accertamento dei requisiti, come la stabilità dei bilanci e l'eccellenza dei risultati scientifici, ad alcune di esse si è concesso un'organizzazione differenziata.

Tale scelta di questa “ specialità contrattata” ha suscitato notevoli perplessità.

Essa è stata vista come la conseguenza, che non essendo riusciti con gli statuti a produrre risultati attesi, si impone con legge dello Stato, una coperta corta uguale per tutti, e si consente alle università “virtuose,” la fuoruscita dagli schemi del modello Gelmini. Ciò induce ad ammettere che è proprio la possibile differenziazione delle soluzioni organizzative, a costituire il fondamento e lo scopo dell'autonomia universitaria e che attraverso la scelta di diversi modelli

organizzativi, si possono raggiungere risultati di eccellenza. Si concepisce, in tal modo, il concetto di autonomia non come strumento per l'eccellenza, ma quasi come "premio" della raggiunta eccellenza.

Sconcerto ha destato l'idea della natura dell'atto, (decreto ministeriale) " di natura non regolamentare" che stabilisce quali università possono godere di una maggiore autonomia organizzativa. Secondo autorevole dottrina, i limiti al diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi può essere fissato solo con legge. Perplessità ha suscitato anche il carattere negoziato, con accordi di programma, del procedimento di accesso ad una più ampia autonomia. <<Con accordi di programma si possono legittimamente stabilire obiettivi da raggiungere, trasferimenti speciali di risorse destinate a speciali traguardi di qualità, ma non la differenziazione nell'assetto di governo. Se ha un senso la differenziazione solo per alcune università e non per tutte, a stabilire quali vi abbiano diritto dovrebbero essere criteri oggettivi e predeterminati dalla legge, non la volontà discrezionale del ministro>>.<sup>37</sup>

##### ***5) L'organizzazione del sistema universitario: (Il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca; l'Anvur; il Cun; il Cepr)***

La riforma universitaria ha investito, come già accennato, tutti i campi del sistema universitario, pur tuttavia, bisogna evidenziare che essa non ha coinvolto però, il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca di suo riferimento. Secondo l'opinione di esperti in materia, (C. Barbati), ciò è dovuto alla sottrazione delle risorse della spesa pubblica al settore università che non hanno consentito di adeguare le funzioni del ministero e "renderlo interlocutore delle nuove funzioni, dei nuovi soggetti del sistema, della loro necessità di interazione con un contesto profondamente modificato, esso stesso incapace di rappresentare il proprio ruolo."

---

<sup>37</sup> F.MERLONI, *La riforma dell'università* cit.

L'art 3 della l. 240/2010, indica come compiti del ministero, tra l'altro, la valorizzazione del merito, e la garanzia dell'effettiva realizzazione del diritto allo studio. Per questo, il Ministero è deputato a porre in atto << specifici interventi per gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, che intendano iscriversi al sistema universitario della Repubblica per portare a termine il loro percorso formativo>>. Inoltre, l'articolo successivo, prevede che, il Ministero, << nel rispetto della libertà di insegnamento e dell'autonomia delle università, indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti>> e affida ad esso, attraverso l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), la verifica e la valutazione dei risultati, secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito. Inoltre l'art 6 prevede la possibilità tra singole università o aggregazioni delle stesse e il Ministero di accordi di programma, <<al fine di favorire la competitività delle università>>.

La riforma introduce presso il centro, delle innovazioni funzionali, nel momento in cui ne amplia la capacità di intervento, attribuendogli scelte e decisioni capaci di ridisegnare gli spazi e i ruoli degli altri attori, che però non possono essere considerate come delle innovazioni dell'apparato.

In questo scenario ristretto, ma allo stesso tempo elastico della diretta collaborazione, sorgono uffici, commissioni, comitati di studio, di proposta e di parere che si dividono attribuzioni corrispondenti, spesso anche sostitutive di quelle che dovrebbero o potrebbero essere esercitate da altri soggetti istituzionali che sono sulla scena dell'amministrazione statale. In questa caotica sovrapposizione e ampliamento di competenze e d'interventi, le scelte del Ministero e del Ministro, si perdono nel "*mare magnum*" dei pareri, proposte, determinazioni che finiscono solo per complicare e appesantire i processi decisionali di un apparato politico ed amministrativo che presenta qualche difficoltà a governare i cambiamenti del suo stesso contesto, più subendoli che governandoli.

E secondo, (C. Barbati) è <<soprattutto (..) "la nuova" valutazione e il "nuovo" organismo deputato ad effettuarla, l'ANVUR, a offrire la rappresentazione più eloquente, sebbene non unica, della fragilità di un Ministero che rinuncia o

comunque stenta a governare anche il nuovo baricentro del sistema, consegnandolo a un “altro” centro, lasciato anch’esso solo>>.

Si nota, come, quando si osserva il modello introdotto dalla <<grande riforma>> dalla parte dei soggetti, ci si accorge che sono le regole quelle che inducono, le diverse componenti a confrontarsi con i nuovi assetti e con i nuovi processi decisionali, che meglio rivelano “croci e delizie” di un progetto che soprattutto ad esse affida la propria realizzazione.

Di queste regole sono innanzitutto quelle della c.d. <<nuova valutazione>> a presentare il modello più significativo. La valutazione, vista come soluzione a tutte le inefficienze e le debolezze del sistema, diventa con la legge Gelmini, lo strumento al quale si affida l’incentivazione della qualità e dell’efficienza del sistema. Ed <<in quanto tale, oggetto di una rafforzata configurazione funzionale come attività tendenzialmente onnicomprensiva nonché di una configurazione organizzativa come attività non soltanto interna, da effettuare presso gli Atenei, ma anche ed essenzialmente esterna, attribuita ad un organismo apposito<sup>38</sup>>>. Delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, nonché dell’efficienza e dell’efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerche e di innovazione, la legge n.286/2006<sup>39</sup> prevede un soggetto apposito, quale è l’Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con personalità giuridica di diritto pubblico, strutturata secondo <<principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato >><sup>40</sup>.

All’ANVUR, è affidata la valutazione esterna della qualità del sistema universitario, come anche l’indirizzo, il coordinamento e il controllo delle attività di valutazione interna, affidata ai nuclei di valutazione di ateneo oltre alla valutazione

---

<sup>38</sup> C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario, soggetti in cerca di un ruolo* In *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 2014, pag.337.

<sup>39</sup> c.d. legge finanziaria per il 2007

<sup>40</sup> In questo senso l’art 2, c.138 e 139 legge 24 novembre 2006, n.286

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

L'istituzione di questo nuovo organismo, quale è l' ANVUR avvenuta nel 2006, e poi ridisciplinata con il d.P.R. 1°febbraio 2010, n.76, rafforza il ruolo della valutazione esterna. Essa da attività di "supporto" svolta all'interno degli atenei, diventa quasi un'identità funzionale propria che la pone in posizione sovraordinata alla c.d. valutazione interna e le conferisce la possibilità di produrre, anche solo indirettamente, effetti nei confronti delle istituzioni universitarie e degli altri enti di ricerca.<sup>41</sup>

L'organizzazione interna e il funzionamento dell'ANVUR, è disciplinata dal d.P.R. del 1 febbraio 2010, n.76.<sup>42</sup> Se si legge tale regolamento, si nota come l' Agenzia era destinata a diventare il volano dell'intero processo di valutazione. Il regolamento stabilisce, infatti, che l'ANVUR <<sovrintende al sistema nazionale di valutazione della qualità delle università e degli enti di ricerca e, sulla base di un programma almeno annuale approvato dal ministero, cura, ai sensi dell'art 3, la valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici; indirizza le attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca, valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e di innovazione>> (art.2, c.2, d.P.R. n 76 del 2010).

Il d.P.R. n.76/2010 contiene inoltre una definizione più puntuale dei contenuti, dei fini e delle attività alle quali l'ANVUR è chiamata come apparato. Inoltre la legge di

---

<sup>41</sup> L'art 2 ,c. 139 della legge n 286/2006 stabilisce: I risultati delle attività di valutazione dell' Anvur costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle Università e agli enti di ricerca>> Per uno studio più approfondito dell'identificazione legislativa dell' ANVUR si veda A. Mari, *L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell' università e della Ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*. 2008, 4, 384-389

<sup>42</sup> Il d.P.R. n.76/2010 << *Regolamento concernente la struttura e il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur) adottato ai sensi dell'art.2.c.140, del d.l.3 ottobre 2006, n.262 convertito con modificazione, dalla legge 24 novembre 2006, n.286*>> è entrato in vigore contestualmente alla operatività dell'Anvur, e ha determinato, ai sensi dell'art 2, c.141 L. n.286/2006 la soppressione del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca Civr e del Cnvsu

riforma gli attribuisce numerose altre funzioni di natura consultiva o di individuazione di criteri ed indicatori.

Se si tengono presenti queste funzioni, la struttura dell'ANVUR, avrebbe dovuto essere quella di assicurarne la massima indipendenza dal potere politico e dai docenti universitari. Per questo, in riferimento alla sua struttura, il modello delle autorità indipendenti era stato da più parte invocato per eliminare ogni sospetto di condizionamenti politici e soprattutto ministeriali, si voleva far corrispondere in tal modo, "il connotato strutturale dell'indipendenza alla stessa funzione di valutazione e tenere distinta questa da ogni determinazione circa la ripartizione del finanziamento pubblico, di esclusiva spettanza e responsabilità ministeriale."<sup>43</sup>

Invece la disciplina introdotta con regolamento e lasciata invariata dalla legge, e il più impegnativo progetto della valutazione che vi viene prefigurato, ha optato per il modello della c.d. *executive agency*.

A questa conclusione si giunge osservando alcuni fattori. Dapprima la stessa fonte istitutiva di natura regolamentare anziché legislativa, come è per tutte le autorità indipendenti. Inoltre, la scelta dei suoi sette membri di cui si compone è affidata al Ministro. I membri sono scelti <<in un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione appositamente costituito con decreto del Ministro>>. La composizione del comitato di selezione è formata da cinque membri di alta qualificazione, designati, ciascuno dal Ministro, dal Segretario generale dell'OCSE e dai Presidenti dell' Accademia dei Lincei, dell'European Research Council e del Consiglio nazionale degli studenti>> (art.8, c.3, d.P.R. n.76 del 2010)

A ciò si può aggiungere che le spese per il funzionamento dell'agenzia sono iscritte nello stato di previsione del Ministero (art 12), e il trattamento economico del Presidente è pari a quello di un dirigente generale del Ministero (art 7, c.3) mentre ai

---

<sup>43</sup> C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *MUNUS*, 3, 2011. Per una maggiore trattazione del tema della valutazione si veda A. SANDULLI, *Spunti di riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria, in Concorrenza e merito nelle università*, (a cura di) G DELLA CANANEA, C, FRANCHINI. Torino 2009, 55 ss.; *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare* (a cura di) M. CAMMELLI, F. MERLONI, IL Mulino., 1989,399. Astrid.

componenti viene riservato un trattamento economico pari all'85% di quello elargito al Presidente (art 8, c.7). Molto lontano quindi al modello delle autorità indipendenti, a differenza di quanto contengono gli ordinamenti dei maggiori Stati europei.<sup>44</sup>

D'altra parte, però è opportuno rilevare che la natura dell'Anvur, di agenzia amministrativa, sottoposta al controllo del Ministero, attenua quei caratteri di terzietà ed indipendenza, che le linee guida europee vorrebbero peculiari a questi organismi, sia da parte delle autonomie universitarie sia dell'autorità di governo.

D'altro canto, il nuovo organismo di valutazione, nella realtà del disegno a cui dà attuazione, non esprime una distanza funzionale ed ordinamentale dell'apparato ministeriale tale da impedirne l'accesso sulla stessa scena dell'amministrazione statale di settore.

L'Anvur si inserisce in un mosaico composto da una pluralità di soggetti, vecchi e nuovi, eterogenei rispetto alle modalità che presiedono alla loro istituzione e composizione, vincolati ad esercitare la propria funzione al di là di coordinamenti sostanziali e procedurali che ne definiscono, oltre che con il ministero di afferenza, l'incidenza e le interazioni reciproche.

Un soggetto che la riforma Gelmini sembra invece dimenticare, è il CUN. Esso è stato istituito nel 1979,<sup>45</sup> all'interno del Ministero della pubblica istruzione. Il CUN è nato come un organismo ibrido, presieduto dal ministro e con compiti sia di consultazione che disciplinari.

L'art. 98 del d.P.R. n.382/1980, prevedeva una composizione del CUN di sessanta membri.<sup>46</sup> Inoltre, tra i suoi componenti era prevista la nomina di un vicepresidente. Il Consiglio durava in carica tre anni, e non era consentito ai componenti elettivi di poter svolgere più di due mandati consecutivi.

---

<sup>44</sup> W. GASPARRI, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Dir. pubb.* 2008, 197 ss.

<sup>45</sup> Legge 7 febbraio 1979, n.31 *Istituzione e composizione transitoria del Consiglio Universitario Nazionale, nonché nuove norme sui concorsi per posti di professore universitario di ruolo*

<sup>46</sup> Secondo tale articolo i 60 membri erano così ripartiti: ( ventuno professori ordinari, e ventuno professori associati, quattro ricercatori da eleggere in modo proporzionato tra le diverse Facoltà universitarie) tre rappresentanti degli studenti, tre rappresentanti del personale tecnico amministrativo, quattro esperti designati dal CNEL, un esperto scelto dal CNEL, un membro eletto dal CNR e un membro eletto dal Consiglio nazionale della pubblica istruzione

Con l'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, avvenuta con la legge n. 168/1989, il CUN ha iniziato a svolgere le sue funzioni all'interno di tale ministero. L'art. 10 della legge citata, che segna l'attuazione dell'art. 33 u.c. Cost., ha configurato per la prima volta il CUN <<organo elettivo di rappresentanza universitaria>> e ha rinviato alla legge n. 341/1990, la determinazione delle funzioni da attribuire al CUN e la sua composizione.

Tale legge ha modificato però molto poco nel campo delle funzioni da attribuire al CUN, non innovando di molto questa sfera, rispetto alla precedente normativa, mentre sostanziali cambiamenti sono stati apportati da tale legge per quanto riguarda la sua composizione.

L'art. 10, c.4 della legge del 1990, infatti, fissa in cinquantaquattro il numero complessivo dei membri del collegio.<sup>47</sup> Essi restavano in carica quattro anni e non erano immediatamente rieleggibili. Inoltre, l'innovazione più importata fu rappresentata dal fatto che l'organo non era più presieduto dal Ministro, ma si prevedeva che il presidente fosse eletto tra i componenti del CUN.

Bisogna notare, però, che tale quadro organizzativo della legge del 1990 è rimasto a lungo sulla carta, dal momento che la precedente composizione del CUN, ha avuto un lungo periodo di *prorogatio*, che è durato fino al 1997, quando è intervenuto un radicale mutamento legislativo.

La legge del 15 maggio 1997, n.127. (c.d. Legge Bassanini- bis), ha trasformato il CUN in <<<organo elettivo di rappresentanza delle istituzioni autonome universitarie>> (art.17, comma102).

La nuova legge ha ampliato la funzione di consulenza del CUN, rendendola obbligatoria, ed estendendola ai temi di maggior rilievo come: la programmazione, la quota di riequilibrio del fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO), l'ordinamento dei corsi universitari, il reclutamento dei docenti.

---

<sup>47</sup> La composizione del CUN, secondo l'art. 4 della l. n. 341/1990 risulta così ripartita: trenta rappresentanti afferenti alle aree delle aree scientifico-disciplinari, otto rettori designati dalla Crui, otto studenti, cinque tra il personale tecnico amministrativo due designati dal CNEL ed uno dal CNR

Modifiche sono state apportate anche alla composizione del CUN. Pur lasciando inalterato il numero dei componenti, fissato a cinquantotto, si è limitata la composizione del CUN, ai soli soggetti facenti parte del sistema universitario.<sup>48</sup>

Invariata resta la durata del mandato per i componenti, confermata a quattro anni, senza la possibilità di una immediata rieleggibilità, come prevedeva la legge n.341/1990. Inoltre con il regolamento recante modalità di funzionamento del consiglio universitario nazionale, si è definitivamente stabilito che il presidente fosse eletto tra i suoi membri e non fosse più presieduto dal Ministro.

Modifiche ancora più importanti sono state introdotte con il Regolamento del 20 marzo 1998 ( *Norme interne di funzionamento del Consiglio nazionale nazionale*), che stabilisce che l'organo oltre a perseguire <<la qualità più elevata della ricerca e dell'istruzione, opera per garantire e rafforzare le autonomie degli atenei, il diritto degli studenti ad un sapere critico e ad una formazione adeguata alle esigenze sociali e professionali e alla promozione dello sviluppo complessivo della società>>; inoltre, <<concorre nell'ambito delle proprie competenze, all'attività di indirizzo e di coordinamento del sistema universitario, nel rispetto dell' autonomia degli atenei.>>

A questo ampliamento di *mission* ha fatto eco un'estensione di compiti del CUN sanciti nell'art. 1 commi 3 e 4 del regolamento del 1998. Secondo cui il CUN, oltre a esprimere pareri dovuti o richiesti, <<svolge, (..) attività di approfondimento e di studio, di dibattito e di confronto, cura le relazioni con le amministrazioni dello Stato, promuove relazioni e rapporti di collaborazione con le imprese, le forze produttive e sociali, esprime valutazioni e formula proposte finalizzate al miglioramento della didattica, della ricerca scientifica, della programmazione, dell'organizzazione del personale, docente e tecnico amministrativo, sul terreno legislativo come su quello di governo del sistema delle istituzioni autonome. Assume iniziative idonee al raggiungimento di questi fini>>.

---

<sup>48</sup> La composizione del CUN, risulta così composta: un ordinario, un associato e un ricercatore eletto in rappresentanza di ciascuna delle quattordici aree omogenee di settori scientifici disciplinari, otto studenti eletti dal Consiglio nazionale degli Studenti universitari, quattro eletti tra il personale tecnico-amministrativo, tre membri eletti dalla CRUI

Si capisce come, il CUN possa essere considerato, con queste nuove funzioni, l'espressione dell'autonomia funzionale dell'Università, non solo nei rapporti di codecisione e coordinamento con le componenti di governo del sistema ma anche nei rapporti di dialogo con i soggetti esterni ad esso.

La legge del 16 gennaio 2006 n 18 rappresenta l'ultimo intervento significativo in riferimento a tale organo.

La modifica più importante che essa apporta è quella della natura dell'organo disciplinata all'art 1, c.1, che stabilisce: il CUN << è organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario>>. In riferimento alle funzioni, degna di nota è la modifica riguardante il riordino della procedura e della composizione del collegio di disciplina, operante all'interno del CUN. Per quanto riguarda la composizione esso stabilisce che il collegio invece che di sette membri, come fissato dalla legge n.341/1990, sia formato di cinque consiglieri effettivi e cinque supplenti. Inalterato è rimasto il numero complessivo dei membri (cinquantotto) prevedendo che per ciascuna area di settori scientifico disciplinari siano eletti un ordinario, un associato e un ricercatore. Il numero dei membri del personale tecnico\_ amministrativo, è ridotto a tre, stabilendo che un componente sia designato dal Coordinamento nazionale delle Conferenze dei presidi di Facoltà e che uno sia eletto tra i suoi membri, dal Convegno permanente dei dirigenti amministrativi delle università.

La lieve entità delle modifiche apportate dalla legge del 2006 è stata confermata dal regolamento del 7 marzo 2007 (*Norme interne di funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale*). Quest'ultimo regolamento è stato poi sostituito dal reg 6 aprile 2011 (*Regolamento sul funzionamento del CUN*), il quale oltre a prevedere l'istituzione di cinque commissioni permanenti, ha stabilito all'art 11 c.1. che << nell'ambito del consiglio possono essere istituite commissioni con funzioni istruttorie e di studio su particolari questioni nonché commissioni per rispondere a mutate esigenze correlate all'esercizio di attribuzioni del consiglio. Il presidente ha la facoltà di procedere con proprio provvedimento, alla costituzione di commissioni

per questioni di particolare interesse e importanza, corredate dal carattere dell'urgenza dandone immediata comunicazione al consiglio>>.

La struttura del CUN, presenta alcune problematiche facilmente percepibili, come ad esempio, l'alto numero di componenti rende difficoltosa l'attività svolta dal consiglio. Da ciò scaturisce che la sua struttura organizzativa non sembra al pari con l'importante funzione che esso è chiamato a svolgere.

La sua composizione presenta forti ambiguità, mai risolte a livello legislativo. Si è sempre preferito, a livello legislativo, una troppo vasta rappresentanza del sistema, in luogo, di una più precisa ed efficace rappresentanza delle comunità scientifiche.

In tal modo, come ritenuto da autorevole dottrina,<sup>49</sup> in riferimento al CUN, <<si è dato vita, (...), ad un vero e proprio "parlamentino," in cui si è finita per perdere di vista la motivazione istituzionale che è alla base della necessaria esistenza dell'organismo, e, cioè, la difesa della libera espressione della scienza e dell'insegnamento>>.

La molteplice composizione del CUN, interferisce soprattutto sul piano funzionale, basti pensare al fatto che, in taluni casi, essa impedisce all'organo di esprimersi su atti e procedimenti fondamentali per il sistema universitario. Un esempio, a tal proposito, è rappresentato dal fatto che non è concesso al CUN, di partecipare attivamente, alla selezione dei commissari per i concorsi relativi alle nuove abilitazioni nazionali, sul rilievo che di tale stato fanno parte professori associati e ricercatori, vale a dire, docenti che potrebbero trarre qualche vantaggio di carriera dall'adozione di regole da essi stessi pensate e votate.

Tra le tante categorie rappresentate all'interno del CUN, ve ne sono alcune che stanno scomparendo a seguito della legge Gelmini, con la conseguenza che non ha più senso che essi facciano parte dell'organo. Un esempio, in tal senso, è dato dalla presenza dei rappresentanti ricercatori in seno alla composizione, che la l. 240/2010 prevede ad esaurimento e dei presidi di Facoltà, quando, come è noto, la legge Gelmini, ha introdotto la soppressione delle Facoltà.

---

<sup>49</sup> A. SANDULLI, *La rappresentanza dei saperi e delle discipline*. In *Munus*, 3, 2011, p.613

Per risolvere queste problematiche strutturali, occorrerebbe, <<avere ben chiara la *mission* dell'organo, che per le ragioni innanzi esposte, dovrebbe essere quella di rappresentare gli interessi della comunità scientifica (e non del sistema universitario *tout court*) e, in secondo luogo, procedere ad una significativa riduzione del numero dei componenti e ridefinire la composizione in base alle finalità da perseguire>>. <sup>50</sup>

All'indebolimento strutturale, bisogna aggiungere per il CUN, anche un indebolimento delle funzioni ad esso assegnate.

Le competenze che afferiscono al CUN appaiono obsolete, espressione di un corpo legislativo quasi secolare (alcuni compiti risalgono all'epoca fascista). Questi tipi di funzione spesso sono di natura burocratica e sarebbe opportuno che fossero devolute alla sfera amministrativa del Ministero o delle università.

La legge Gelmini ha apportato delle modifiche alle competenze spettanti al CUN. In primo luogo essa ha soppresso una funzione tradizionale dell'organismo, vale a dire quella disciplinare. La legge ha sostituito tale funzione, nell'intento di valorizzare l'autonomia delle università, con l'istituzione di collegi di disciplina presso i singoli atenei.

Le tendenze normative più recenti, unitamente alla prassi applicativa, hanno molto indebolito il peso della sua attività di consulenza.

L'indebolimento delle funzioni del CUN è stato colmato sia accrescendo il ruolo di svariati organismi collegiali di nomina ministeriale, operanti all'interno del Ministero, sia costruendo una serie di rapporti privilegiati tra Ministero e organismi di rappresentanza degli interessi di singole categorie. (in modo particolare la CRUI),

Il d.lgs. 5 giugno 1998 n. 204 (*Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'art 11, c.1. lettera d, della legge 15 marzo 1997, n 59*) ha istituito il Comitato di Esperti per la politica della ricerca (CEPR), i Consigli Scientifici Nazionali (CSN), l'Assemblea della Scienza e della Tecnologia (AST), il Comitato di indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR).

(Quest' ultimo, sostituito dopo diversi interventi legislativi dall' ANVUR).

---

<sup>50</sup> A.SANDULLI, *La rappresentanza dei saperi e delle discipline* cit. p.614

Con l'art 21 della legge Gelmini si è istituito il Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca (CNGR), composto da sette scienziati di alta qualificazione, aventi funzioni di individuare i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati.

I membri del CEPR, dell' ANVUR; e del CNGR, sono di nomina ministeriale e operano a stretto contatto con il Ministro, (soprattutto il CEPR) e sotto la sua vigilanza (ANVUR).

Soffermandoci sul CEPR, esso è formato da nove membri, presieduto dal Ministro. Ad esso sono attribuiti compiti di consulenza e di studio, in relazione alla politica e allo stato della ricerca nazionale ed internazionale.

L'elevato valore scientifico dei suoi membri, risponde a garanzia di qualità della consulenza tecnica svolta, mentre dal punto di vista politico, esso è un soggetto che opera in funzione di stretta collaborazione col Ministro.

La riforma dell'università, attraverso i provvedimenti attuativi, conferisce a questo nuovo soggetto, un ruolo consultivo, accanto al CUN e all' ANVUR, sia in materia di valutazione dei dottorati di ricerca, che in materia di definizione dei criteri e dei parametri per la valutazione dei candidati all'Abilitazione Scientifica Nazionale.

La nascita del CEPR che avviene nel contesto delle innovazioni organizzative e funzionali introdotte dalla riforma, è estranea comunque ai coordinamenti governati con gli altri soggetti che affiancano il Ministero.

Il CEPR, insieme agli altri organismi sopra menzionati, costituiscono i vari soggetti che entrano a fare parte della scena dell'amministrazione del sistema presso il vertice statale, operando in spazi spesso condivisi e per questo sempre più soggetti a cadere in commistioni, confusioni ed incertezze: tutti <<alla ricerca di un ruolo che né il legislatore né il ministero si preoccupano di definire o di ridefinire>>.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario, soggetti in cerca di un ruolo*, cit.p.4

## **6) La governance interna delle Università ( Rettore, Senato accademico, il Consiglio di amministrazione.**

L'intervento della riforma Gelmini in materia di *governance* universitaria è stato preceduto in passato da un'opinione unanime che individuava nella "collegialità e nella mediazione tra interessi la principale causa della degenerazione corporativa e autoreferenziale dell'università."

Nel 2008, già il Governo, nelle linee guida per l'Università indicava l'obiettivo di <<distinguere in modo netto tra le funzioni del senato accademico e del consiglio di amministrazione, riservando al primo il compito di rappresentare le istanze scientifiche e accademiche, al secondo quello di definire le linee di indirizzo per la pianificazione strategica dell'ateneo nel suo complesso e di assicurare una corretta e prudente gestione ispirata agli interessi generali, che devono quindi in esso prevalere; ridefinire il ruolo del rettore, creando le condizioni affinché questi possa realmente assumere la piena responsabilità delle sue decisioni (chiaramente delineate nel programma elettorale) e porre in atto la difficile sintesi tra esigenze interne ed esterne spesso contrastanti, incanalandone in una strategia generale per l'eccellenza della ricerca, la qualità della didattica e l'innovazione amministrativa>>.

L'obiettivo della legge Gelmini sulla *governance* si risolve in gran parte, nella conferma del modello realizzatosi sul piano fattuale.

Si avverte con il nuovo assetto di governo introdotto con la legge 240/2010, la progressiva marginalizzazione degli organi collegiali, in particolare del Senato accademico, organo rappresentativo delle aree scientifiche, mentre resta in capo al rettore la concentrazione dei poteri.

L'apparato resta formalmente dialettico, e vede il rettore confrontarsi per l'attuazione del suo indirizzo politico (quello che è alla base del suo programma elettorale), con due organi collegiali, sulla cui composizione e procedura di formazione non gli spetta nessun ruolo o potere formale.

Gli organi sono investiti in modo distinto del mandato elettorale, e durano in carica un periodo diverso da quello della "legislatura" rettorale.

Per quanto riguarda, più specificamente, il ruolo del rettore, si riporta quanto è già stato espresso da autorevole dottrina. Secondo cui, « Non è forse azzardato accostare a quello di un monarca, sebbene come vedremo elettivo e temporaneo, il ruolo assolutamente centrale che spetta al Rettore in base alla riforma Gelmini: egli è chiamato ad assicurare al tempo stesso l'impulso e l'equilibrio del sistema, rappresenta l'ateneo ed è responsabile del raggiungimento dei suoi fini, indirizza e coordina tutti i processi decisionali, essendo membro di diritto del senato e del consiglio di amministrazione e, presumibilmente, presiedendo nella maggior parte dei casi entrambi gli organi. Se tale accostamento fosse lecito, si potrebbe allora anche richiamare le formule del «King in Parliament» e del «King in Council», che, come è noto, nel diritto costituzionale inglese, esprimono l'idea di organi complessi, risultanti dalla fusione del Re e del Parlamento, da un lato, e del Re e del suo governo dall'altro, cui sono rispettivamente assegnate la funzione legislativa e quella esecutiva».<sup>52</sup>

La legge 240/2010, conferma in riferimento alle competenze del rettore, i poteri di proposta e impulso nei confronti dei due organi collegiali (“proposta del documento di programmazione triennale di ateneo;” “proposta di bilancio di previsione annuale e triennale del conto consuntivo;” “proposta del direttore generale”). Resta confermata poi, la rappresentanza legale dell'Università, e la funzione di iniziativa dei procedimenti disciplinari.”

Come si può notare, la riscrittura delle competenze del rettore, operata dalla riforma Gelmini, conferma sostanzialmente i poteri che si erano venuti concentrando sull'organo nella disciplina degli statuti che ha operato una certa tipizzazione delle competenze, che possono essere elencati in sei punti.

#### *1) Le competenze di rappresentanza dell'università*

Si possono racchiudere in questa categoria, le competenze relative all'emanazione di atti deliberati da altri organi, che necessitano della firma del rettore per acquistare

---

<sup>52</sup> S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, fasc .2, 2011, pag.359

efficacia. Lo statuto, i regolamenti, gli atti adottati da presidi di facoltà, direttori di dipartimento, presidenti di consiglio di corsi di studio, responsabili di servizi interni non affidati alla loro competenza formale. In questo settore, il rettore assume la veste più che di <<rappresentante esterno dell'ente>> quella del suo organo di vertice, avendo il potere di adottare ed emanare atti che sono imputati all'ente. Inoltre in un sistema come quello universitario dove non si è mai adottata una netta distinzione tra compiti di indirizzo e compiti di gestione, il rettore, a cui si riconosce la funzione di indirizzo, diventa il formale decisore anche di molti atti di amministrazione e gestione.

Si possono annoverare ancora in questa prima categorie, le competenze relative alle relazioni esterne dell'ateneo. Spetta al rettore intessere i rapporti con gli altri soggetti sia pubblici che privati, sottoscrivere accordi di cooperazione, contratti e convenzioni con altre amministrazioni pubbliche, mantenere i rapporti con il Ministero di afferenza, e in generale con gli organi dello Stato, rappresentare l'università negli organismi nazionali ed internazionali.

*2) Competenze relative al funzionamento degli organi collegiali.*

In questo settore possono essere compresi: il potere di fissare e presiedere l'ordine del giorno dei collegi, il potere di proporre l'adozione di atti di competenza degli organi collegiali. Inoltre, possono essere ricompresi tutte le funzioni di tipo <<strategico>> tutti gli atti di programmazione delle attività, di istituzioni di corsi o di strutture didattiche e di ricerca, di programmazione finanziaria, questi sono atti di competenza di uno degli organi collegiali e mai di competenza del rettore come organo dell'ente.

*3) Le competenze di garanzia della libertà didattica e di ricerca.*

Qui si tratta più di un ruolo generale che di una specifica competenza. Il rettore, essendo la massima carica dell'ateneo, è anche la massima espressione del suo autogoverno. Quest'ultimo, come espressione di autonomia, costituisce, la garanzia della libertà individuale di insegnamento e di ricerca degli appartenenti alle comunità scientifica. Egli, in questa veste, diventa uno studioso prestigioso, in grado di capire

le ragioni della libertà di ricerca e di insegnamento e di intervenire in tutti i casi in cui essa è minacciata o compromessa.

#### *4) Le competenze di vigilanza sulle strutture e sui servizi.*

Si tratta di una delle poche competenze risalenti al T.U. del 1933. All'epoca il rettore operava per apparati amministrativi di ridotte dimensioni ed era in grado di assicurare il compito della vigilanza. Oggi, un compito simile, è svolto in forma complessa e distribuito tra i diversi organi e uffici.

In tale nozione di vigilanza vanno inserite anche le funzioni di indirizzo della gestione amministrativa. Rientrano, per questo, in tali categorie atti di indirizzo, direttive che il rettore può rivolgere agli uffici amministrativi dell'ateneo o ai responsabili delle strutture interne (didattiche, di ricerca, di servizio).

In un sistema come quello universitario, dove, come si è detto, non viene operata una netta distinzione fra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione, e la gran parte degli atti amministrativi sono adottati formalmente dallo stesso rettore, il potere di vigilanza rappresenta un'ampia competenza di condizionamento da vicino dell'attività amministrativa degli uffici.

L'amministrazione delle università e i suoi uffici centrali è posta alle dipendenze del rettore, che si avvale di un direttore amministrativo che anche se nominato dal C.d.a è scelto dal rettore sulla base di un rapporto fiduciario. Diversamente da quanto avviene nelle amministrazioni pubbliche, dove vige il principio della distinzione tra politica ed amministrazione, il direttore amministrativo è il soggetto posto a capo dell'amministrazione per la predisposizione di atti che restano formalmente di competenza del rettore. Egli rappresenta il suo primo collaboratore e funge da supporto tecnico-giuridico alle decisioni, con limitati compiti di coordinamento della macchina amministrativa di ateneo.

#### *5) I poteri disciplinari*

Anche in questa sfera, siamo in presenza di competenze volte a rafforzare la garanzia della libertà individuale dei docenti: ad attivare l'azione disciplinare, (che per le violazioni più gravi è affidata al CUN). Il suo ruolo, è quello di essere uno studioso, massimo rappresentante dell'ateneo, in grado di porre il docente al riparo da indebite

pressioni provenienti ad esempio dal Ministero o da conflitti che possono insorgere tra il docente e gli altri organi (preside, direttore di dipartimento).

6) *Poteri di urgenza e la clausola di residualità.*

Quasi tutti gli statuti, riconoscono, in capo al rettore, il potere di adottare provvedimenti amministrativi in caso di urgenza. Tale potere può essere fatto risalire sia al suo ruolo generale di massimo organo, di <<rappresentanza>> dell'ateneo, sia ai suoi compiti di Presidente propulsore dell'attività degli organi collegiali.

Connessa a questa competenza, in via di urgenza, può essere considerata la competenza di adozione degli altri atti, non affidati alla competenza di altri organi. Tale clausola autorizza largamente il rettore, all'adozione anche di minuti atti di amministrazione e gestione.

Dallo studio dei singoli statuti delle università, emerge il quadro delle competenze del rettore. Si nota come gli statuti hanno operato in un doppio senso. Da un lato, hanno tenuto fermo il rispetto dei vincoli posti dalla legge, specie il mantenimento di un modello organizzativo in cui le competenze più rilevanti per l'ateneo sono affidate tutte agli organi collegiali, con il rettore <<ridotto>> ad un ruolo di proposta ed impulso; dall'altro lato, hanno assecondato il carattere espansivo del ruolo del rettore e delle sue competenze, legati alla sua diretta elettività.

Con un apparente paradosso, sembra che si affidano al rettore, massimo organo dell'ateneo, più poteri gestionali minuti che non un effettivo ruolo strategico e di indirizzo, per il quale la competenza resta affidata agli organi collegiali.

In definitiva, la legge 240/2010, conferma il ruolo del rettore, fondato sul connubio tra competenze diverse, ciò ne rafforza, anche se in modo improprio, il ruolo di organo centrale, di snodo, dell'intero processo decisionale dell'ateneo.

Con queste apparenti innovazioni, secondo parte della dottrina,<sup>53</sup> si è voluto, da parte del legislatore fissare un sistema solo apparentemente tripolare (rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione), in realtà esso opera, da un lato, sul versante della presa di decisione, attraverso il binomio rettore e c.d.a, e dall'altro il senato accademico con compiti esclusivamente consultivi.

---

<sup>53</sup> F. Merloni, *La riforma dell'università*, cit. p.356

In realtà si tratta di un sistema apparentemente bipolare, in quanto sul versante operativo, il rettore continua ad operare con la sua giunta e con il c.d.a

Per quanto invece riguarda il versante della rappresentanza della comunità scientifica, sono affidati al senato accademico compiti consultivi e non decisionali sulle scelte fondamentali dell'università, come l'allocazione delle risorse. Rientrano infatti tra i compiti del c.d.a, gli atti di programmazione finanziaria, mentre in un'ottica bipolare sarebbero stati di competenza del massimo organo collegiale e di rappresentanza equilibrata della comunità scientifica.

Il rettore è componente di diritto di entrambi gli organi collegiali, con poteri di impulso e proposta, ed è anche titolare di una vasta serie di atti di minuta gestione, che spesso sono utilizzati per fungere da tramite per ottenere il consenso dei singoli membri degli organi collegiali sulle proposte di indirizzo, generali e strategiche che il rettore è tenuto a proporre. La sua durata incarica, con l'introduzione della riforma Gelmini è ridotta. E' previsto, infatti (art 2, c1, lett. d) "un unico mandato di sei anni, non rinnovabile." Ciò è stato dettato dal fatto che un periodo di permanenza troppo lungo per un rettore, con i compiti che gli sono attribuiti, potesse rappresentare un rischio per le università. L'introduzione del limite di mandato, tende almeno ad assicurare che il rettore, non sia tentato di usare i suoi poteri per la sua rielezione, ma che vi sia la possibilità di un ricambio, in modo speciale nella composizione degli interessi scientifici che si coalizzano in occasione della sua elezione.

Il rettore resta, *il dominus*, quindi, dell'intera *governance* dell'università. La sua elezione continuerà ad essere il vero momento di scelta di indirizzo per la comunità accademica, mentre le elezioni del c.d.a e del senato accademico, restano ancora solo l'occasione per scegliere rappresentanti di interessi scientifici e non i soggetti con poteri di assumere direttamente le grandi scelte dell'ateneo.

Il rettore, nella grandissima maggioranza dei casi, presiede anche il senato accademico.. Tale organo è titolare della funzione normativa, delibera le modifiche statutarie, approva il regolamento di ateneo, e previo parere del consiglio di amministrazione approva il codice etico e gli altri regolamenti, eccetto il regolamento di amministrazione contabilità, di cui è competente il c.d.a.

Al senato spetta anche una funzione di controllo che invero sembra contrapporre il senato al rettore. L'organo collegiale, infatti può "proporre al corpo elettorale," a maggioranza di due terzi, una <<mozione di sfiducia>> nei confronti del rettore.

Tale rapporto, fra senato e rettore, non può essere paragonato, nonostante la terminologia adoperata, al rapporto fiduciario che lega il Parlamento al governo, nelle forme di governo parlamentare. La questione di fiducia in ambito accademico acquista un altro significato. Esso rappresenta uno strumento di garanzia, attivabile dalla maggioranza qualificata del senato, nel caso in cui questa ritenga che l'operato del rettore non corrisponda più agli orientamenti del corpo elettorale che lo ha espresso. Ciò si comprende, se si aggiunge anche, che tale strumento non può essere usato nei primi due anni di mandato del rettore, vale a dire nel periodo in cui il momento della sua elezione è ancora troppo vicino per poter ritenere che il vincolo fiduciario, che lega il rettore e il corpo elettorale si sia interrotto.

La titolarità di quella che può invece definirsi la funzione esecutiva, ma che più propriamente attiene all'indirizzo strategico e alla programmazione economico finanziaria è attribuita al consiglio di amministrazione presieduto anch'esso dal rettore.

Il consiglio di amministrazione adotta le scelte più qualificanti dal punto di vista strategico, su proposta del rettore e previo parere del senato. Tra le varie scelte si ricordano, l'approvazione del bilancio di previsione annuale e triennale e, soprattutto, come dispone l'art.1-ter del decreto legge n.7 del 2005, definisce fra l'altro i corsi di studio da istituire ed attivare, il programma di sviluppo della ricerca scientifica, il fabbisogno del personale docente e non docente, a queste funzioni, spettano al c.d.a le decisioni di attivazione o soppressione dei corsi, sedi, strutture; alla approvazione delle chiamate di professori e ricercatori, su proposta dei dipartimenti; alla scelta del direttore generale a cui è affidata <<la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico amministrativo>>.

La riforma Gelmini ha apportato, in riferimento agli organi di governo collegiale, delle importanti novità per quanto riguarda la loro composizione, soprattutto per quanto riguarda i c.d.a. Mentre, con la riforma Gelmini, il senato, come in passato,

continua ad essere organo rappresentativo, soprattutto della comunità scientifica, almeno due terzi devono essere docenti di ruolo, “eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico - disciplinari dell’ateneo,” nel c.d.a, invece, si stabilisce che una quota prestabilita di componenti sia esterna all’ateneo. (Almeno tre, per i consigli con undici membri e due, per il c.d.a con un numero inferiore ad undici).

E’ affidato allo statuto la facoltà di determinare come questi consiglieri esterni siano scelti e quali interessi pubblici o privati essi rappresentino. Tale novità risulta importante, in quanto, in questo caso è il legislatore a stabilire che l’autogoverno dell’università non può essere pieno, ma deve essere aperto anche a soggetti ed interessi esterni a quelli scientifici delle università. Tale novità può essere interpretata anche come frutto ad una lunga critica sulla c.d. “autoreferenzialità” delle università, che spesse volte hanno assunto decisioni in rapporto agli interessi della comunità scientifica e non della più larga comunità nazionale.

## II CAPITOLO

### MERCATO E CONCORRENZA NEL SISTEMA UNIVERSITARIO?

#### **1) Concorrenza e diritti sociali**

La Costituzione italiana pur non contenendo, a differenza di altri paesi europei, una disposizione generale sullo Stato sociale, è ricca di clausole riguardanti la materia tradizionale dei <<diritti sociali >>.

Tra essi la nostra Carta Costituzionale ne individua molteplici,<sup>54</sup> tra cui contempla all'art. 34 il diritto all'istruzione, disponendo che mentre la scuola inferiore impartita per almeno otto anni è obbligatoria e gratuita, il diritto di raggiungere i gradi più elevati degli studi è previsto, (anche se non riservato, per dirla come evidenzia autorevole dottrina)<sup>55</sup> per i capaci e i meritevoli pur se privi di mezzi.

Tale articolo rileva come l'istruzione è uno dei fattori che maggiormente incidono sui rapporti sociali dell'individuo e sulle possibilità di affermazione professionale. L'idea dei costituenti italiani è stata quella di prevedere un sistema di istruzione obbligatoria e gratuita, che incentiva, anche con aiuti economici, il proseguimento degli studi. Nel corso degli anni, però, l'idea di una scuola <<*nello stesso tempo educativa e severa selezionatrice dei valori individuali, capace di bocciare i somari*<sup>56</sup>>>, è stata sopraffatta da una domanda di larghezza, pertanto, il diritto

---

<sup>54</sup>Tra gli altri diritti sociali contemplati dalla nostra Costituzione si ricordano: Diritto al lavoro (art. 4), diritto alla salute (art 32), diritto ad una retribuzione sufficiente ed equa (art .36),diritto della donna lavoratrice alla parità di trattamento,(art 37), diritto all'assistenza (art. 38) diritto alla previdenza (art.38 cpv.); diritto di sciopero (art 40) .

<sup>55</sup> Sul punto, G. CORSO; *I diritti sociali nella Costituzione italiana*. In *Riv.trim.Dir. pub.* 1981,785 ss.

<sup>56</sup> La rigorosa impostazione riportata è da attribuire a C. Marchesi e ad A. Fanfani, richiamata rispettivamente da S. CASSESE, in *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano 1977, III, 264 , da U. POTOTSCHNING, *Istruzione (diritto alla)*, in < Enc. dir, XIII, Milano, 1978, 109 e da G. CORSO, in *op.cit.*,761.

garantito ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, è stato sotto banco esteso a tutti i privi di mezzi, anche se non capaci e meritevoli. <<la posizione di questi viene assimilata alla posizione di coloro che, disponendo di mezzi propri, hanno già un diritto <<effettivo>> all'istruzione superiore, sulla base soltanto delle norme che disciplinano il libero accesso alle scuole e all'Università, senza bisogno che la Repubblica intervenga con provvidenze particolari.<sup>57</sup>

Riferendomi, più specificamente al sistema universitario, la Costituzione italiana, concepisce l'università non come una categoria unitaria ed uniforme, bensì "le università," intendendo con questa espressione, varie realtà composite al loro interno. Per questo, la Costituzione riconosce alle Università, "il diritto di darsi ordinamenti autonomi" nei limiti stabiliti dalle leggi statali (art. 33 u.c). Non a caso, il ruolo che si attribuisce allo Stato è quello di porre limiti alle diversità indotte dall'esercizio dell'autonomia per contenerlo entro margini tollerabili.

Ciò è imposto dal fatto che i vari atenei operino pur sempre all'interno di un "sistema" ancorché sempre più complesso nel numero e nella tipologia delle università.

Ne costituiscono una dimostrazione in tal senso una serie di fattori, come il valore dei titoli di studio e il regime di impiego del personale docente. Sulla stessa linea si pone altresì, il riconoscimento costituzionale di una serie di diritti. Nel novero di quei diritti vi è, tra l'altro, il diritto al libero esercizio della scienza, e quello già menzionato in precedenza, dei capaci e meritevoli ancorché sprovvisti di mezzi a raggiungere i gradi più elevati degli studi.

Il richiamo al merito in tema di istruzione, espresso nella nostra Costituzione, conduce anche ad un'altra riflessione che è quella di concepire la "capacità" non solo come un fattore rilevante, ma come "il parametro basilare ai fini dell'accesso ai gradi più elevati degli studi."<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> G. CORSO, *op.cit.* p.762

<sup>58</sup> G. DELLA CANANEA, in *Concorrenza e merito nelle università: Problemi e prospettive*. Torino 2009.

Per realizzare effettivamente quel diritto, le norme costituzionali rappresentano come doverosa l'erogazione di borse di studio e di altre "provvidenze," in base a criteri di rigorosa selettività.

L'apposita clausola dell'art. 117 c.2, Cost. (che assegna la competenza esclusiva allo Stato in rapporto alla legislazione), enfatizza la rilevanza del diritto a ricevere prestazioni non inferiori a determinati standard minimi e riconosce l'attività <<dell'istruzione>> come un preciso obbligo della Repubblica, la quale è tenuta ad assicurare le risorse necessarie e tutto ciò che contribuisce affinché sia esercitata questa attività.<sup>59</sup>

Per meglio comprenderne l'adeguatezza del nostro sistema universitario, è opportuno confrontarlo con quello di altri sistemi universitari europei. Da questo confronto spesso ne emerge che se il sistema universitario italiano, è stato spesso esposto alle stesse sollecitazioni che si riscontrano altrove, purtuttavia ha adottato delle soluzioni che hanno accentuato i non pochi punti di debolezza senza esaltarne i punti di forza.

Se si guardano gli studi statistici sul punto, ne emerge che poche università italiane occupano posizioni di prestigio e hanno una forza attrattiva nei confronti degli studenti e dei docenti di altri paesi.

Sicuramente, diverse sono le interpretazioni e le valutazioni che si possono attribuire a questi dati; si può obiettare che essi riguardano soltanto valutazioni obiettive di incerto significato, ma allo stesso modo, quelle valutazioni contengono variazioni relative che non è possibile sottovalutare. Essi, come è stato opportunamente osservato, <<chiamano in causa i rapporti di complementarità e di concorrenza che ciascun ateneo ha con il resto del sistema, anche nella logica dell'efficienza della spesa cui la Commissione tecnica per la finanza pubblica ha ispirato la propria azione<sup>60</sup>>>.

La ricerca scientifica italiana, a partire dagli ultimi venticinque anni, è stata sottoposta a significative trasformazioni, che non sempre si sono prestate ad una

---

<sup>59</sup> Su un maggiore approfondimento del concetto di "istruzione" v. C. MARZUOLI; *Istruzione e Stato sussidiario*, in *Dir pubb.* 2002, pp.1ss.

<sup>60</sup> G. DELLA CANANEA, *Concorrenza e merito nelle università : problemi e prospettive. cit.*

interpretazione univoca e coerente. Da un lato, si è assistito ad una massiccia opera di ampliamento delle posizioni di autonomia delle istituzioni scientifiche. (Si pensi alle Università ed enti di ricerca a carattere non strumentale). Dall'altro, hanno continuato a svilupparsi, ipotesi di riorganizzazione fondate sull'introduzione di nuove forme di <<competizione nel mercato>> e su un più serrato controllo politico delle istituzioni scientifiche, con l'intento che occorre condurre l'operato verso un fine diretto delle attività e dei risultati.

Non discostandosi di molto da quando accade nel resto dell'Europa, anche se con dimensioni molto inferiori, la ricerca scientifica italiana, si è sviluppata intorno ad una rete di Università, che, secondo autorevole dottrina, generano una buona ricerca di base, molto utile all'aggiornamento dei docenti, ma raramente in grado di raggiungere livelli di elevata qualità.<sup>61</sup>

A questo si affianca una seconda rete pubblica di ricerca per lo più disomogenea e strumentale, (svolta nell'interesse e per conto di amministrazioni vigilanti).<sup>62</sup>

Infine si individuano una rete di ricerca non strumentale per decenni rappresentata dal ruolo del CNR ed una ricerca privata non sufficiente ad intrecciare virtuose relazioni tra ricerca pubblica non strumentale ed esigenze conoscitive e tecnologiche del mondo dell'industria.<sup>63</sup>

Le carenze del nostro settore scientifico, rispetto agli altri paesi europei, appaiano sempre meno sostenibili.<sup>64</sup> La prima causa di questa carenza nell'organizzazione

---

<sup>61</sup> F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli Enti di ricerca non strumentale*. In *Dir pubb.* 2004. p.582 .In riferimento alla ricerca scientifica in Italia, secondo dati convergenti, l'Italia spende in ricerca circa l'1% del PIL contro una media dei paesi europei che sta tra il 2 e il 3% del PIL (in Francia il 2,2 in Germania il 2,3). La media europea è del 1,8%. La media dei paesi OCSE è del 2,23% del PIL.

<sup>62</sup> Rientrano nel novero degli enti di ricerca strumentali, L'ENEA, l'ASI, le stazioni sperimentali per l'industria, vigilati dal Ministero per le politiche agricole, L'ISAE (nato dalla fusione di ISO e ISPE), vigilato dal Ministero dell'Economia.

<sup>63</sup> Sui dati della ricerca privata in Italia vi è ampia convergenza. Sul punto v. M. CALDERINI, -G. CATALANO- M. RICCI, *Il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica in Italia*, in *Queste istituzioni*, 2003 (129), p.89 ss. dove si rileva che la ricerca privata in Italia non ha superato lo 0,53% del PIL, mentre nello stesso anno in Germania raggiungeva l'1,80% in Gran Bretagna il 1,21, negli Stati Uniti il 2,04 e in Giappone il 2,11%.

<sup>64</sup> Per i dati sul punto, si veda: *Quaderno dell'associazione tre elle, Università italiana, università europea*, Genova 2003, secondo cui, l'Italia ha una percentuale di popolazione con titolo di istruzione superiore sul totale della popolazione attiva (25-64 anni) del 10% cioè meno della metà della media europea (23%); in Italia la percentuale di conseguimento di un dottorato di ricerca è dello 0,4%, vale a

scientifico è da attribuirsi alla scarsità di risorse messe a disposizione per il settore della ricerca sia dal settore pubblico che da quello privato.

Di fronte all'insufficiente sviluppo della ricerca non è mancato chi, in dottrina, ha indicato alcune proposte di soluzioni per arginare i disagi nel settore.

Secondo un primo filone dottrinario, i ritardi del sistema sia nella ricerca che nell'istruzione superiore sono dovuti all'organizzazione del modello pubblico, in cui, si sommano il finanziamento quasi del tutto pubblico, (che generano irresponsabilità) modelli organizzativi burocratici e formalistici (che generano inefficienza nella gestione delle risorse) un'autonomia fonte di privilegi al posto di una leale competizione.

Al tracollo del modello pubblico, secondo la citata dottrina, bisogna rispondere con la privatizzazione del settore << con la creazione di un mercato concorrenziale, nel quale operano soggetti indotti, dalla competizione, a comportamenti virtuosi di massimo risparmio delle risorse raccolte>>. <sup>65</sup>

A questa prima corrente di pensiero se ne oppone una seconda, che imputa, il fallimento del settore scientifico e dell'alta istruzione, non all'organizzazione del modello pubblico, ma piuttosto ai comportamenti negativi delle comunità scientifiche universitarie e non; per cui, occorrerebbe << rafforzare gli strumenti di programmazione e indirizzo politico, da utilizzare nei confronti delle istituzioni scientifiche, per ricondurle sulla strada dell'efficienza e soprattutto, della utilità sociale, dell'interesse generale>>.

Secondo tale filone di pensiero, il finanziamento del sistema resterebbe ancora per la maggior parte pubblico, mentre le risorse assegnate, qualunque sia il loro importo, devono avere come fine unico quello del raggiungimento degli interessi pubblici.

Per perseguire questo fine, si potrebbe provvedere anche attraverso una riduzione della posizione di autonomia fin ora riconosciuta alle istituzioni scientifiche.

---

dire un terzo rispetto alla media europea (1,2%). Anche in termini di pubblicazioni scientifiche pro capite, di numero di brevetti, di pubblicazioni altamente citate, l'Italia si colloca negli ultimi posti in Europa, dopo solo al Portogallo, Spagna, e Grecia ( per questi dati, v. M. BUCCHI: *La politica e l'organizzazione della ricerca in Italia: una questione di finanziamenti statali?* In *Queste Istituzioni* n.129, 2003, pp.128ss.

<sup>65</sup>F. MERLONI; *op. cit.* p.585

Non è mancato, però, in campo dottrinario chi ha ritenuto (MERLONI) queste soluzioni proposte come inaccettabili, in quanto, in primo luogo, costituzionalmente illegittime, in secondo luogo, poco efficaci sul piano pratico ed operativo.

Invero, per quanto riguarda l'introduzione dell'idea della concorrenza nel settore dell'istruzione, si tratta di una funzione particolare di concorrenza, infatti nei diritti sociali è sempre stata esclusa l'idea di mercato, per questo la c.d. *privatizzazione dell'istruzione*, equivale all'ipotesi di una piena sostituzione del più conosciuto modello fondato largamente su un intervento pubblico, con un modello fondato sulla piena libertà di iniziativa di intraprendere attività di istruzione. Per tali tipi di attività, essendo attività economicamente rilevanti, si affermerebbe la natura di attività imprenditoriali rette dal principio costituzionale della libertà di iniziativa economica privata (art.41, co.1) che incontra il solo limite, in virtù dei commi 2 e 3 dello stesso articolo, della necessaria regolazione pubblica, al fine di assicurare l'«utilità sociale» o per indirizzarla e coordinarla a fini sociali. In tal modo, lo Stato, o qualunque soggetto pubblico titolare di poteri di regolazione, secondo il principio di sussidiarietà verticale, limiterebbe la sua funzione a quella di fissare dei limiti estrinseci all'attività economica privata. In questo caso, rientrerebbero (in ossequio all'art. 34, co.1) le norme generali sull'istruzione, la disciplina dei titoli di studio, le garanzie di qualità dei docenti e le garanzie di accesso.

L'ipotesi così rappresentata, alla luce anche dell'ampio dibattito che è sorto in generale sulla materia dell'istruzione, secondo parte della dottrina, non può essere sostenuta in virtù anche di una serie di disposizioni costituzionali esplicite e convergenti.

Nel campo dell'istruzione, la Costituzione sancisce l'obbligo per la Repubblica ( non solo per lo Stato), di istituire scuole «statali», vale a dire pubbliche «per tutti gli ordini e gradi» (comprese per l'istruzione superiore, le Università o altre eventuali istituzioni pubbliche non universitarie).

L'idea che emerge dalla nostra Carta Costituzionale è quella di un obbligo di un servizio pubblico, in senso soggettivo (necessariamente svolto da soggetti pubblici), che costituisce l'elemento caratterizzante l'intero sistema nazionale dell'istruzione.

A queste norme costituzionali se ne possono aggiungere anche altre, che contribuiscono a delineare altri elementi caratteristici del sistema: come ad esempio, l'art 34, c.1, che garantisce <<una scuola aperta a tutti>> o il comma 2 dello stesso articolo, che garantisce l'accesso dei <<capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi>> a <<gradi più alti degli studi>>, e in tal modo concorre a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla piena uguaglianza sostanziale tra i cittadini (art 3, co.2). In questo modo, l'intervento pubblico diretto (attraverso le scuole, le Università statali-pubbliche), o indiretto (attraverso soggetti privati) persegue due fini.

Da un lato, deve assicurare condizioni di accesso (gratuità per la scuola dell'obbligo, costi particolarmente accessibili per gli altri livelli di studio) che risultano del tutto incompatibili con l'applicazione al settore delle regole proprie del mercato. Dall'altro, deve assicurare una scuola che garantisca appieno la libertà di insegnamento (art. 33, primo comma).

Come sostenuto da autorevole dottrina,<sup>66</sup> la libertà di insegnamento, non rappresenta solo un diritto individuale inviolabile del docente che deve essere assicurato dall'istruzione, ma bensì essa rappresenta la caratteristica imprescindibile dell'istruzione in quanto tale.

Un insegnamento libero e <<ideologicamente aperto>> è infatti la caratteristica principale dell'istruzione pubblica, incompatibile con l'istituzione di scuole ad orientamento ideologico esclusivo.

La libertà di iniziativa privata non può arrivare a sovvertire l'assetto costituzionale del settore, che esclude del tutto un <<libero mercato dell'istruzione>>, essa può svolgersi, infatti, o all'interno del sistema nazionale (del servizio pubblico) dell'istruzione, fondato sul finanziamento pubblico e sulla libertà di insegnamento, oppure all'esterno del sistema (scuole totalmente libere <<non paritarie>>, anche ad orientamento ideologico esclusivo, ma non finanziate dai pubblici poteri).

Ne è possibile pensare all'istruzione come servizio non più pubblico, ma di interesse economico generale (o universale), come è accaduto di recente con i modelli di

---

<sup>66</sup> C. MARZUOLI, *Istruzione e <<Stato sussidiario>>* in *Dir Pubblica*. 2002

liberalizzazione di settori come le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti pubblici prima retti da servizi pubblici.

Si tratta, vale la pena di ribadirlo, di una funzione particolare della concorrenza, per quanto riguarda il settore dell'istruzione, dove non si tratta di superare posizioni di monopolio, garantendo, con l'accesso sul mercato di nuovi operatori, una migliore qualità (e un prezzo inferiore) dei servizi, nella salvaguardia degli obblighi di pubblico servizio.

Non è possibile superare la distanza tra le condizioni di offerta di servizi sul mercato e le condizioni imposte dai principi costituzionali.

Risulta, ancor più incompatibile con la Costituzione, anche un'eventuale rottura del settore in due distinti settori, come quello privato, erogato in base alle regole del mercato finanziario solo con risorse private (rette degli studenti), vale a dire a prezzi accessibili solo alle classi più abbienti; e quello pubblico, finanziato con risorse pubbliche e retto da regole pubbliche (accesso aperto a tutti, interventi per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi).

Questa ipotesi mal si concilia con la nostra Carta Costituzionale, non tanto per la divergenza che si verrebbe a creare tra i due settori, in termini di qualità dei servizi, quanto per la "unicità" del sistema che le norme costituzionali impongono, a cominciare dal requisito <<della scuola è aperta a tutti>> per finire con il principio della libertà di insegnamento. <<In tutta la scuola questo diritto deve essere garantito, mentre nelle scuole (Università) private il perseguimento, da parte delle istituzioni, delle finalità economiche (il conseguimento di un profitto imprenditoriale) può, al di là, di formali riconoscimenti (o dell'esercizio di poteri di vigilanza e controllo), comprimere di fatto la libertà di insegnamento dei docenti.

Secondo un'altra formazione di pensiero la concorrenza nel sistema universitario equivarrebbe ad intendere il "mercato," come l'introduzione nel sistema pubblico dell'istruzione, di una "competizione" tra soggetti pubblici e privati, operanti all'interno del sistema, ben lontani da una liberistica affermazione di regole di mercato. In quest'ottica il sistema di istruzione continua ad essere regolato e finanziato in prevalenza con risorse pubbliche.

La differenza sta nel modello organizzativo.

Ad un modello uniformemente rigido, nel quale le università non sono altro che l'espressione di un servizio totalmente predeterminato dagli organi di indirizzo politico, si sostituisce un modello fondato sulla differenziazione dell'offerta didattica (in termini di contenuti e metodi didattici) e sulla differenziazione delle soluzioni organizzative come condizione per una maggiore efficienza del sistema nel suo complesso e di efficacia dei suoi risultati.

Lo strumento di questa nuova competizione è individuato nell'autonomia delle Università. In definitiva la concorrenza nelle Università equivale a soluzioni in qualche modo ispirate ai principi di mercato, ma introdotte con modelli che continuano ad essere pubblicistici (pubblico resta il servizio e le sue regole, pubblica la posizione di autonomia delle Università). Secondo parte della dottrina, <<il fatto che soggetti privati possono concorrere alla erogazione delle attività proprie del servizio non cambia la natura pubblica di quest'ultimo, con la sottoposizione a condizioni di accesso e di erogazione che restano incompatibili con quelle di un vero mercato competitivo>>.<sup>67</sup>

## ***2) L'introduzione di meccanismi competitivi nel sistema universitario.***

La realizzazione dell'idea di concorrenza intesa come "competizione" tra soggetti pubblici e privati all'interno del sistema universitario, costituisce uno dei vari obiettivi individuati dalla dottrina più recente,<sup>68</sup> la cui effettiva realizzazione, all'interno del nostro sistema di istruzione, contribuirebbe a rendere le Università italiane più vicine in termini di efficienza e adeguatezza agli altri sistemi universitari soprattutto europei.

---

<sup>67</sup> F. MERLONI, *op.cit.* p.590.

<sup>68</sup>G. DELLA CANANEA, *Concorrenza e merito nelle università problemi e prospettive, op.cit.* p.2

Facendo riferimento, ancora una volta, ai dati statistici riguardanti il numero e la distribuzione (tra le varie aree) dei laureati e quelli relativi alle pubblicazioni scientifiche che hanno rilievo anche oltre i confini italiani, si rileva come essi chiamano in causa le relazioni di complementarità e di concorrenza che ogni singolo ateneo ha con il resto del sistema, (tenendo presente anche la logica dell'efficienza della spesa a cui la Commissione tecnica per la finanza pubblica ha proposto la propria azione).

In quest'ottica, infatti, si nota come, ad una scala di rivelazione più elevata, si contrappone una bassa complementarità e soprattutto una certa ritrosia ad introdurre la concorrenza nel sistema dell'istruzione. <<Questa>>, come è stato opportunamente osservato, << si manifesta nelle sollecitazioni culturali, non solo d'impronta marxista, a relativizzare l'importanza del merito; nel rifiuto aprioristico della possibilità di introdurre gli enzimi della concorrenza all'interno del sistema universitario; nella concezione che può dirsi demonologica del mercato, che viene brandita contro ogni disegno di riforma, non di rado nell'inconsapevolezza delle iniquità, oltre che delle disfunzioni, che denotano il sistema attuale>>. <sup>69</sup>

Il profilo della concorrenza, insieme a quello dell'incremento delle risorse finanziarie, della predisposizione di meccanismi premiali del merito, della valorizzazione di un'autonomia responsabile delle università, dello sviluppo di un sistema di valutazione serio e funzionante, costituiscono, secondo parte della dottrina, <sup>70</sup> i cinque obiettivi da perseguire, al fine di poter gradualmente risolvere le sorti del nostro sistema di istruzione superiore e portarlo a standard competitivi con gli altri sistemi universitari europei.

Il primo obiettivo da realizzare riguarda le risorse finanziarie pubbliche.

---

<sup>69</sup> G. DELLA CANANEA, *op cit.* p.2

<sup>70</sup> A. SANDULLI, *Per l'Università della concorrenza e del merito*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2008, 2, 224

Occorrerebbe che l'Italia spendesse per ricerca ed innovazione il doppio di quello che spende attualmente, per portarsi a livelli pari a quelli degli altri paesi europei, o se non addirittura il triplo per eguagliarsi con il Giappone o gli USA.<sup>71</sup>

Un paese che non investe in ricerca ed innovazione è destinato ad una posizione di retrocessione e ad una prospettiva nel medio o lungo termine di recessione economica. Il problema non riguarda soltanto le risorse pubbliche ma anche quelle finanziarie. Anche il settore dell'industria e della finanza italiana investono pochissimo nella ricerca facendo emergere uno scarso senso imprenditoriale.

Occorre poi che le risorse vadano attribuite rispettando i parametri prefissati, premiando le università virtuose e i progetti di ricerca rilevanti ed innovativi. Questo favorisce l'introduzione di una concorrenza tra atenei consistente nella spinta ad elaborare progetti di ricerca ambiziosi e ad ottenere elevati risultati scientifici, così da ottenere maggiori finanziamenti pubblici e privati.

Occorre poi alimentare una concorrenza c.d. "dal basso" capace di spingere gli studenti a scegliere gli atenei di maggior prestigio scientifico in grado di fornire i migliori servizi.

Infine, è necessario porre tutela anche all'autonomia universitaria. Una gestione irresponsabile dell'autonomia ostacola uno sviluppo evolutivo del sistema universitario a discapito di una gestione equilibrata, della qualità e del merito, a tutto danno, ovviamente, degli studenti.<sup>72</sup>

### **3) La valutazione**

Non si può realizzare un sistema di istruzione superiore fondato sulla concorrenza, sul merito, sull'autonomia responsabile, e sulla distribuzione consapevole delle risorse finanziarie, senza un sistema di valutazione delle istituzioni universitarie efficiente. Per questo anche la normativa più recente del settore, vale a dire la legge

---

<sup>71</sup> Secondo un rapporto del 2007, l'Italia ha speso per la ricerca solo 1,1% del Pil, e negli anni successivi si è avuto un ulteriore calo dei fondi a disposizione per la ricerca.

<sup>72</sup> Per una maggiore trattazione dei profili della concorrenza, dell'incremento delle risorse finanziarie, della predisposizione di meccanismi premiali del merito, dell'autonomia, si veda A. SANDULLI, "Per l'Università della concorrenza e del merito." cit.

240/2010 con l'intento di riformare interamente il sistema universitario, introduce delle importanti novità, volte al raggiungimento di determinati obiettivi, elencati, al suo interno all'art 5 il quale dispone che: entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo è delegato ad adottare, uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario e a raggiungere vari obiettivi, tra cui la <<valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico dell' Università>>.

Tale obiettivo viene perseguito con l'introduzione del decreto legislativo del 27 gennaio 2012, n.19, che dagli artt. 1 a 15 attua la suddetta regola conferita dalla legge Gelmini.

Il decreto n.19/2012 è considerato uno dei provvedimenti di attuazione della legge Gelmini di maggiore importanza, capace di incidere soprattutto sulla sfera organizzativa e funzionale del sistema universitario e perciò stesso, è stato definito "indicatore dei nuovi confini entro i quali è chiamata ad esplicitarsi l'autonomia universitaria, messa alla prova dell'incentivazione della propria qualità ed efficienza."<sup>73</sup>

Nel perseguimento di tale obiettivo, il decreto prevede l'introduzione per tutte le Università statali e non statali, comprese quelle telematiche e gli Istituti universitari ad ordinamento speciale, di un "sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità ed accreditamento," articolato in un sistema di valutazione attivato in ciascuna Università e in un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio (art.4, c.1 d.lgs. n.19/2012).

E' opportuno, prima di proseguire, chiarire il significato che si attribuisce al termine valutazione.

Essa si distingue in "valutazione interna," finalizzata prevalentemente a verificare la coerenza tra il comportamento effettivo del singolo ateneo e gli obiettivi dei relativi

---

<sup>73</sup> C. BARBATI, "La valutazione del sistema universitario," in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2012, 8,9,816

organi di governo e “valutazione esterna,” la quale può avere come oggetto le politiche, le performances e lo sviluppo della qualità.

La questione è affrontata anche in ambito europeo e il tema della valutazione in quest’ambito segue tre modelli.

Il primo modello comprende funzioni come (la valutazione di sistema, la valutazione delle politiche, la valutazione delle strutture anche al fine di attribuzione del finanziamento pubblico), che sono presidiate sempre da organismi di nomina governativa.

Il secondo modello comprende funzioni come (l’accreditamento degli atenei) che sono prevalentemente affidate ad organismi di nomina governativa.

Il terzo modello comprende funzioni per l’accreditamento e la valutazione della qualità dei corsi di studio, che vengono indifferentemente affidati ad agenzie indipendenti oppure ad organismi di nomina governativa.

Il progetto rispecchia le idee, elaborate a livello europeo, per la definizione di criteri e linee guide comuni.<sup>74</sup>

Sia il d.lgs.19/2012 che, ancor prima, la legge n.240/2010, perseguono la raccomandazione principale delle linee guide europee, vale dire quella di introdurre nel sistema universitario una duplice valutazione, sia interna agli Atenei, che esterna affidata ad uno specifico organismo che deve essere indipendente sia dalle università che dalle autorità di governo.

Invero, il modello così concepito, presenta uno schema che nelle sue linee principali è già presente nel nostro ordinamento.

Agli inizi degli anni novanta del secolo scorso, infatti, con l’intento di uniformare anche il sistema universitario all’introduzione di sistemi di controllo interno previsto per tutte le pubbliche amministrazioni, si iniziarono ad intraprendere alcune sperimentazioni sulla valutazione interna presso gli atenei, concepita come un’attività disciplinata dalle stesse università, che ebbe il suo specifico

---

<sup>74</sup> Tali criteri e linee guide sono volti ad assicurare la qualità dell’istruzione Superiore e favorire lo sviluppo di un’economia *Knowledge-based*, dall’ *European Network Quality Assurance in the n Higher Education (Enqa)*, racchiuse nel documento del maggio 2005. “ *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*” (Esg) poi introdotto nella raccomandazione 15 febbraio 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio.

riconoscimento, a livello legislativo, con la legge del 24 dicembre 1993, n.537, che prevedeva all'art. 22 c.5 l'istituzione dei c.d. nuclei di valutazione interna,<sup>75</sup> successivamente modificati nella loro denominazione e composizione dall'art.1 della legge del 19 ottobre 1999, n.370 che ancora oggi ne regola parte della disciplina.

La legge Gelmini e successivamente il d.lgs.19/2012, apportano significativi cambiamenti soprattutto nell'ambito della configurazione ed organizzazione della valutazione esterna, prevedendo invece per la valutazione interna e l'autovalutazione delle modifiche riguardanti profili essenzialmente processuali.

Già la legge n.537/1993 prevede che tale attività di valutazione e controllo sia affidata ad un apposito osservatorio permanente da costituirsi con decreto ministeriale. Sarà poi, l'art 2 della successiva legge n.370/1999, a prevedere l'istituzione del Comitato Nazionale di valutazione del Sistema universitario (Cnvsu) quale organismo di nomina ministeriale, anche se in posizione di terzietà rispetto agli Atenei.

L'istituzione di tale Comitato non risolve, invero, tutte le debolezze del sistema.

Un esempio in tal senso si può cogliere, facendo riferimento, alle esperienze del Comitato di valutazione del sistema., universitario (Cnvsu), e al Comitato di valutazione della ricerca (Civr). Tale esperienze denotano come la principale carenza del sistema italiano riguarda la valutazione della qualità dei programmi formativi. Il Cnvsu limita la sua attività alla definizione dei criteri per l'attuabilità dei corsi, attraverso i c.d. requisiti minimi; mentre la verifica del rispetto di tali requisiti minimi, è affidata alla autovalutazione delle singole università, anche attraverso il proprio Nucleo di valutazione. Un ulteriore problema riguarda la delimitazione dei compiti delle diverse strutture incaricate della valutazione esterna. Infatti mentre i compiti del Cnvsu sono definiti in base all'ente che viene valutato, quelli del Civr, invece sono definiti in termini di "attività" oggetto di valutazione. Quest'ultimo ostacola la c.d. "*accountability*."

---

<sup>75</sup> I compiti affidati ai nuclei di valutazione interna erano comunque concepiti ancora in modo generico e riferiti preliminarmente alla necessità della gestione economica delle Università. Nello specifico la l.537/1993 assegnava loro <<il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa>>.

Nonostante che con i procedimenti legislativi menzionati, è riconosciuta sia alla valutazione interna che esterna la loro idoneità a procurare i parametri per il riparto dei fondi relativi alla programmazione universitaria e per l'attribuzione degli incentivi previsti dal fondo di finanziamento ordinario, è comunque con la successiva legge del 24 novembre 2006, n.286 (legge finanziaria per il 2007) che vengono assegnate nuove valenze e nuove potenzialità alla valutazione esterna delle università

Tra i provvedimenti di attuazione della "legge Gelmini," il d.lgs. n 19/2012 è stato considerato quello che più innova ed accresce la potenzialità della valutazione soprattutto esterna. In base a tale decreto, la valutazione è sottoposta ad una procedimentalizzazione che ne amplia i titoli di esercizio, gli ambiti, i soggetti coinvolti, le finalità e ne potenzia gli effetti, aumentandone la rilevanza e l'incidenza. Per valorizzare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, occorre affidarsi ad una pluralità di interventi e di momenti valutativi, sia interni che esterni, funzionali ai tre diversi sistemi, vale a dire, quello dell'accreditamento iniziale e periodico, quello dell'assicurazione della qualità e dell'efficienza e dell'efficacia e quello dell'autovalutazione, tramite i quali il decreto in esame, si propone di perseguire gli obiettivi sanciti nell'art. 5, c.3, lett. a), b), c), d),e), della l.240/2010.

Ciò che conferisce alla valutazione esterna nuove potenzialità e nuove declinazioni sono soprattutto i procedimenti per l'accreditamento sia iniziale sia periodico delle sedi e dei corsi di studio. In tal modo, la valutazione esterna diventa un'attività volta a promuovere ed assicurare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, garantendo così i possibili utenti.

Considerati con questo fine, gli esiti della valutazione esterna, oltre ad assurgere a misure di natura premiale, sono capaci di produrre anche effetti diretti costitutivi, modificativi o estintivi della possibilità stessa degli atenei come sedi universitarie e di erogare corsi di studio.

L'art.5, c.2 del d.lgs. n.19/2012, definisce l'accreditamento iniziale consistente <<nell'autorizzazione all'Università da parte del ministero ad attivare sedi e corsi di studio>>, esso è oggetto di una procedura che mira ad accettare la rispondenza agli

indicatori *ex ante* stabiliti dall'Anvur, diversa a seconda che riguardi sedi e corsi di studio già esistenti o di nuova attivazione.

Nel caso che riguardi sedi esistenti o corsi di studio già attivati, esso segue un programma stabilito dall'Anvur, con durata massima di cinque anni. (artt.7,c.2 e 8,c.2).

Nel caso che riguardi corsi di studio di nuova istituzione, la procedura inizia con la presentazione al ministero della richiesta, la quale, successivamente, viene trasmessa all'Anvur, che si esprimerà con un parere motivato entro cento venti giorni.

L'Anvur può avvalersi in questa fase dell'attività di esperti della valutazione e programmare accertamenti mediante visite "*in loco*."

Nel caso invece si tratti di nuovi corsi di studio da istituire presso sedi già esistenti, ci si avvale del ruolo già presente dei nuclei di valutazione interna, che accertano se il corso sia in linea con gli indicatori per l'accreditamento iniziale definiti dall'Anvur, e, in caso di esito positivo, il nucleo redige una relazione tecnico-illustrativa che l'università è tenuta ad inserire nel sistema informativo e statistico del ministero.

Anche in questo caso l'Anvur è tenuta ad esprimersi con motivato parere entro 120 giorni, potendo avvalersi dell'attività di esperti della valutazione e programmare accertamenti *in loco*.

In entrambi i casi, qualora il ministero ravvisi elementi per una diversa valutazione, può chiedere, il riesame della stessa, con una istanza motivata. L'Anvur, è tenuta a formulare entro trenta giorni un parere definitivo, in base al quale, il ministro è tenuto con proprio decreto a concedere o negare l'accreditamento.

Il mancato accreditamento iniziale, nel caso riguardi nuove sedi, impedisce ogni ulteriore passaggio mentre nel caso in cui l'esito negativo riguardi solo uno o più corsi di studio, viene impedita ogni ulteriore fase relativa alla loro istituzione, ma non viene preclusa l'accreditamento della sede.

Nel caso in cui il mancato accreditamento iniziale riguarda le sedi già esistenti, esso comporta la loro soppressione, ma l'Anvur può proporre la federazione o la fusione delle stesse, in base a quanto disposto dall'art. 3 delle legge n. 240/2010.

Allo stesso modo saranno soppressi i corsi già attivati che non hanno ottenuto l'accREDITAMENTO iniziale.

Una delle innovazioni più significative del sistema di valutazione è l'accREDITAMENTO periodico, previsto dal regolamento di disciplina dell'Anvur, confermato dalla l. 240/2010 e definito, nei suoi aspetti procedurali e organizzativi dal d.lgs n.19/2012.

Tale tipo di accREDITAMENTO nasce come accertamento dei <<requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia delle attività svolte>>, esso si basa sulla verifica della persistenza dei requisiti richiesti per l'accREDITAMENTO iniziale, e su ulteriori indici definiti ex ante dall'Anvur e sugli esiti della valutazione periodica della qualità, dell'efficienza e dei risultati, conseguiti dagli atenei. Si effettua ogni cinque anni per le sedi e ogni tre anni per i corsi di studio.

Nel caso di mancato accREDITAMENTO esso segue la stessa procedura, anche in termini di durata, previsti per l'accREDITAMENTO di sedi e corsi di studio esistenti o di nuova attivazione.

Per quanto riguarda, invece, l'altro tipo di valutazione, quella interna, il suo rafforzamento è disciplinato dall'art. 5, c.3, lett. c), della l. 240/2010. Anche in questo caso la valutazione periodica,<sup>76</sup> essendo effettuata sulla base di criteri e indicatori stabiliti *ex ante* e verificati ogni tre anni dall'Anvur, fonda, molta parte di questa attività, anch'essa, sul contributo dei nuclei di valutazione di ateneo.

Il compito dei nuclei di valutazione consiste nel controllare annualmente l'applicazione dei criteri e degli indicatori anche basandosi sul supporto che ne fa l'Anvur e verificare che il processo di autovalutazione risulti adeguato.

Affinché si possa realizzare il potenziamento della valutazione interna previsto dall'art 12, c.3, del d.lgs. 19/2012, è richiesto alle università di adottare metodologie interne di monitoraggio definiti con il concorso dei nuclei di valutazione.

Quest'ultimi possono elaborare indicatori autonomi anche su proposta delle commissioni paritetiche studenti-docenti,<sup>77</sup> opportunamente congiunti con gli indicatori definiti dall'Agenzia di valutazione, per misurare, << a livello di singole

---

<sup>76</sup> Cfr. art. 5, lett. b) della l. n.240/2010

<sup>77</sup> Cfr. art.2, c.1, lett. r), della l.240/2010

strutture, il grado di raggiungimento degli obiettivi nella didattica, nella ricerca, nell'organizzazione e nella performance individuali, valutando analiticamente i risultati ottenuti in rapporto ad ogni singolo compito o attribuzione>>.

Alle commissioni paritetiche docenti-studenti è affidato il compito di redigere una relazione annuale che contenga proposte al nucleo di valutazione, per il <<miglioramento della qualità e dell'efficacia delle strutture didattiche>>, in tal modo esse diventano gli strumenti con i quali, la legge Gelmini, e il d.lgs.19/2012, affidano il potenziamento della c.d. valutazione interna.

La relazione annuale dei nuclei è formulata tenendo conto degli esiti di controllo annuale, del monitoraggio degli eventuali indicatori autonomi e delle proposte inserite nella relazione delle commissioni paritetiche studenti-docenti, in conformità alle indicazioni fornite dall'Anvur, per essere poi trasmessa sia alla stessa Agenzia che al Ministero.<sup>78</sup>

In riferimento, invece, agli esiti della valutazione periodica, il d.lgs. 19/2012 prevede che nel Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, siano inclusi i risultati dell'attività di monitoraggio e di misurazione svolta dall'Anvur.

L'art 15 del d.lgs. n.19/2012 ne disciplina gli effetti. Essi sono destinati ad applicarsi solo alle Università statali, nei confronti dei quali la valutazione ritorna ad essere qualificata da finalità essenzialmente incentivanti.

Gli esiti della valutazione di qualità ed efficacia delle attività didattiche e di ricerca sono parametro di riferimento per il riparto delle somme destinate ad incentivo, stanziato nel Fondo di finanziamento ordinario solo per le università statali. A tale scopo, il ministero, dopo il parere espresso dall'Anvur, seleziona gli atenei statali che hanno ottenuto i migliori risultati e, sulla base delle risorse complessivamente disponibili, attribuisce con proprio decreto l'incentivo in ordine decrescente, partendo dall'università che ha ottenuto il più alto grado di raggiungimento degli obiettivi; si costruisce così quella che a dirla con autorevole dottrina, rappresenta la "classifica" degli atenei statali.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Cfr. art 14, d.lgs. n 19/2012, che prevede che la relazione sia inserita anche nel sistema informativo e statistico del MIUR.

<sup>79</sup> C. BARBATI; *La valutazione del sistema universitario*. In *Giornale di Dir. Amm* 2012, 8; 9, 816

In particolare, secondo l'art 15, c.2, d.lgs. n.19/2012, spetta all'Anvur il compito di redigere e trasmettere al Ministero, entro il mese di luglio di ogni anno, una relazione sui risultati dell'attività di monitoraggio e di controllo interno in cui si mostra il grado di rispondenza delle Università e delle loro singole articolazioni ai criteri e agli indicatori stabiliti, il grado di coerenza della programmazione compiuta dall' Ateneo e le linee generali di indirizzo emanate dal Ministro.<sup>80</sup>

Ciò rappresenta una conseguenza, che se elevata a misura di sistema, è capace di condizionare gli atenei e le loro scelte più di quanto possa la stessa erogazione dell'incentivo finanziario.<sup>81</sup>

#### **4) Il finanziamento**

Affinché si possa realizzare un sistema universitario nazionale, efficiente e al passo con gli *standards* europei, come già accennato in precedenza, occorre incentrare la *governance* del sistema superiore di istruzione su meccanismi e su criteri di allocazione delle risorse.

E' opinione comune, sia nel mondo dottrinario che in quello politico degli ultimi anni,<sup>82</sup> che il principale strumento di governo centrale del sistema universitario è il finanziamento.

Le principali prestazioni che il modello generale di finanziamento deve assicurare sono: a) l'autonomia finanziaria; occorre che le istituzioni scientifiche godano di una

---

<sup>80</sup> Così come disposto dall'art 1-ter, c.1, del decreto legge 31 gennaio 2005, n.7, convertito con modifica dalla legge 31 marzo 2005, n.43, ossia con proprio decreto, sentiti Crui, Cun, Cnsu; il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici programmati dalle Università e controllati annualmente dai Nuclei di Valutazione.

<sup>81</sup> A tal proposito è opportuno ricordare che l'introduzione di una quota "premiale," all'interno del Fondo di Finanziamento ordinario (Ffo), da assegnare alle Università statali, in base ad indici di qualità riferiti all'offerta formativa, alla ricerca scientifica e, in prospettiva alla qualità, efficacia ed efficienza delle sedi didattiche era già stata prevista dalla legge del 9 gennaio 2009, n.1, art.2. E' datato luglio 2009, infatti il primo provvedimento con il quale il Miur assegna quota premiale, pari al 7% del Ffo, facendo riferimento alla qualità della ricerca e della didattica, rendendo altresì nota la prima "classifica" degli Atenei virtuosi.

<sup>82</sup> In tal senso si veda il capitolo: *La governance delle Linee guida del Governo per l'Università* pubblicate in data 6 novembre 2008.

effettiva autonomia finanziaria, sia in entrata che in uscita, in coerenza, anche con la garanzia costituzionale della loro autonomia, (similmente a quanto accade con la posizione riconosciuta agli enti territoriali dell'art.119 Cost.<sup>83</sup>).

b) Il carattere pubblico e nazionale del servizio dell'istruzione superiore, inteso, sia come trasmissione e diffusione della conoscenza, sia come mantenimento dello stretto nesso tra insegnamento e ricerca per attività di creazione di nuovi saperi.

c) La qualità minima dei corsi che rilasciano titoli di studio <<certificati>> a livello nazionale.

d) La trasparenza nella gestione delle risorse, per una maggiore responsabilizzazione delle comunità scientifiche, consistente nell'applicazione, nei loro confronti di misure sanzionatorie in caso di cattiva gestione di tali risorse.

e) Una ricerca scientifica di qualità, capace di arrivare in alcuni casi all'eccellenza.

Nelle due essenziali prestazioni assegnate al sistema di istruzione superiore, come: l'attività di ricerca e quella di insegnamento, risulta di fondamentale importanza, il fattore umano.

La maggior parte delle risorse assegnate agli atenei, sono utilizzate, quasi esclusivamente, per le politiche del personale: docente, ricercatore e tecnico-amministrativo.

Essendo le Università degli enti autonomi, vengono ad esse riservate le politiche del personale, che si esplicano per la maggior parte, in rapporto alle esigenze della didattica (posti necessari per l'effettuazione di corsi) senza comunque trascurare le esigenze della ricerca, come quelle di assicurare ad ogni docente e ricercatore risorse finanziarie capaci di assicurare la sua libertà di ricerca, oppure quelle che sono frutto di una specifica programmazione, (destinazione di posti all'attivazione di nuove linee di ricerca, anche indipendentemente dall'attivazione di corsi).

Ci si chiede, però, come si fa a coniugare, sul piano finanziario, l'autonoma programmazione dell'Università con i compiti degli organi di indirizzo politico?

---

<sup>83</sup> Per una maggiore trattazione dell'interpretazione dell'art 119 Cost, sia in dottrina che nella prima giurisprudenza della Corte Costituzionale v. A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir pubbl.*,2002, pp.909 ss.; ID., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali*, In *Reg.*, 2004 (2/3)

Secondo parte della dottrina, ciò è possibile se si fonda un sistema di finanziamento delle università di tipo istituzionale, che affida le risorse economiche ai singoli atenei, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, riducendo al minimo le ingerenze dell'indirizzo politico nella gestione delle risorse.<sup>84</sup>

Per questo, le università sono finanziate con risorse attribuite in modo stabile, per periodi sufficientemente lunghi, in modo da consentire programmazioni di medio-lungo termine.

Le risorse sono assegnate alle Università "senza vincoli di destinazione," allo scopo dapprima di effettuare dei corsi, da esse autonomamente definiti, ma <<certificati>> per rilasciare titoli di studio con valore legale; e poi per lo svolgimento di attività di ricerca, volte ad assicurare all'insegnamento sia una sicura qualità sia a contribuire più generalmente all'avanzamento delle conoscenze e al progresso culturale e scientifico della società.

E' possibile inoltre, svolgere ulteriori attività didattiche, utilizzando esclusivamente risorse reperite solo in maniera autonoma.

Il modello istituzionale di finanziamento, comporta altri profili non secondari, anch'essi da chiarire, come: le forme di assegnazioni delle risorse, la composizione dell'entrate proprie dell'Università e il rapporto tra finanziamento istituzionale e autofinanziamento.

In riferimento al primo aspetto, l'alternativa è tra un sistema, come quello attuale, fondato sul trasferimento delle risorse, dal bilancio dello Stato o della Regione, al bilancio dell'Università. Questo sistema risulta essere più flessibile rispetto agli altri due, perché permette di adeguare più velocemente il finanziamento al mutare dell'offerta didattica e della ricerca svolta all'interno degli Atenei, ma allo stesso modo, risulta anche più esposto a possibili mutamenti dell'indirizzo politico, (anche se è possibile dare garanzie sulla disponibilità delle risorse, garantendo ad esempio una quota fissa del trasferimento e una quota assegnata sulla base di verifiche e valutazioni dei risultati prodotti).

---

<sup>84</sup> F.MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, cit.p.639 ss.

Il secondo profilo è invece più “garantista” e più rigido, (in quanto in riferimento alla certezza delle risorse, le Università possono meglio programmare l’uso anche per periodi lunghi).

La problematica sottesa a questo secondo profilo risulta molto delicata.

L’interrogativo che ci si pone è quello di stabilire se le entrate proprie devono essere costituite da tributi generali o da tasse da far gravare sugli studenti del servizio istruzione?

Inoltre, quanto ampia deve essere la capacità delle Università di determinare autonomamente le proprie entrate?

Un sistema di istruzione finanziato prevalentemente con le tasse pagate dagli studenti presenta dei vantaggi non trascurabili.

Ci si auspica, per questo, che le Università sia pubbliche che private non ricevano più da fonti statali finanziamenti ordinari per la didattica, ma che tali finanziamenti provengano interamente dalle tasse d’iscrizione degli studenti.

Ciò comporta ovviamente un sensibile incremento delle tasse universitarie rispetto ai livelli attuali, in quanto essi devono assicurare la copertura dei costi di tale offerta.<sup>85</sup>

Inoltre, lo Stato dovrebbe sostenere gli studenti mediante due strumenti: borse di studio (per gli studenti in condizioni di svantaggio sociale), e prestiti d’onore (per tutti gli altri studenti).

In buona sostanza, le borse di studio, dovrebbero essere per la maggior parte, se non esclusivamente, destinate <<a studenti meritevoli, anche se privi di mezzi>>.

L’entità della borsa, dovrebbe raggiungere, in questo caso l’intero costo delle tasse di iscrizione e del mantenimento.

I prestiti d’onore dovrebbero essere invece, i meccanismi utilizzati dalla maggior parte degli studenti meritevoli anche se non eccezionalmente capaci, che abbiano comunque un reddito familiare insufficiente a sostenere l’intero costo della propria istruzione.

---

<sup>85</sup> In tal senso non è mancato chi ha auspicato una totale liberalizzazione delle tasse universitarie, in modo che ogni singolo ateneo possa determinare il livello delle tasse universitarie nell’esercizio della propria autonomia. In tal senso v. L. MARRUCCI; *Quattro riforme per rilanciare l’università italiana*, in *Università* Notizie, n1 (gennaio-febbraio), 2007

Inoltre, si potrebbe prevedere l'inizio della restituzione, condizionato al raggiungimento di una certa soglia di reddito personale, prevedendo anche la completa cancellazione del debito, se tale reddito non venga raggiunto entro una certa età.

In tal modo, graverebbero sullo Stato, oltre all'onere delle borse di studio, il solo costo dei prestiti cancellati delle mancate restituzioni e l'eventuale differenziale degli interessi rispetto ai valori di mercato.

Seguendo questa strada, lo Stato potrebbe indirizzare sul diritto allo studio, e quindi sul sistema universitario, una cifra di gran lunga superiore all'attuale finanziamento pubblico, senza che l'incremento gravi sulla fiscalità generale, bensì sui laureati che raggiungeranno un livello di reddito adeguato. Tale sistema è molto noto nei paesi anglosassoni.

Come è stato sostenuto dalla maggior parte della dottrina,<sup>86</sup> questo meccanismo di finanziamento consentirebbe di raggiungere importanti obiettivi, come l'incremento del finanziamento complessivo alle università, adeguandolo alle necessità sempre più forti di una università che sia allo stesso tempo di massa e di qualità, senza gravare in modo insostenibile sulla fiscalità generale.

Inoltre, un secondo vantaggio sarebbe rappresentato dal fatto, che un modello di finanziamento così descritto, garantirebbe l'equità sociale nella distribuzione dei costi dell'università tra reti sociali diversi e generazioni differenti, traferendo una grande parte di tali costi ai privati che beneficiano dei vantaggi dell'educazione ricevuta. Un terzo vantaggio sarebbe rappresentato dal fatto che si potenzierebbe fortemente il diritto allo studio, rimuovendo tutti gli ostacoli finanziari. Infine, si creerebbe un autentico libero mercato di istruzione universitaria, in cui si dà la possibilità agli studenti di scegliere una 'università che loro ritengono possa offrire la migliore formazione al minor costo,' e in tal modo si alimenterebbe anche, una corretta competizione tra atenei.

---

<sup>86</sup> A. POLICE, *Verso nuovi strumenti di governance nelle Università?* In G. DELLA CANANEA; *Concorrenza e merito nelle università problemi e prospettive*, cit. p.109

Un simile meccanismo finanziario, non esclude, peraltro, la possibilità da parte delle pubbliche amministrazioni, eventualmente affiancate da Regioni ed enti locali, di mantenere il loro ruolo attuale nell'assegnazione agli atenei (pubblici) di finanziamenti per lo sviluppo (ad esempio edilizio) e per il superamento di eventuali carenze strutturali.

Parte della dottrina che si è occupata del tema, non ha mancato però di individuare anche i possibili svantaggi che possono derivare da un sistema basato sulle entrate proprie delle Università.<sup>87</sup>

Se si aumentano di troppo le tasse nel finanziamento delle Università, si finisce per sopravvalutare le esigenze alla funzione dell'insegnamento, rischiando di trascurare quelle della ricerca; inoltre una smisurata dipendenza del bilancio delle Università dalle entrate derivanti dalle tasse degli studenti potrebbe portare gli atenei ad intraprendere forme di competizione <<al ribasso>><sup>88</sup>. Occorre ricordare che l'attività del sistema di istruzione superiore non si esaurisce solo in attività di erogazione (attività didattiche in senso stretto), ma comprende anche attività regolative, di accertamento dell'apprendimento e del rilascio dei titoli di studio, a cui deve essere garantita la necessaria imparzialità e qualità nel suo complesso.

Passando al terzo aspetto, vale a dire, al rapporto tra finanziamento istituzionale e autofinanziamento delle Università, bisognerebbe evitare che il primo sia tanto scarso da non riuscire a coprire il costo della didattica e della ricerca e ad indurre le Università a ricercare <<sul mercato>> le risorse mancanti tramite la proliferazione dei corsi diversi da quelli ufficiali, anche a favore di altri enti esistenti pubblici o privati. (Ciò però rischia di annullare gli effetti positivi attesi dalla creazione di una distinta area, più professionalizzante, del sistema universitario).

L'idea di trovare sul mercato privato le risorse finanziarie per la ricerca nasconde però delle insidie; essa infatti risulta fallace perché non considera la strutturale bassa propensione delle imprese private al finanziamento della ricerca, ed inoltre

---

<sup>87</sup> F. MERLONI; *ibidem*

<sup>88</sup> Intesa come abbassamento del livello di serietà e qualità degli studi. Per un approfondimento dell'argomento si veda L. LOMBARDI; V.VALLAURI, *Riforma (e rovina) dell'Università*, Mulino, 2004

pericolosa, perché le richieste di tipo strumentale finirebbero per condizionare, oltre il dovuto, l'organizzazione della ricerca nelle strutture scientifiche.

In riferimento, invece, al rapporto tra finanziamento istituzionale e finanziamento per progetti, quest'ultimo costituisce, specie per le ricerche, un indispensabile completamento del finanziamento ordinario. Per di più, il primo garantisce la ricerca di base, mentre il secondo premia la ricerca di dimensioni superiori a quella di base e la ricerca di eccellenza.

Se si volesse tracciare un quadro generale di riferimento del nuovo sistema di finanziamento delle Università, esso dovrebbe rispettare, secondo parte della dottrina,<sup>89</sup> i seguenti due principi.

*1) Principio della copertura integrale delle funzioni proprie:*

Vale a dire che dovrebbe risultare di un ammontare tale, capace di coprire il costo dei corsi <<certificati>> e di una quota di base delle attività di ricerca.

*2) Principio dell'equilibrio tra esigenze di flessibilità ed esigenze di responsabilizzazione:*

che si sostanzia nel prevedere trasferimenti (per la maggior parte automatici) da entrate autonome, tasse e contributi.

Inoltre, occorre che il nuovo sistema finanziario assicuri i necessari interventi perequativi, nei confronti di Università che hanno difficoltà di tipo strutturali, (collegamenti, arretratezza del personale,) e non nei confronti delle Università che presentano scarsi risultati. In questi casi si esauriscono i compiti programmatori riconosciuti ai soggetti finanziatori (Stato e Regione).

Infine, deve trovarsi in altre fonti, la copertura per le esigenze didattiche e di ricerca non finanziate in via ordinaria. Tali tipi di fonti possono consistere in entrate proprie liberamente determinate soprattutto per i corsi o nel reperimento di ricerche pubbliche o private.

Occorre aggiungere anche un altro aspetto emerso dagli studi e dalle ricerche che da più parti si sono svolte sul finanziamento della ricerca e della didattica.

---

<sup>89</sup> F.MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentali*. cit.

Tali studi identificano anche nella valutazione della ricerca l'elemento fondante di un più ampio processo di ristrutturazione complessiva del sistema. Come rivela uno studio scientifico sul tema, un sistema di incentivi e disincentivi nell'allocazione delle risorse finanziarie, fondato sulla valutazione della ricerca, costituirebbe di per sé, il solo strumento per rendere il funzionamento del sistema e la qualità del servizio reso del tutto più virtuoso di quanto non è attualmente.<sup>90</sup>

Sulla base di questa idea sono fiorite numerose proposte, atte ad assicurare serietà, trasparenza ed efficienza al sistema di valutazione i cui risultati dovrebbero rappresentare il fondamento per allocazione delle risorse. E per far ciò, si è guardato al modello inglese, dove il finanziamento pubblico alla ricerca universitaria è articolato in due linee: l'una, dedicata ai migliori progetti di ricerca e l'altra, esercitante una funzione premiante sulla produzione scientifica di eccellenza.

Secondo uno studio su alcuni contributi scientifici che si occupano del tema,<sup>91</sup> importando il modello inglese nel nostro ordinamento, la prima linea di azione deve essere basata su una o più agenzie di finanziamento indipendenti, sottoposte alla supervisione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca. (MIUR) o anche di altri ministeri, che operano con il metodo del *peer review* anonimo, in linea con le migliori pratiche internazionali.

Il secondo filone di finanziamento, invece, dovrebbe essere incentrato, sull'esito di una valutazione periodica della produzione scientifica delle università come quella svolta dal Comitato d'indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), (a sua volta ispirata al *research assessment exercise*– RAE \_inglese).

In tal modo, si dovrebbe avere un trasferimento annuale assegnato alle università che hanno ottenuto le migliori valutazioni, di un solo blocco di fondi (*blockgrant*), liberamente utilizzabile.

---

<sup>90</sup> A. queste conclusioni è giunto lo studio della Fondazione Magna Carta, *Più merito nelle università. Le proposte della fondazione Magna Carta*, elaborate con il contributo di F. CINTIOLI, R. CUBEDDU, G. DE VERGOTTINI, R. LACAVA, G. ORSINA, S. REBECCHINI, S. BELARDINELLI, sulla base di un documento predisposto dagli economisti: G. PIGA, E. IOSSA.

<sup>91</sup> Nello specifico il contributo della Fondazione Magna Carta, *Più merito nelle Università*, cit. che si sofferma sul *Research Assessment Exercise* (RAE) di cui fanno largo impiego gli enti finanziatori britannici.

## 5) Il valore legale del titolo di studio.

“Il pensiero debole dell’applicazione della concorrenza ai servizi pubblici fondamentali ritorna alla ribalta con la proposta di abolizione dei titoli di studio,”<sup>92</sup> che secondo parte della dottrina, concorrerebbe a formare un sistema universitario di qualità ed ad incentivare una reale concorrenza tra gli atenei.

Il dibattito dottrinario sul tema tra sostenitori e abolizionisti del valore legale del titolo di studio si è riaperto, negli anni più recenti, in seguito alla riforma Gelmini, ma la sua origine risale alla famosa “filippica” del 1959 di Luigi Einaudi, riportata dalla maggior parte degli scritti più recenti sull’argomento.<sup>93</sup>

A conclusione della sua “filippica” sull’abolizione del valore legale del titolo di studio, Einaudi affermò testualmente: *<<la verità essenziale qui affermata [è:] non avere il diploma per se medesimo alcun valore legale, non essere il suo possesso condizione necessaria per conseguire pubblici e privati uffici, essere la classificazione dei candidati in laureati, diplomati medi superiori, diplomati medi inferiori, diplomati elementari e somiglianti indicativi di casta, propria di società decadenti ed estranea alla verità e alla realtà; ed essere perciò libero il datore di lavoro, pubblico e privato, di preferire l’uomo vergine di bolli>>*.

La polemica di Einaudi contro i <<largitori dei titoli>> risultava essere ambivalente. Da un lato, egli osservava che il valore legale del titolo di studio era una finzione, avendo il diploma solo un valore morale, pertanto, non c’era bisogno del bollo dello Stato. Scriveva Einaudi: *<<[...] la fonte dell’idoneità scientifica, tecnica, teorica o pratica, umanistica o professionale non è il sovrano o il popolo o il rettore o il preside o una qualsiasi specie di autorità pubblica; non è la pergamena ufficiale dichiarativa del possesso del diploma>>*. Dall’altro, sosteneva Einaudi, il valore legale dei titoli genera uniformità degli ordinamenti scolastici, controllo pubblico su di essi, valore di

---

<sup>92</sup> E. CARLONI, F. MERLONI, A. PIOGGIA, *Sul valore legale del titolo di studio*, in [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu)

<sup>93</sup> La citazione è riportata in: S.CASSESE; “*Il valore legale del titolo di studio*,” cit. F.SAITTA; *Dalla “filippica” di Einaudi alla riforma Gelmini: il punto dopo mezzo secolo di discussioni sul valore legale del titolo di studio*, in G. DELLA CANANEA C. FRANCHINI (a cura di) “*Concorrenza e merito nelle università problemi e prospettive*” cit. p.11; A. BARTOLINI; *Appunti sul valore legale del titolo di studio*, in G. DELLA CANANEA C. FRANCHINI (a cura di) “*Concorrenza e merito nelle università problemi e prospettive*” cit.p.48

esclusiva del titolo, legittima aspettativa del titolare in certe cariche e certe professioni. E' compito della scuola, intesa singolarmente, ai corpi accademici, all'università di attribuire il merito o il rimprovero.

L'arringa di Einaudi del 1959 individua questioni maggiori e minori contro il valore legale del titolo di studio, dapprima lo definisce un "mito," poi vi attribuisce molti gravi effetti, considerando più l'effetto per la società che quello per la scuola.

Qualche anno dopo, negli anni di piena contestazione studentesca, il Rettore a quel tempo, dell'Università di Messina, Salvatore Pugliatti, sostenendo la tesi degli studenti occupanti, affermava: *"Se l'istituzione dovesse veramente espletare il pubblico servizio per il quale è costituita, e cioè se dovesse fornire "istruzione," e "cultura," la riforma potrebbe orientarsi verso una distinzione delle due funzioni, adeguando ad essa diversi tipi di organizzazioni. Ma purtroppo nel nostro Paese esiste il tramite del "titolo di studio" che ha svisato totalmente l'istituto universitario. Il titolo dovrebbe essere un semplice attestato, il risultato documentale di una realtà, consistente appunto nell'acquisizione di un certo grado di istruzione o di un certo livello di cultura. Esso invece nella gran maggioranza dei casi, è divenuto il fine per il quale si accede all'Università. E tale trasformazione si è verificata, a causa dell'orientamento della legislazione dello Stato italiano, che richiede la laurea per poter partecipare a qualsiasi modesto concorso presso la pubblica amministrazione e all'esame di Stato per l'esercizio di qualunque professione. L'Università è così.... Una fabbrica di titoli!*

*Una riforma seria, onesta e coraggiosa deve proporsi innanzi tutto di farla ridiventare fonte di istruzione e di cultura. E il primo passo di tale riforma deve consistere nell'abolizione del titolo di studio e conseguentemente dei concorsi per titoli.*"<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> S. PUGLIATTI, *Premesse e indicazioni in tema di riforma universitaria*, in *Foro amm.* 1968, III, 470-471

Oltre queste due impostazioni abolizioniste, del valore legale del titolo di studio si sono sempre mostrati favorevoli i sostenitori del “modello americano” e gli intellettuali liberali.<sup>95</sup>

Sull’argomento si dibatte un po’ a corrente alterne ogni volta che riemergono, da una parte, i malcontenti per l’inadeguata o impossibile realizzazione di un effettivo raccordo tra sistema formativo e mercato del lavoro; dall’altra, i generali rimpianti di un certo liberismo mai esistito in Italia applicato alla concorrenza tra le diverse istituzioni formative.<sup>96</sup>

L’argomento risulta essere, come è stato chiaramente osservato, “*una nebulosa.*”<sup>97</sup>

E’ opportuno per questo, per una migliore disamina sull’argomento, procedere per gradi, iniziando a chiederci: in cosa consiste il valore legale del titolo di studio? E qual è la disciplina normativa che lo regola?

Non è mancato, in dottrina, chi, come Sabino Cassese, ha tentato di dare una risposta a questa domanda, giungendo alla conclusione che non esiste un valore legale generale dei titoli di studio.

Per accertare in che cosa consiste è opportuno distinguere, secondo l’autore, il valore scolastico da quello extrascolastico.

Il primo ha valore di requisito per l’accesso ad altri livelli scolastici ed ha solo un valore accademico riconosciuto all’interno del sistema d’istruzione.

Il secondo, invece, acquista una rilevanza extrascolastica, di carattere sociale, gli uffici pubblici e le professioni, ad esempio, sono ordinati in modo tale che, per accedere ai concorsi pubblici e agli esami di Stato occorre avere un titolo di studio.

Il valore scolastico, per i fini della mia indagine, qui non interessa, poiché esso regola solo i passaggi tra ordini e gradi scolastici e rimane, per questo, all’interno della scuola.

---

<sup>95</sup> Sul punto tra gli autori più recenti A. ROMANO, *A trent’anni dal 68. Questione universitaria e riforma universitaria*, in *Annali di Storia delle Università italiane* 1998, n.2.

<sup>96</sup> M. BRUTTI, *A proposito del valore legale del titolo di studio*, in *Il Mulino*, 1977, 741, il quale spiega come il valore legale del titolo di studio, rischia di diventare una questione sempre aperta “*cui nulla riescono anche gli sforzi più meritori di chiarificazione e razionalizzazione.*”

<sup>97</sup> S.CASSESE; “*Il valore legale del titolo di studio*” cit.

Risulta invece di fondamentale importanza la rilevanza extra-scolastica, (quella che ha interessato Einaudi e Cassese).

Essa può incidere in campi diversi, che riguardano diversi tipi di cariche e di lavori. Un esempio può essere dato dalla circostanza che fino all'introduzione del suffragio universale, un titolo di studio era un requisito necessario per poter avere la c.d. capacità elettorale (cioè per godere dell'elettorato attivo e passivo).

Con l'introduzione della legge n.154/1981 viene eliminato questo tipo di valore legale, rimanendo in vita, quello riguardante gli uffici pubblici e le professioni.

Occorre fare una distinzione, a tal proposito, dalle norme contenute nell'ordinamento universitario da quelle disposte dagli uffici pubblici e le professioni.

La normativa risalente alle norme del primo tipo, risalgono al regio decreto del 1923, n.2102, (c.d. Riforma Gentile) poi contenuta nel r.d. del 31 agosto 1933 n.1592.

per cui << i titoli di studio rilasciati dalle università hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche. L'abilitazione all'esercizio professionale è conferita a seguito di esami di Stato, cui sono ammessi soltanto coloro che abbiano conseguito presso università i titoli accademici >>.

Da tale norma, che rappresenta la norma base, si ricava una sorta di valore legale indiretto, nel senso che il titolo di studio non è necessario per l'esercizio della professione, ma per l'ammissione all'esame di Stato che è a sua volta necessario per esercitare la professione.

Il quadro normativo che segue a questa norma, anche se molto variegato, conferma il valore legale del titolo di studio. Solo negli anni 1989-90 sembra compiersi un passo avanti con le leggi n.168/1989 e la l. 341/90, le quali finiscono per ingessare ancora di più il sistema universitario. Poiché, la prima, prevede all'art 16, c.4 <<l'adozione di curricula didattici coerenti ed adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dall'università>>, mentre la seconda, all'art. 3, per i diplomi di laurea, prevede decreti interministeriali di individuazione dei profili professionali per i quali il diploma <<è titolo valido per l'esercizio delle corrispondenti attività>> e le qualifiche professionali del pubblico impiego per le quali il diploma <<costituisce titolo per l'accesso>>.

Sulla stessa scia, si è posta anche la riforma degli anni più recenti degli ordinamenti didattici universitari, che ha introdotto il 3+2, riaffermando il principio del valore legale: “i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale.” (art.4, c.3 d.m 509/1999).

Non è mancato chi, in campo dottrinario, ha definito la vicenda racchiusa nel periodo tra il 1923-33 e il 1989-90 paradossale, mettendo in luce, che se si fosse data attuazione alla norma che prevedeva anche la determinazione dei livelli di occupazione successiva, corrispondenti ai titoli di studio, si sarebbe andati al di là del riconoscimento del valore legale del titolo di studio stesso, fino a stabilire tabelle di corrispondenza tra corsi, titoli, livelli professionali o impiegatizi.<sup>98</sup>

A queste norme bisogna aggiungere quelle sugli uffici pubblici e le professioni.

Per quanto riguarda gli uffici pubblici risulta di fondamentale importanza il DPR n.3/1957, che dispone: <<il titolo di studio per l’accesso a ciascuna carriera è stabilito dagli articoli seguenti>>.

La norma prevede, all’art 161, il diploma di laurea per la carriera direttiva, quello di istituto di istruzione secondaria di secondo grado, per la carriera di concetto (art.173), quello di istituto di istruzione secondaria di primo grado, per la carriera esecutiva (art.182) e gli studi di istruzione obbligatoria per il personale ausiliario (art.190).

Invero, questa corrispondenza tra titoli e categorie si è interrotta con l’introduzione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, infatti oggi i requisiti di ammissione sono stabiliti dai contratti collettivi, che hanno reso molto meno rigide le corrispondenze e prevedono anche l’accesso alla dirigenza per i non laureati.

Così inteso, non sembra corretto parlare di valore legale del titolo, ma bensì, di effetto giuridico, che non è dato dalla legge o da un atto avente forza di legge, ma da

---

<sup>98</sup> S. CASSESE, *ibidem*. Da qui lo stupore dell’autore (S.CASSESE), che tutto ciò sia potuto accadere, anche se solo sulla carta, dopo l’arringa di Einaudi del 1959 e le tante discussioni successive.

una fonte negoziale, espressione dell'autonomia collettiva, come i contratti collettivi nel pubblico impiego.<sup>99</sup>

A questi casi bisogna aggiungere le circostanti in cui il valore del titolo di studio è riconosciuto da soggetti che operano solo nel diritto privato.

Ciò accade soprattutto nel sistema nord americano dove gli “ordini professionali,” aventi natura di associazione di diritto privato, subordinano l'ammissione al possesso di un titolo di studio certificato da organismi accreditati. Oppure nel caso di un bando, ad esempio di una impresa bancaria, in cui come requisito di ammissione è richiesto il possesso del titolo di laurea.

In questi casi sarebbe più appropriato parlare di valore giuridico anziché di valore legale del titolo di studio.

Numerose sono le critiche rivolte da parte della dottrina e del mondo politico e dei quotidiani più quotati, al vigente sistema di istruzione, basato sul riconoscimento del valore legale del titolo di studio.

Soffermandomi esclusivamente sui titoli universitari, secondo gli abolizionisti, esso consentirebbe un miglioramento del sistema universitario, dal punto di vista del merito e della concorrenzialità.

Difatti, secondo questo filone, abolendo il valore legale del titolo di studio, si indurrebbero gli studenti, (che attualmente, per la maggior parte, mirano a laurearsi al più presto possibile con un punteggio elevato per superare un concorso da giovani presso una pubblica amministrazione), a scegliere l'università per la qualità della formazione che offre piuttosto per “il pezzo di carta” che rilascia.

Ciò, inoltre, alimenterebbe, come conseguenza, la concorrenza tra le università, rimediando alle molte inefficienze di cui oggi è afflitta l'università italiana.

Se il titolo di studio non venisse connotato del valore legale, ma avesse soltanto il valore che gli conferisce il mercato, ogni studente, sarebbe consapevole di iscriversi all'università per ottenere solamene una solida preparazione culturale e professionale, gli atenei sarebbero costretti ad assumere i migliori docenti, a

---

<sup>99</sup> In tal senso, A. BARTOLINI, *Appunti sul valore legale del titolo di studio. cit.*

garantire una migliore formazione ed ad offrire servizi più efficienti in un'ottica concorrenziale.

Purtroppo finché la laurea continuerà ad essere un vero "passaporto" per l'accesso al mondo del lavoro e ciò che conta è il relativo punteggio, lo studente sarà incentivato a scegliere l'università che gli prospetta un cammino più agevole, e gli stessi professori non saranno incentivati più di tanto nello svolgimento dell'attività didattica.

Bisogna anche tenere presente, però, che un simile livellamento verso il basso degli atenei è da attribuire anche alla scelta del legislatore di considerare come indici di produttività: percentuali di proporzioni e di completamento degli studi, media dei voti e dei punteggi di laurea; scelta questa che ha alimentato una corsa all'accaparramento del maggior numero di iscrizioni e quindi di tasse da parte delle Università, attraverso l'offerta di programmi di studio di poche pagine e di esami di profitto molto blandi.<sup>100</sup>

Inoltre, occorre aggiungere, che, ragionando in quest'ottica, la proposta di abolire il valore legale della laurea, è spesso abbinata alla proposta di rendere libera e autonoma l'imposizione delle tasse di iscrizioni: in tal modo, gli studenti sarebbero disposti a pagare quote più elevate per gli atenei che offrono servizi migliori, mentre quelli più scadenti, sarebbero stimolati a migliorare la loro offerta formativa per non dover ridurre troppo le tasse o non perdere iscritti.

Su questo punto, appare significativa un'obiezione sollevata da attenta dottrina, secondo cui, «un siffatto sistema si ritorcerebbe in un danno ai ceti più deboli, per coloro che, avendo minori disponibilità economiche, vedrebbero garantito il loro diritto allo studio solo da università pubblica e a costi ridotti. Il timore è che in definitiva, i figli dei ricchi andrebbero a studiare nelle migliori università, come avviene negli altri paesi, (tipo USA), mentre i figli dei poveri dovrebbero

---

<sup>100</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, G.GARDINI, *Valore legale dei titoli, statuto speciale dei docenti, e altri "idola" dell'università italiana*. In G. DELLA CANANEA C. FRANCHINI ( a cura di) " *Concorrenza e merito nelle università problemi e prospettive*" cit. p.30. Secondo questi autori, la concorrenza tra atenei, potrebbe essere stimolata attraverso la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei professori.

accontentarsi delle lauree elargite dalle università pubbliche, che a quel punto varrebbero poco o niente>>. <sup>101</sup>

A tale rischio concreto, parte degli abolizionisti replica che: “ogni paese ha università ottime, buone, e mediocri, e non è giusto che alla fine tutte rilascino indistintamente un documento che ha lo stesso valore legale.” <sup>102</sup>

Un'altra parte, invece, risolve, formulando una ipotesi controproposta, che consiste in una specie di progressività delle tasse universitarie, vale a dire, nell'elargizione di borse di studio e nella copertura totale o parziale degli oneri mediante *voucher*. <sup>103</sup>

Secondo i sostenitori dell'abolizione, il valore legale del titolo di studio invaliderebbe anche le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni come nei concorsi pubblici, essendo costrette ad ammettere che ogni laureato abbia uguale preparazione, non riuscendo, in tal modo, a selezionare i migliori, finendo per ingannare gli studenti e le loro stesse famiglie, portandoli a pensare che in qualsiasi ateneo investano le loro risorse la possibilità di trovare un lavoro dopo la laurea siano le stesse. In buona sostanza accade che chi si è laureato in un'università “facile” con ottimi voti si trova oggi avvantaggiato rispetto a chi si è laureato in un'università più “difficile” con un punteggio inferiore.

Tante sono state le obiezioni sollevate a questo argomento, secondo la già citata dottrina, <sup>104</sup> una parte cospicua della società, come le professioni non protette e le imprese, pur non facendo a meno del titolo di studio (che viene valutato), non lo considerano comunque indispensabile per l'ammissione al posto di lavoro, a differenza di quanto accade, invece per i pubblici poteri o le professioni da queste protette o regolamentate che assegnano al possesso di un titolo un valore inteso “come requisito di ammissione e di graduazione, per cui si è accettati solo se si ha il titolo, e al grado del titolo si fa corrispondere un livello di posizione nella gerarchia.” <sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> F. SAITTA; *Dalla “filippica” di Einaudi alla riforma Gelmini cit.* p.17

<sup>102</sup> In tal modo, G. SARTORI; in *Corriere della sera*, 16 novembre 2008.

<sup>103</sup> In tal senso F. GIAVAZZI, *Chi ha paura del sorteggio*, in *Corriere della sera*, 11 novembre 2008.

<sup>104</sup> S. CASSESE, *Il valore legale del titolo di studio. ibidem*

<sup>105</sup> *Ibidem* p. 13

Così intesa, l'abolizione del valore legale del titolo di studio,<sup>106</sup> potrebbe risultare inopportuna, poiché mentre da un lato, adempie ad altre funzioni (ad esempio, costringe a seguire un corso di studi, assicura l'eguaglianza, sia pure formale, consente ai pubblici poteri di controllare i *curricula* scolastici, ecc.) dall'altro, non impedisce per nulla alle università di differenziarsi, essendo lo stesso titolo di studio, come le qualità, le attitudini e la preparazione dei candidati a formare oggetto di valutazione ad opera delle commissioni di concorso e di esame.

Un'altra critica che gli abolizionisti del valore legale del titolo di studio imputano al sistema di istruzione vigente, è quella che tale valore avrebbe determinato una proliferazione degli atenei senza alcun legame con la qualità del servizio erogato.

La moltiplicazione di sedi e di strutture accademiche è un dato che non può essere messo in discussione, ma l'intento dei singoli atenei, sul punto, secondo alcuni, non è tanto quello "di distribuire a pioggia pezzi di carta," quanto piuttosto di raggiungere quante più iscrizioni possibili per ottemperare alla voce "finanziamenti".<sup>107</sup>

L'istruzione universitaria, però, secondo un altro filone di pensiero, costituisce "un servizio pubblico essenziale, la cui istituzione è imposta dalla Costituzione per finalità che spesso vengono trascurate (la garanzia di laicità dell'istruzione, lo sviluppo della ricerca e della scienza in tutti i settori del sapere); poiché il servizio pubblico è in grandissima parte finanziato dallo Stato, ad esso spetta dare la garanzia che i corsi di studio finanziati forniscano attività d'insegnamento pari ad una qualità minima (essenziale)."<sup>108</sup>

La scelta del proliferare delle sedi universitarie, anche se criticabile, però, sarebbe da imputarsi più ad una cattiva gestione delle singole università che decidono di istituire corsi inutili o di discutibile utilità e non tanto al valore legale della laurea.

Sul punto, alcuni anni fa, anche il CUN nelle *Linee guida del Governo sull'Università*, ha espresso che "sotto questo profilo la politica non è immune da responsabilità."

---

<sup>106</sup> F. SAITTA; *Dalla "filippica" di Einaudi alla riforma Gelmini. cit.* p.18

<sup>107</sup> In tal senso F. SAITTA. *Dalla "filippica" di Einaudi alla riforma Gelmini, cit.* p.21

<sup>108</sup> E. CARLONI, F. MERLONI, A. PIOGGIA; *Sul valore legale del titolo di studio, cit.*

Un'altra causa attribuibile al valore legale del titolo di studio, secondo i sostenitori della tesi abolizionista del titolo di studio, è rappresentata dall'eccessivo controllo pubblico sul sistema universitario.

Il tanto auspicato riordino degli ordinamenti universitari ha deluso le aspettative di quanti vedevano in essi un rafforzamento dell'autonomia, specie didattica, liberandola da vincoli centralistici.

Su tale questione, in realtà, c'è anche chi sostiene il contrario, nel senso che la frammentazione dell'offerta didattica e la moltiplicazione dei corsi di laurea prodotti dalla riforma del 3+2 abbiano di fatto già abolito il valore legale dei titoli di studio e ritiene, per questo, necessaria la presenza dello Stato che certifichi la qualità del servizio offerto da ciascun ateneo; si difende in buona sostanza, la necessità di una certificazione statale per assicurare ai cittadini la qualità della preparazione fornita dalle università.

Spostando l'indagine sul valore legale del titolo di studio in campo europeo, si nota come una certificazione dei titoli universitari conseguiti al fine di accedere ad una professione, è prevista anche nei sistemi anglosassoni e in quello statunitense. Ciò che cambia rispetto al nostro paese è il certificatore, che in Italia è un organo statale, mentre in Gran Bretagna è un'agenzia e negli Stati Uniti a volte un organo federale o un organo statale o locale, oppure un'associazione professionale di stampo privato, ma di fatto a carattere pubblico.<sup>109</sup>

Infine, occorre però accennare anche alle argomentazioni apportate da chi cerca di proteggere l'esistenza del valore legale del titolo di studio.

Dapprima, esso è visto come un meccanismo atto a difendere la trasparenza del mercato dell'istruzione, basato sulla normativa contro la pubblicità ingannevole e sulla connessa vigilanza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, evidenziando come presso questa Autorità, risultino pendenti molti procedimenti in materia di titoli universitari, da qui, un monito per i sostenitori dell'abolizione del valore legale del titolo, che potrebbe significare la perdita di un complesso di

---

<sup>109</sup> A. MORO, *Il valore legale del titolo di studio: che cos'è?* In [www.noisefromamerika.org](http://www.noisefromamerika.org) (2006)

garanzie normative che hanno come fine la tutela della qualità del sistema e dei diritti degli studenti.<sup>110</sup>

Inoltre, l'abolizione del valore legale del titolo di studio incontra limiti di diritto europeo.

Occorre non perdere di vista che il titolo di studio ha un valore legale sovranazionale.

Ciò è regolato dalla Direttiva 2005/36 CE (c.d. direttiva Zappalà) sul riconoscimento delle qualifiche professionali e che consente la spendibilità giuridica del titolo di studio oltre confine.

La direttiva si fonda sul principio del mutuo riconoscimento disciplinato dall'art.13 della citata direttiva che dispone: << se, in uno Stato membro, ospitante, l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio, sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro, dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarlo sul suo territorio, da un altro Stato membro.>>

Il sistema è basato su due tipi di meccanismo di riconoscimento, uno generale e l'altro specifico per le professioni sanitarie e d'architetto.

Sul piano europeo, nel caso di un'eventuale abolizione del valore legale del titolo di studio, riferendomi al regime generale, ai fini dell'equivalenza, occorre che il titolo sia stato rilasciato da un'autorità competente a cui sia stata attribuita dalla legge quella che originariamente era detta la "*potestas doctorandi*," ne consegue che se questa viene abolita mediante l'abolizione del valore legale del titolo di studio, viene meno anche il mutuo riconoscimento.

Un'ulteriore conseguenza, inoltre, è quella che il professionista non avente un titolo di studio con valore legale, risulterebbe svantaggiato rispetto agli altri colleghi

---

<sup>110</sup> G. STOLFI, *La protezione del valore legale del titolo di studio*, in [www.cimea.it](http://www.cimea.it) (2006). Anche C. FINOCCHIETTI, *Il valore legale del titolo di studio* in [www.cimea.it](http://www.cimea.it)

europei, dovendo ricorrere a misure di compensazioni, come un ulteriore tirocinio, o il superamento di una prova attitudinale (art 14 direttiva 2005/36/CE).

Si rincorrebbe, in tal modo, nel c.d. “problema della discriminazione alla rovescia,” con una possibile conseguenza di illegittimità europea dell’abolizione legale del titolo di studio.

Nel caso invece del riconoscimento specifico del titolo di studio conseguito nel campo delle professioni sanitarie, la questione dell’abolizione del valore legale del titolo appare insostenibile. Poiché, ogni Stato membro è tenuto a subordinare “l’accesso e l’esercizio delle attività professionali di medico chirurgo, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica e al possesso di un titolo di formazione,” diretto ad accertare che il possessore abbia acquisito determinate conoscenze e competenze prescritte dalla medesima direttiva (art.21, c.6).

Ciò, quindi porta come conseguenza che nel caso delle professioni sanitarie, il valore legale non può essere abolito.

Per questo un’eventuale abolizione del valore legale del titolo di studio, non potrebbe essere integrale, non potendo il nostro ordinamento disporre del valore legale europeo del titolo di studio.

#### ***6) L’Università di serie A e di serie B: le research universities e le teaching universities. Cenni di comparazione con il sistema universitario statunitense***

Negli anni più recenti, a seguito delle riforme che hanno riguardato il sistema di istruzione, soprattutto a partire dall’attuazione del decreto ministeriale n.270/2004, che introduce nel nostro sistema universitario la riforma, (infelicitemente etichettata come 3+2), si è assistito ad un processo, per lo più incontrollato, di trasformazione del sistema universitario, che ha portato ad una progressiva riduzione del ruolo della ricerca, ed una marginalizzazione dell’importanza dei processi di formazione.

Sulla scia di questo contesto si sono andate a svilupparsi consensi e dissensi che possono essere descritte come due facce della stessa medaglia.

Da una parte, si possono collocare coloro che condannano in blocco le innovazioni apportate dalla riforma, rimpiangendo magari l'università della propria giovinezza, che aveva come caratteristica quella di essere riservata ad uno strettissimo numero di studenti, contro invece quella attuale che è diventata di "massa."

Dall'altro, c'è chi accoglie in modo non meno acritico questo processo di trasformazione del sistema universitario, ritenendolo privo di contraddizioni e di perversioni e individuando le linee guida nel processo di adeguamento all'Europa.

Ciò che hanno in comune queste due concezioni, diametralmente opposte, è il rapporto tra università di "massa" ed università "d'élite" o volendo usare la terminologia americana, tra le *teaching universities* e le *research universities*.

Intendendo per *teaching universities*, le università per così dire di "provincia," dove si dà poco spazio alla ricerca, e tutto il sistema è incentrato essenzialmente sull'insegnamento, e con *research universities*, le università prestigiose, ben selezionate, che offrono servizi maggiori e all'avanguardia, dove la ricerca raggiunge i livelli dell'eccellenza e che rappresentano per questo ben selezionate isole d'élite.

In realtà, nei tempi più recenti, questa dicotomia, tra *teaching universities ed research universities*, viene da molti considerata nel nostro sistema universitario, come una evoluzione positiva, prendendo ad esempio il sistema universitario americano dove la distinzione tra questi due tipi di Università è in vigore da tempo.

Ma come è stato opportunamente osservato, il sistema universitario americano risulta essere profondamente diverso dal nostro per evoluzione storica e per struttura.

Anche il numero delle università americane risulta essere estremamente maggiore rispetto a quelle del nostro sistema. (Si calcola che fatte le proporzioni tra i due paesi, se negli USA, si contano circa 3.800 università (una per ogni 70,000 abitanti) in Italia ne abbiamo circa un centinaio. Ciò equivale a dire, che per avere la stessa densità di insediamenti universitari nei due sistemi universitari messi a confronto,

nel nostro Paese, il numero delle università non dovrebbe essere poco meno di un centinaio, ma bensì quasi di 1000.<sup>111</sup>

Nel pensare alle Università americane, vengono in mente quelle più prestigiose, come Harvard, Yale, Princeton, Stanford, che sono un modello irraggiungibile per tutto il mondo e fanno parte delle c.d. “*research universities*.”

Ma più della maggior parte delle Università americane, sono di un livello straordinariamente inferiore a Harvard o a Princeton, come anche al livello medio delle Università italiane.

Il sistema universitario italiano è formato da una varietà di istituzioni, tutte racchiuse sotto il nome di Università, molte delle quali pubbliche, anche se non appartengono ad uno Stato federale, ma ai singoli Stati.

Per questo anche la parola Università è usata in maniera differente se la si paragona a quella in cui viene usata nel nostro Paese.

Se in Italia, infatti, con il termine Università, si indica, una realtà a cui si attribuisce, un certo valore giuridico, e che si suppone debbano corrispondere determinati parametri, negli USA, in una realtà profondamente diversa, in termini di cultura istituzionale e giuridica rispetto all'Italia, è un termine che indica vari tipi di istruzione successivi all'istruzione superiore di II grado. Ciò spiega perché si applica la stessa etichetta a istituzioni di livello molto differente tra di loro. Sia le università di un livello superiore che quelle di un livello inferiore, fanno parte tutte di uno stesso sistema, che funziona anche perché, è del tutto possibile cominciare a studiare, ad esempio, in un college di provincia, dove solo pochi insegnanti fanno ricerca, (*teaching universities*), e poi, proseguire gli studi in una università più prestigiosa e più attrezzata, (*research universities*).

Questo sistema universitario, si è sviluppato negli USA dopo la seconda guerra mondiale, da un ristretto numero di università che si ispiravano al modello inglese di Oxford e Cambridge.

---

<sup>111</sup> Sui dati delle università americane : S.SETTIS, *L'università del futuro, il ruolo della ricerca*. in [www.matematica.unibocconi.it](http://www.matematica.unibocconi.it). Sui dati delle università italiane. [www.istruzione.it/università](http://www.istruzione.it/università)

A partire da quel periodo si è assistito in America ad un moltiplicarsi di Università, rispondendo a un diffuso bisogno di promozione sociale, piuttosto che di *expertise*. Per tal motivo sono nate Università anche in piccolissime città, spesso dotate di sommarie attrezzature, dove la maggior parte dei professori si dedica all'insegnamento e non fa ricerca, potendo non aver pubblicato anche nulla o quasi. Inoltre, un'altra differenza importante tra i due tipi di università, riguarda anche i filtri di accesso (accedere a Harvard è molto più difficile che accedere ad un college di una piccola città). Ogni Università, poi, sceglie in piena autonomia i propri docenti, contrattando individualmente le retribuzioni, per cui un professore di una grande università può avere uno stipendio molto superiore al docente della stessa materia di una *teaching* università.

Un sistema così inteso, sembra non applicabile al nostro sistema universitario.

Una distinzione netta tra *research universities* e *teaching universities* non è consona del nostro sistema universitario. Il modello italiano di università richiede una presenza della ricerca equamente distribuita in tutti gli atenei almeno statali.

## **7) L'università come azienda**

Un altro fenomeno che va additato nel nostro sistema universitario (ma che interessa anche molti paesi europei) è quello di introdurre nelle nostre università una logica aziendale, che ha costituito senz'altro un'innovazione a livello di concetto, ma ha determinato anche, secondo alcuni, una serie di note ricadute del sistema, come: “la riduzione del sapere a semplice operatività tecnica e frammentazione degli insegnamenti in una miriade di moduli didattici.”<sup>112</sup>

Gli effetti sono deprimenti. Le università sono equiparate a delle aziende che producono merce e devono poter immettere sul mercato prodotti competitivi a prezzi concorrenziali.

---

<sup>112</sup> F.VIOLA; *L'università come azienda, il sapere come merce*. In rubrica *Società e processi immateriali* N.1 2006. [www.proterdbclub.it](http://www.proterdbclub.it) .

Il criterio della competizione del mercato è diventato un modello globale di giudizio e di semplificazioni delle decisioni, esteso anche al campo dell'istruzione e della ricerca.

Non è mancato chi ha paragonato: l'introduzione della logica aziendale nell'università, come ad un trapianto di un organo.<sup>113</sup>

Il cambiamento non è di poco conto, e non stupisce che abbia provocato una generale reazione di rigetto, se, tale concezione aziendalistica, si riflette in special modo sull'organizzazione della vita universitaria, dove lo studente non è visto più come un individuo che frequenta un corso di studi, ma bensì, come colui che accumula crediti e debiti; mentre un docente non è più uno studioso con un particolare curriculum ed un certo spessore culturale e scientifico, ma un “*budget.*”

E poco convince la sottile strategia, mirante a sostenere il processo di aziendalizzazione come un meccanismo ideologico che sposti l'attenzione dalla qualità funzionale all'efficienza amministrativa.

Come è stato chiaramente descritto: << l'ideologia dell'efficienza pretende di separare la gestione amministrativa dell'università dalla sua funzione culturale e scientifica. Nella prima sfera il metro di valutazione sarebbe il tasso di produttività, nella seconda, varrebbe il livello di scientificità. In realtà, la logica aziendale è pervasiva. Non c'è aspetto della vita universitaria che non ne venga investito. Si finisce per modellare la produzione scientifica sullo standard della produzione industriale. È al tramonto la figura del ricercatore scienziato. Si va affermando la figura del manager culturale, capace di piazzare sul mercato i sottoprodotti dell'azienda universitaria>>.<sup>114</sup>

All'interno del processo di aziendalizzazione, le università subiscono una trasformazione di notevole portata. Da una struttura di tipo feudale, si passa all'organizzazione manageriale di tipo industriale. Inoltre la logica aziendale comporta una ristrutturazione che opera su due settori, vale a dire, su quello della

---

<sup>113</sup> F. VIOLA; *Ibidem*

<sup>114</sup> F. VIOLA, *Ibidem*

formazione del sapere e sui soggetti sociali che devono farsi portatori di funzioni estranei alla cultura ed alla scienza.

Il sistema universitario per competere con titoli manageriali sul libero mercato, tende a “formare” un soggetto giovanile circoscritto ad un sapere esclusivamente tecnico, direttamente fruibile nella catena produttiva e disposto a vivere in uno stato di continua precarietà. In questo modo, si apporta un totale stravolgimento della formazione universitaria, la quale non è più finalizzata alla crescita culturale degli studenti ma all’utilizzo tecnico.

Questo cambiamento comporta una ridefinizione del rapporto fra università e mercato del lavoro. Da un lato, il mercato crea figure professionali, dall’altro, le università devono produrre le professionalità che le industrie richiedono.

Il legame fra università ed industria del territorio, in questo processo, si fa sempre più stretto, tanto, che gli industriali possono arrivare ad assumere un ruolo interno alle università e condizionarne le scelte, mentre le vecchie Facoltà, in pratica, perdono la propria autonomia culturale e scientifica. Non sono libere di adottare progetti autonomi, perché devono uniformarsi alle variazioni che si determinano nel mercato del lavoro. E poiché tale processo è sempre più veloce, mentre la cultura e la scienza hanno bisogno di progetti a lungo termine, l’università smette di indossare la veste istituzionale della formazione “superiore” per assumere quella di semplice agenzia di servizio professionale sul mercato.

L’università come azienda, comporta per l’intera società la perdita di una importante risorsa culturale e scientifica a cui poter ricorrere per costruire il proprio futuro.

In base a ciò, è emerso da parte del mondo universitario la necessità di compiere delle scelte. Esse sono pensate per valorizzare un titolo di studio che rappresenta oggi, uno dei pochi strumenti per aprire le porte del mondo del lavoro.

Il crescente aumento negli ultimi anni di vari tipi di università come quelle non statali e telematiche, hanno messo a disposizione degli studenti un ampio ventaglio di scelta in merito ai percorsi universitari, sia per quanto riguarda l’indirizzo da scegliere, sia per il tipo di università da frequentare.

Nel calcolo delle soluzioni alternative tra università statale o non statale, gli atenei privati sanno essere validi contendenti.

Spesse volte il motivo è dovuto al fatto che le università private hanno la possibilità di investire nelle infrastrutture e nella crescita dei laboratori, una missione che non sempre appartiene a quelle pubbliche, a volte costrette ad operare fra strutture non modernissime, e tagli ai finanziamenti che mettono a dura prova la loro crescita. Tuttavia, i due elementi che spesso spingono gli studenti a rivolgersi alle strutture private sono tanto l'alto grado di organizzazione che questi atenei vantano, quanto le numerose possibilità in termini di *network*: due componenti che finiscono per attrarre anche i professori più qualificati, garantendo agli studenti una didattica realmente di livello e dunque più sbocchi professionali.

Ma ciò che rende un ateneo più richiesto rispetto ad un altro è anche la presenza di un ufficio dedicato all'inserimento degli universitari nel mondo del lavoro. Da questo punto di vista, le università private hanno un altro punto a loro favore, offrendo, di solito, un ottimo servizio di job placement.

Difatti, grazie al particolare impegno riversato da questi atenei in questo ambito, la preparazione di un giovane laureato viene valorizzata, con un inserimento veloce nel mercato del lavoro, anche grazie alle *partnership* in essere con le aziende. Questo fattore rappresenta, dunque, un ponte fra imprese e gli studenti: un raccordo fondamentale per il loro futuro, considerando che un giovane su tre fatica ad inserirsi nel mondo del lavoro. Oramai è un dato di fatto che questo settore ottiene risultati decisamente migliori grazie alla presenza di una guida e in generale di un efficace servizio di job placement, il cui ruolo spetta nel nostro caso alle università.

Occorre aggiungere però, che tra le università private, si annoverano oggi anche le c.d. università telematiche (la cui trattazione sarà oggetto del capitolo IV), che rappresentano una delle innovazioni più moderne nel campo dell'istruzione. I vantaggi che questi atenei *online* portano agli studenti, sono diversi, soprattutto perché consentono agli iscritti di poter usufruire di una formazione quasi "personalizzata."

Nello specifico, gli atenei telematici consentono una maggiore flessibilità in termini di orari di frequenza e la possibilità di seguire le lezioni tramite un computer, in modo tale da potenziare anche il proprio *know how* informatico e digitale. Ad esempio, lo studente potrà usufruire delle lezioni a distanza e scegliere il proprio corso di laurea fra un'offerta formativa che abbraccia tutti i corsi di laurea che può offrire una ateneo statale.

Volgendo la sguardo, del resto, all'inserimento nel mondo del lavoro nel nostro Paese, soprattutto negli ultimi anni, si è registrata una maggiore difficoltà, a causa anche della crisi economica che ha investito il nostro Paese, e che ha mostrato i propri effetti soprattutto negli anni compresi dal 2008 al 2013, e ha reso tendenzialmente statici negli anni successivi il mercato del lavoro.

Se si guardano i risultati degli ultimi anni del Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati italiani, presentati dal Consorzio interuniversitario Almalaurea, si nota come, soprattutto negli anni a cavallo della crisi economica si è riscontrata sempre una crescente difficoltà di occupazione nel mercato del lavoro.

L'ultimo Rapporto Almalaurea,<sup>115</sup> sulla condizione occupazionale dei laureati presentato nell'aprile 2016, che ha indagato sulle performance professionali di oltre 570 mila laureati delle 71 Università aderenti al Consorzio, a uno, a tre e cinque anni dal titolo, mostra un timido emergere, nel corso già del 2015, di alcuni segnali di ripresa del mercato del lavoro. In particolare tra i neolaureati cala la disoccupazione e aumentano stabilità lavorativa e retribuzione economica.

Il rapporto evidenzia, d'altra parte, qualche difficoltà in più per coloro che si sono laureati negli anni più stringenti della crisi, tra essi infatti cala l'occupazione e aumenta la disoccupazione. Migliorano però le caratteristiche del lavoro svolto: stabilità e retribuzioni. La sensazione è che per queste generazioni sarà necessario più tempo, rispetto ai neo-laureati, per superare le difficoltà vissute in questi anni.

---

<sup>115</sup> Il Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati è stato presentato il 27 aprile al Convegno nazionale: "Formazione universitaria e posti di lavoro: proiezioni spaziali e temporali, all'Università Federico II di Napoli, ora disponibile su [www.almalaurea.it](http://www.almalaurea.it)

## **8) Pubblico e privato nel sistema universitario.**

L'introduzione della legge 240/2010 c.d. Legge Gelmini, che concepisce un modello del sistema universitario non più incentrato sul Ministero, ma bensì teso ad un'attuazione più fedele dell'art 33 Cost. ha avuto come conseguenza, una crescita smisurata degli istituti universitari, introducendo, spesse volte, modelli organizzativi importati dal diritto privato.

Da un modello di amministrazione cosiddetta "indiretta," omogenea, che presentava poche limitate eccezioni, che riguardavano, per lo più, alcuni istituti speciali e le università non statali, si è affermato un modello di sistema che presenta una varietà di regole, di soggetti e di offerta dei servizi di istruzione.

Per questo, gran parte della dottrina, concorda, che non sia più opportuno parlare di università, intendendo con tale termine, il principale modello organizzativo unitario dell'istruzione superiore, ma bensì di sistema universitario,<sup>116</sup> oppure di sistema duale,<sup>117</sup> o anche, come recentemente è stato definito come << sistema nel sistema >>.<sup>118</sup>

Tale pluralità può essere analizzata da diversi punti.

Innanzitutto dal punto di vista delle regole: da tempo le università hanno basato la loro attività, avvalendosi della propria capacità giuridica derivante dal loro riconoscimento legale di poter agire contro terzi, portando l'attività dei docenti e delle strutture interne, fuori dall'università.<sup>119</sup>

Ciò individua il fenomeno che i sociologi identificano nella << fuga dall'università >><sup>120</sup> che ha avuto come conseguenza quella di un massiccio ricorso

---

<sup>116</sup> Sulla stessa concezione si pone anche G. DELLA CANANEA che in riferimento all'impostazione dell'art.33 Cost. c.6, sottolinea che essa si riferisce alle università e non all'università, evidenziando così la pluralità dei modelli organizzativi; Cfr G. DELLA CANANEA, *Concorrenza e merito nelle università: problemi e prospettive*, cit. p.2

<sup>117</sup> In tal senso A. MARI; *Organizzazione e funzionamento delle università*, Milano Ipsoa, 2005, p.4

<sup>118</sup> A. POGGI; *Un sistema nel sistema: l'autonomia universitaria*, in G. CAPANO. G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp.57 ss

<sup>119</sup> Per un maggior approfondimento del fenomeno G. ENDRICI, *Poteri pubblici e ricerca scientifica*, il Mulino, Bologna, 1991, pp.61-68

<sup>120</sup> A. L. TOTA, *Dentro e fuori l'università. Stili accademici e identità professionali*; in R. MOSCATI (a cura di), *Chi governa l'università?* Napoli, Liguori, 1997 pp.173 ss

agli strumenti negoziali di diritto privato che ha rappresentato, per gli atenei la via di accesso per <<rompere>> “il monolitismo pubblicistico e omogeneizzante.”

In tempi più recenti, si è assistito ad una proliferazione delle fonti, sia di quelle statutarie e regolamentari delle università, sia delle norme dedicate a determinati soggetti, previsti dalle varie discipline, sia alle norme regionali.<sup>121</sup>

Il sistema universitario, inoltre, non è circoscritto solo a livello nazionale o europeo, ma i singoli soggetti universitari realizzano forme di cooperazione, concorrendo così anche a livello mondiale tra istituti. In tal modo essi riacquistano quella dimensione internazionale che le università, sin dai tempi antichi, hanno sempre avuto.<sup>122</sup>

Inoltre, si è assistito ad un aumento delle regole private, ed ad un cambiamento di quelle pubbliche.

La novità più significativa degli anni più recenti, è stata rappresentata dal moltiplicarsi di nuovi modelli soggettivi, che fanno parte, in maniera diversa, del sistema universitario. All'interno di esso, si ritrovano un gran numero di soggetti, che spesso volte sostituiscono quelli tradizionali, altre volte si aggiungono solamente, altre ancora arricchiscono il panorama riflettendo l'ampliamento delle funzioni che in genere si è soliti ricondurre alle università.

In tal modo, le università si avvalgono di nuovi modelli formali prevalentemente di tipo privatistico.

A questi tipi di trasformazioni, sottendono, all'interno del sistema universitario, altri tipi di missioni tradizionalmente non attribuite alle università.

Nei tempi più recenti, infatti, alle funzioni tradizionali delle università, quali la formazione e la ricerca, si sono affiancati altri tipi di “missioni,” individuate con i termini di << terza missione >><sup>123</sup> delle università o << pluralità di missioni >>.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Per un maggior approfondimento sul tema delle relazioni che intercorrono tra regione e sistema universitario prima e dopo la legge Gelmini, si veda C. BARBATI, *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Ist. Fed.* 2012, pp. 291 ss.

<sup>122</sup> Sull'evoluzione universitaria nella trasformazione degli ordinamenti giuridici, si veda: S. CASSESE, *L'università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. Trim. di dir. Pubbl.*, 1990, pp. 75 ss.

<sup>123</sup> T. AGASISTI, G. VITTADINI, *Fatti e misfatti del sistema universitario italiano: un quadro d'insieme e le prospettive alla luce della riforma Gelmini*, in G. VITTADINI, (cura di) *L'università possibile. Note a margine della riforma*, Milano *Fondazione per la sussidiarietà*, 2012, p. 16

<sup>124</sup> In tal senso, G. CAPANO, *L'università in Italia*, il Mulino Bologna, 2000, pp. 13-5

Inoltre, vi sono altri moduli organizzativi che ampliano ancora di più la sfera dei soggetti o le forme organizzative di soggetti già noti, ci si riferisce, alle fusioni o alla federazione di soggetti che esistono attualmente, e alle sperimentazioni gestionali riconosciute dal Miur attraverso accordi di programma.<sup>125</sup>

Tale tendenza è certificata dal fatto che negli ultimi quindici anni il numero degli atenei è notevolmente cresciuto. Nel 2013, si contavano 96 università (67 statali, 18 non statali ed 11 telematiche). Negli ultimi venti anni, il numero delle università non statali è raddoppiato.

Si annoverano, attualmente, nel panorama universitario, nuove tipologie di università non statali che ampliano la loro eterogeneità. E' possibile trasformare con decreti ministeriali, università da statali a non statali, comprendendo tra queste, anche le c.d. filiazioni italiane delle università straniere, a patto che i titoli da esse rilasciati, siano riconosciuti come prevede l'art. 6, d.m n.50 del 2010. Fanno parte dello scenario universitario, anche le istituzioni superiori speciali, come le università per stranieri, i consorzi interuniversitari, fondazioni ed aziende specie per il settore medico.<sup>126</sup>

A queste bisogna aggiungere anche le costituzioni di vere e proprie società per azioni tramite *spin off*, che contribuiscono ad aumentare le forme che possono assumere i soggetti universitari.<sup>127</sup>

In tal modo, il sistema universitario, inteso come istituto di istruzione superiore e di alta cultura, ha saputo evolversi, con il passare dei secoli, secondo vari modelli, dapprima di stampo pubblicistico, per poi subire un cambiamento di rotta, soprattutto negli anni più recenti, che ne hanno mutato la sua missione originaria di luogo di sperimentazione culturale e di trasmissione del sapere.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Questa soluzione è trattata anche da C. BARBATI, *Territori ed università: l'incontro di due autonomie*. cit. p.303-4

<sup>126</sup> Per una maggiore trattazione dell'organizzazione per azienda, specie nel settore medico: F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*. In *L'università e la sua organizzazione questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Napoli 2014, 60.

<sup>127</sup> Sugli Spin. Off Universitari. A.F. DI SCIASCIO, *Gli Spin off universitari: La ricerca investe nell'impresa*. In *Competizione e governance nel sistema universitario*. (a cura di) E. PICOZZA – A. POLICE . Torino 2013. p-271. M.COSSU *Spin off Universitari e accademici in forma di società a responsabilità limitata*, in *MUNUS* n.2/2013 p.371

<sup>128</sup> Sullo scadimento della formazione universitaria, si veda A. GRAZIOSI, *L'Università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Bologna 2010. In cui l'Autore ripercorre le tappe

Questo processo evolutivo ha interessato sia le università italiane che straniere.

Per quanto riguarda le università italiane, vari sono i fenomeni di trasformazione che le hanno interessate. Tra i principali, si annoverano, soprattutto negli ultimi anni; la crescita a dismisura del numero delle università, l'eccessiva omogeneità ed uniformità normativa tra i diversi tipi di università, l'introduzione dei c.d. meccanismi competitivi.

In riferimento al primo aspetto, è da registrare che negli ultimi venti anni, si è assistito ad una moltiplicazione del numero delle università non statali.<sup>129</sup>

Ad esse, come è noto, è stata uniformata la disciplina delle università statali, ove compatibile, ad eccezione di alcuni ambiti di governance.

Ma ciò che rappresenta, spesso, un marcato punto di dissenso e che si è voluto uniformare la stessa disciplina anche alle c.d. università telematiche o a distanza, di recente formazione, che presentano una struttura normativa, molto snella, che ne disciplina le strutture e le funzioni, demandando tutto il resto alle deliberazioni dell' ANVUR e alle decisioni dei giudici.<sup>130</sup>

---

fondamentali del sistema universitario a partire dagli ultimi cinquant'anni evidenziando come la formazione e la ricerca sembrano collocate in un secondo piano.

<sup>129</sup> Si pensi che in epoca fascista in Italia vi erano solo 22 Università, di cui 10 a totale finanziamento statale, 8 statali con un finanziamento annuale dello Stato, e 4 università libere. (Camerino, Ferrara, Perugia e Urbino)

Negli ultimi quindici anni il numero degli Atenei è notevolmente cresciuto, nel 2013, si contavano 96 università (67 statali, 18 non statali ed 11 telematiche)

<sup>130</sup> Sul tema delle università telematiche si veda il recente ed efficace contributo di F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale diritto pubblico e diritto privato*. Bologna, Il Mulino, 2015; L'Autore considera le università telematiche enti preposti alla funzione dell'istruzione superiore e sottoposti ad una disciplina farraginoso, per più aspetti derogatoria rispetto a quella degli atenei convenzionali. In tal senso si veda il chiarissimo contributo di A. SANDULLI, *L'Arcipelago delle università non statali*, in *Munus*, n.3/2015, 616. Secondo l'Autore, << Il dato abbastanza preoccupante è che la normativa delle telematiche, o università a distanza, poggia sulla sabbia. Un articolo di legge più tosto scarno, art.26, comma 5, l. n.289/2002, che richiama le università non statali legalmente riconosciute; un breve decreto ministeriale istitutivo del 17 aprile 2003; il d.m n.47/2013; che disciplina in particolare l'accreditamento delle sedi e dei corsi delle telematiche; quasi più nulla, se non, più di recente, delibere ANVUR e sentenze dei giudici.>>.

Sui rischi provocati dall'irrompere delle nuove tecnologie digitali in campo universitario, M. DEAGLIO, *Tramonto dell'Università?* Bologna, il Mulino 1998, 624 SS, 628-629. Per contributi più recenti, P. PRODI, *Università dentro e fuori*, Bologna 2013; G. FONTANA, *La libertà di insegnamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014, 9 SS, 104-106.

La crescita esponenziale di questi tipi di università diverse da quelle statali, ha finito per alimentare, da sempre, sia in dottrina che in giurisprudenza, un vivace dibattito circa la natura giuridica da attribuire a queste particolari forme di università, senza però giungere ad una soluzione circa lo status da conferire ad esse, come dimostrano anche tre sentenze del Tar Lazio, [sez. III 15 giugno 2015, n.8374, n.8375, n.8376] e più di recente, la sentenza del Consiglio di Stato, [sez. VI, del 11 luglio 2016 n.3043] che conferma quanto stabilito dai giudici di primo grado.

Le tre sentenze del Tar. Lazio, vedono coinvolte nella prima pronuncia, otto Università non statali, nella seconda, l'Università Commerciale "Luigi Bocconi" e nella terza l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Le Università ricorrenti, hanno impugnato con distinti ricorsi, la delibera dell'A.N.AC n° 144/2014 recante "*Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni,*" chiedendone, in entrambi i casi, l'annullamento nella parte in cui si identificavano, anche le università non statali legalmente riconosciute come pubbliche amministrazioni tenute a dare attuazione alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n° 33/2013.

Le motivazioni del ricorso proposte dalle ricorrenti e le argomentazioni su di esse svolte dal Collegio romano prima, e dai giudici di Palazzo Spada poi, hanno riaperto il dibattito sulla irrisolta questione della natura giuridica pubblica o privata da attribuire a tali tipi di Università e che, come riconosciuto anche dalle sentenze citate, hanno visto svilupparsi, sul punto, nel corso degli anni, due opposti orientamenti giurisprudenziali e di dottrina.

Dopo un'attenta analisi sulle peculiarità delle università ricorrenti, il Tribunale romano di prima istanza, in tutte e tre le pronunce, richiamando anche l'orientamento determinante che ha avuto il diritto comunitario sul dibattito afferente la natura giuridica degli enti, accoglie i ricorsi proposti dalle università proponenti, ritenendole non soggette ad applicare la delibera n.144/2014 adottata dall'ANAC," e considerando, per questo, le università non statali, non sottoposte alla disciplina a cui devono uniformarsi le amministrazioni pubbliche, comprese le università statali, in

materia di obblighi di trasparenza e pubblicità, di cui al d.lgs. 14 marzo 2013 n.33, poiché non rientranti nella nozione di amministrazione pubblica.

Secondo i giudici del Tar del Lazio vi sarebbe in dottrina e giurisprudenza un primo orientamento, che individuando come aspetti sintomatici di pubblicità: il fine pubblico, il controllo statale, e il valore legale dei titoli di studio, considera le università non statali rientranti nella nozione di enti pubblici non economici ed, in quanto tali, tenute al rispetto del codice dei contratti pubblici.

Ed un secondo orientamento, che pur riconoscendo tali profili pubblicistici, non riconosce a tali tipi di università una natura giuridica pubblica, e per questo, non individuabili nella nozione di enti pubblici. In sintesi, secondo i giudici del Tar romano, quando si tratta di stabilire l'applicabilità o meno del d.lgs. n° 33/2013 alle Università non statali, bisogna prendere le mosse da un approccio che privilegi la nozione statica di pubblica amministrazione e il dato formalistico, che nel caso di specie, deriva dall'art. 33 Cost. e dall'art. 4 l. n° 70/1975, che sancisce che "nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge."

Il Consiglio di Stato, con la sentenza, del 11 luglio 2016, sez. VI, n.3043 nel respingere il ricorso di appello, presentato dall'Autorità ANAC, ribadisce che alle Università non statali non si applica la disciplina in materia di obblighi di trasparenza e pubblicità di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in quanto non rientranti nella nozione di amministrazioni pubbliche.

Dall'attento esame compiuto dalla più recente giurisprudenza amministrativa sul tema (che sarà trattata ampiamente nel capitolo successivo), si può trarre una prima conclusione che le Università ricorrenti non possono essere considerate di natura pubblicistica, e per questo non soggette a conformarsi alle norme riguardanti le pubbliche amministrazioni.

Ciò in controtendenza a quello che era l'originario e prevalente orientamento della dottrina e della giurisprudenza, che tendeva a considerare le università non statali come avente una natura pubblicistica.

**9) *Può fallire un'università? Il dissesto finanziario ed il commissariamento degli atenei.***

L'art. 5 della legge 240 del 2010, contiene una delega al Governo, rientrante tra gli interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario avente ad oggetto, oltre ai riferimenti "all'introduzione dei meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche," "alla revisione della disciplina concernente la contabilità," "al potenziamento del sistema di valutazione della qualità e dell'efficienza delle attività," anche la "*revisione della disciplina concernente la contabilità, al fine di garantirne coerenza con la programmazione triennale di ateneo, maggiore trasparenza ed omogeneità, e di consentire l'individuazione della esatta condizione patrimoniale dell'ateneo e dell'andamento complessivo della gestione; previsione di meccanismi di commissariamento in caso di dissesto finanziario degli atenei.*"

Il comma 4, lett. g), h), i), dello stesso articolo, contengono i principi e i criteri direttivi a riguardo. Essi contengono:

- a) la previsione della declaratoria di dissesto finanziario, nel caso in cui l'università non possa garantire l'assolvimento delle proprie funzioni indispensabili, oppure non possa fronteggiare ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi.
- b) La disciplina delle conseguenze del dissesto finanziario con previsione dell'inoltro da parte del MIUR, di una diffida preventiva e di un sollecito a predisporre, non oltre il termine di centoottanta giorni, un piano di rientro da sottoporre all'approvazione dello stesso MIUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), da attuare al massimo entro cinque anni.
- c) La previsione delle modalità di controllo periodico del suddetto piano e nei casi di mancata predisposizione, approvazione, o omessa o incompleta attuazione, la previsione del piano del commissariamento dell'ateneo.
- d) La disciplina delle modalità di assunzione da parte del Governo, su proposta del MIUR, di intesa con il MEF, della delibera di commissariamento e di nomina di

uno o più commissari, ad esclusione del rettore, con il compito di provvedere la predisposizione e l'attuazione del piano di rientro finanziario.

Come è stato osservato, si tratta di una delega legislativa piuttosto scarna.<sup>131</sup>

Essa, in riferimento ai profili relativi ai possibili contenuti del piano di rientro come anche ai possibili esiti del commissariamento, si riduce ad una sorta di delega in bianco a favore del Governo.

La c.d. Riforma Gelmini prevede per la disciplina del dissesto finanziario e del commissariamento degli atenei nuove procedure di pianificazione, monitoraggio e controllo, individuate dal decreto legislativo del 27 ottobre 2011, n.199/2011, le cui disposizioni si applicano alle università statali.

Per far sì che si verifichi una situazione di dissesto finanziario, occorre che si verifichino due ipotesi distinte l'una dall'altra.

Una prima ipotesi si verifica quando la situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'ateneo raggiunge un livello di gravità tale da non poter assolvere più alle funzioni indispensabili elencate nelle attività indicate nell'art 6 commi 3 e 4 della legge n.168 del 1989.

Una seconda ipotesi di dissesto si verifica nel caso in cui l'università non può far fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi.

Entrambe le ipotesi, richiamano alla mente la situazione di "dissesto finanziario" prevista dal D.lgs. n.267 del 2000 all'art 244 c.1 secondo cui: << si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste>>.

La seconda ipotesi, richiama invece la situazione di stato di insolvenza prevista dall'art 5 della legge fallimentare.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> G.GRUNER, *Il dissesto finanziario ed il commissariamento degli atenei*. In *Competizione e governance nel sistema universitario*. Torino 2013. p.177

<sup>132</sup> L'art. 5 della legge fallimentare dispone: << L'imprenditore che si trova in stato di insolvenza è dichiarato fallito. Lo stato di insolvenza si manifesta con inadempimento di altri fattori esteriori, i

L'art. 5 della citata legge n.168/1989, disciplina più specificamente, l'accertamento della situazione di dissesto finanziario, esso prevede, l'adozione di uno specifico piano di rientro ed eventualmente il commissariamento dell'ateneo.

Gli artt. 3 e 4 del d.lgs. 199/2011, contemplano la fase precedente alla situazione di dissesto finanziario, vale a dire la c.d. "situazione di criticità."

L'art. 3 rimanda ad un apposito regolamento governativo la possibilità di adottare, in conformità con l'art 17 c.2 della legge 400 del 1998, la definizione di alcuni parametri economici finanziari, che individuano i valori critici e deficitari relativi ad una serie di voci analiticamente elencate nelle lett. da a) ad h) del secondo comma dello stesso articolo. Inoltre l'art.3 prevede anche che il collegio dei revisori dei conti predisponga la relazione annuale al bilancio unico di esercizio, ed entro il 30 aprile di ogni anno, verifichi la condizione economica, finanziaria e patrimoniale dell'università applicando alle risultanze del bilancio questi parametri.

Il successivo art. 4 chiarisce quando si è in presenza della c.d. "situazione di criticità."<sup>133</sup>

*Una volta verificatasi questa situazione di criticità, il collegio dei revisori dei conti, redige, in base a quanto disposto dall'art.4, comma 1, una analitica relazione che deve essere trasmessa, entro dieci giorni dall'adozione, al MIUR e al MEF, insieme al bilancio unico di esercizio approvato, sull'andamento della gestione, indicando nella stessa, 1) l'evoluzione dei parametri nell'arco degli ultimi due esercizi finanziari, compreso quello di riferimento, 2) il programma di*

---

*quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni>>*

<sup>133</sup> Occorre che debbono ricorrere almeno due delle seguenti situazioni; a) i parametri definiti dal comma 2, lett. a) ,b), c), dell'art 3 presentino tutti valori compresi tra il livello critico ed il livello deficitario; b) almeno due dei parametri individuati con i criteri stabiliti alla lett.a), b), c), insieme ad almeno tre parametri definiti con i criteri di cui alle lett. d), e), f) g) ed h) dello stesso art 3, c, 2 presentino valori compresi tra il livello critico e deficitario. Sul punto G. GRUNER, *cit.* p.180.

*azione eventualmente adottato dall'ateneo per il ripristino della sostenibilità del bilancio; 3) i risultati conseguiti.*

*Entro quarantacinque giorni dal ricevimento della relazione, il MIUR, sentito il MEF, deve valutare la relazione dell'ateneo, e a seconda del rilevamento del livello di criticità di esso, può richiedere all'ateneo stesso di aggiornare il programma di azioni, se adottato, oppure di predisporre uno nuovo al fine di riequilibrare il bilancio. (art 4, c.2).*

*Il programma di azione è approvato dal Consiglio di amministrazione, su proposta del rettore (e sentito il senato accademico per gli aspetti di sua competenza). Esso non può avere durata superiore ad un quinquennio, e deve essere trasmesso entro quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta, al MIUR, e al MEF, che entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta possono richiedere integrazioni e modifiche al programma stesso (art 4 c.3).*

*Il successivo comma 4, prevede inoltre, che il collegio dei revisori dei conti, entro il mese di febbraio dei successivi esercizi, predisponga una relazione contenente le informazioni relative alle attività effettuate, all'andamento dei parametri e al grado di raggiungimento degli obiettivi definiti nel programma di azioni, la relazione deve essere trasmessa al MIUR e al MEF, affinché venga monitorata la situazione finanziaria.*

*A tal punto, le possibili soluzioni possono essere due: qualora dalle attività di monitoraggio svolte dai Ministeri, si evidenzia il risanamento della situazione di criticità, la procedura sostanzialmente si chiude, (nonostante il D.Lgs.n.2011 nulla disponga al riguardo); in caso contrario si realizza una situazione di dissesto finanziario.*

*Al collegio dei revisori dei conti, compete la verifica dei presupposti per la declaratoria di dissesto, mentre spetta al consiglio di amministrazione la dichiarazione di dissesto e la trasmissione (unitamente alla relazione dei revisori), entro cinque giorni dall'adozione della dichiarazione al Miur al Mef e alla Procura regionale della Corte dei conti "unitamente ai bilanci unici d'esercizio degli ultimi due esercizi finanziari.*

*L'università ne cura la pubblicazione sulla gazzetta ufficiale della deliberazione di dissesto.*

Il rettore, è diffidato a provvedere entro centottanta giorni dalla diffida, alla predisposizione del piano di rientro, il quale deve essere redatto, tenendo presente le linee guide definite in seguito, con decreto del Miur e del Mef.

A seguito della dichiarazione di dissesto, il consiglio di amministrazione rivede il bilancio unico di previsione annuale che può essere approvato solo dopo l'approvazione del piano di rientro.

Una volta deliberato "dal consiglio di amministrazione su proposta del rettore e previo parere del senato per gli aspetti di sua competenza," il piano di rientro, è trasmesso al Miur e al Mef, a cui spetta la verifica la fattibilità e l'appropriatezza delle scelte effettuate, tenuto presente anche le relazioni del collegio dei revisori dei conti.

In caso di controllo positivo, si verificano le condizioni necessarie per lo svolgimento delle attività previste dal piano di rientro.

La verifica della corretta attuazione degli obiettivi del piano è affidata al collegio dei revisori.

Due sono invece le ipotesi che configurano il commissariamento.

Con una delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Miur, di concerto con il Mef, quando dalle verifiche annuali del piano di rientro emergono scostamenti tra obiettivi raggiunti e obiettivi programmati, "tali da far ritenere che la realizzazione del piano sia in tutto o in parte compromessa."

La seconda ipotesi che prefigura il commissariamento, si verifica invece quando l'ateneo, dichiarato lo stato di dissesto finanziario, non predisponga o non approvi il piano di rientro secondo le modalità previste dal d.lgs n.199/2011.

La nomina del commissario o dei commissari (da uno a tre a seconda delle dimensioni dell'ateneo), spetta al Consiglio dei Ministri, su proposta del Miur, di concerto con il Mef, entro dieci giorni dalla dichiarazione di commissariamento, sempre su proposta del Miur, di concerto con il Mef.

La durata del commissariamento non può superare i cinque anni.

Al commissario è affidata l'amministrazione e la gestione del dissesto e la relazione sullo stesso di avanzamento del piano di rientro. Esso può apportare modifiche al piano di rientro, dettagliandone gli elementi di novità richiesti. Ha l'obbligo di chiedere al Miur e al Mef l'autorizzazione preventiva per lo svolgimento delle attività non previste dal piano dalle quali derivino "effetti giuridici vincolanti per la procedura commissariale."

La fase di commissariamento termina con una relazione finale curata dal commissario, corredata del rendiconto che evidenzia il risultato della gestione. La relazione è trasmessa "nel termine di trenta giorni dalla conclusione" dall'organo commissariale al Miur, al Mef e alla procura regionale della Corte dei conti. A sua volta, il Miur, cura la trasmissione all'Anvur, che valuta "i risultati della fase di commissariamento ed esprime il proprio parere circa il mantenimento dell'accreditamento dell'università."

L'Anvur, può, a sua volta, avanzare al Miur "proposte di federazione o fusione dell'ateneo commissariato con altri atenei o di razionalizzazione dell'offerta formativa."

Entro sessanta giorni dal ricevimento dell'eventuale proposta, "l'ateneo deve attivarsi per la presentazione del progetto," in base alla procedura prevista dalla l. 240/2010.

La delibera di chiusura del commissariamento, invece, compete al Consiglio dei Ministri, su proposta del Miur, di concerto con il Mef. Essa è tempestivamente trasmessa al Miur, alla Procura regionale della Corte dei conti, all'organo commissariale e all'università, dove, in assenza di precisazione, si ritiene che il destinatario sia il rettore.

Dall'analisi condotta sopra, il d.lgs. 199/2011 si presta ad alcuni aspetti critici individuati dalla dottrina.<sup>134</sup>

Un primo aspetto, in tal senso, è dato dalla definizione di dissesto finanziario. <<L'aggancio normativo all'art 6, cc.3 e 4 della l. n. 468 al fine

---

<sup>134</sup> Per una maggiore trattazione degli aspetti critici sul decreto 199/2011, si veda: *G. GRUNER, cit. p.193*

dell'individuazione delle funzioni "indispensabili" non appare il più appropriato, specificando l'articolo richiamato, i principi generali in tema di autonomia delle università che, come tali, non sembrano particolarmente appropriati ad individuare i presupposti tecnico-operativi funzionali alla dichiarazione dello stato deficitario."<sup>135</sup>

Si riconosce al decreto legislativo in esame l'importanza che con esso si è inteso riconoscere i "risultati in termini di didattica e di ricerca." Invero, sulla stessa onda, si pone la stessa riforma Gelmini, che riporta l'elenco dei parametri di misurazione della qualità non già alla sola incidenza del costo del personale sulle risorse complessive disponibili, ma bensì, al numero e all'entità dei progetti di ricerca di rilievo nazionale ed internazionale.

Per quanto invece riguarda i profili della disciplina nei rapporti tra gli organi interni agli atenei, e tra essi e i diversi ministeri coinvolti che sull'università hanno poteri di regolamentazione e controllo, in primo luogo, va indicato il ruolo del collegio dei revisori dei conti, chiamato ad assolvere specifici compiti di controllo attinenti alla sua funzione.

Spettano invece al consiglio di amministrazione le questioni amministrative e contabili nel cui ambito sono comprese anche quelle relative al verificarsi di situazioni di criticità e di dissesto finanziario. L'adozione da parte del consiglio di amministrazione del piano di azione, (in caso di criticità finanziaria), è preceduta dal parere del senato accademico "per gli aspetti di propria competenza." In questo caso si tratta di assumere una linea strategica per risanare una situazione di criticità finanziaria o di dissesto. Ci si trova di fronte alla c.d. "divisione orizzontale del processo decisionale e delle relative responsabilità tra senato e consiglio che si evidenzia ancor più chiaramente, in caso di commissariamento."<sup>136</sup>

Con il commissariamento si ha la decadenza automatica del consiglio di amministrazione e non già del senato accademico, mentre, il rettore, organo

---

<sup>135</sup>A. VILLA; *Il dissesto finanziario degli atenei e i presupposti per il finanziamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 1,5

<sup>136</sup> A. VILLA *cit.* p.4

*super partes* e legale rappresentante dell'università, riacquista la rappresentanza legale.

Al Miur spettano, invece, determinanti attività di coordinamento, vigilanza e controllo; individua di concerto con il Mef, le linee guida per la redazione del piano di rientro del quale può chiederne l'integrazione; conferma l'esistenza di una situazione di dissesto; propone, d'intesa con il Mef, il commissariamento e la sua chiusura; designa i commissari che autorizza preventivamente allo svolgimento di attività non previste nel piano.

Infine la collocazione nella legge Gelmini dei principi delega sul dissesto tra gli interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario richiama alcuni profili noti, sulle cui tracce il sistema universitario avrebbe dovuto muoversi già da tempo e per questo consolidarsi. Già la l.n.168/1989, all'art 16, c.3 citava, tra i contenuti necessari degli statuti "criteri organizzativi volti (...) all'individuazione delle responsabilità e dell'efficienza dei servizi."

Si noti come il tema dell'organizzazione efficiente si ripropone ancora, evidenziando la "debolezza organizzativa" delle università, "dove l'organizzazione è sempre stata vissuta come un processo dell'organizzare (*organizing*) e non come prodotto (*organization*).

## **10) Università con fini di lucro?**

Il sistema universitario italiano è formato da una serie di istituzioni universitarie diverse,<sup>137</sup> suddivise, in università statali, non statali legalmente riconosciute, e quelle di più recente formazione, cosiddette "telematiche."

Nessuna categoria universitaria, comunque, è configurabile come una impresa avente fini commerciali o lucrativi.

---

<sup>137</sup> Per una maggiore trattazione sul tema dei tipi di università, si veda R. FINOCCHI, *Le Università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano 2000, 973,ss.

Si è soliti definire le Università statali come enti pubblici non economici, che godono di personalità giuridica, autonomia scientifica, didattica, organizzativa e contabile, pur essendo soggetti a incisivi poteri di indirizzo e controllo da parte del Miur.

Tale configurazione, impedisce alle Università di destinare gli eventuali proventi che ricevono, a finanziamenti diversi dall'attività istituzionale che esse svolgono ed impongono, inoltre, che al personale dipendente sia conferito un peculiare stato giuridico (pubblicistico).

La l. del 6 agosto 2008, n.133, sancisce l'assoluta incompatibilità tra la struttura universitaria statale ed il fine lucrativo. Inoltre prevede che le università pubbliche possono trasformarsi da enti pubblici a fondazioni di diritto privato, e riafferma la natura di ente non commerciale di tale fondazione universitaria, con la conseguenza che gli eventuali proventi ed utili devono essere interamente reimpiegati in funzione degli scopi istituzionali.

Le università statali e le fondazioni, sono finanziate dal Fondo di finanziamento ordinario delle università (Ffo) istituito con la l. del 24 dicembre 1993 n.537.

Il carattere non lucrativo delle università è stato riconosciuto anche in campo giurisprudenziale, il Consiglio di Stato, con la St. Ad. Plen, 3 giugno 2011, n.10, afferma che in mancanza di disposizione normativa diverse, le amministrazioni pubbliche (comprese le Università), non possono costituire società commerciali con scopo lucrativo, al fine di evitare che soggetti privilegiati operino in campo concorrenziale.<sup>138</sup>

In quest'ottica lo scopo non lucrativo delle istituzioni universitarie viene affermato attraverso due punti differenti.

Il primo, come divieto di distribuzione di utili. Il secondo come divieto di svolgere attività economiche non strettamente strumentali alle sue funzioni.

Sulla stessa linea si pongono anche i principi del D.P.R del 11 luglio 1980, n.382, che subordina la partecipazione delle Università a consorzi e società di ricerca

---

<sup>138</sup> Sul punto si veda anche il commento di F. GOISIS, *La strumentalità pubblicistica delle società a partecipazione pubblica: profili critici di diritto nazionale e comunitario e implicazione di riparto di giurisdizione*, in *Dir. Proc.amm.*2011, 1351 ss.

alla previsione <<che gli utili non vengano ripartiti ma reinvestiti per finalità di carattere scientifico>> e dall'art 66 del medesimo decreto, laddove vincola ai fini istituzionali proventi di attività per conto terzi svolti da Dipartimenti universitari o docenti a tempo pieno degli stessi.

Anche la giurisprudenza amministrativa si è posta sulla stessa linea, ritenendo anch'essa univoci tali principi, e in tal modo ha “confinato i principi desumibili dalla sentenza Corte di Giustizia della Comunità Europea, sez. IV, 23 dicembre 2009, C-305/08, che pure aveva legittimato la partecipazione di un consorzio universitario a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.”<sup>139</sup>

Se secondo la normativa e gli statuti approvati dal Miur, le università statali quelle non statali legalmente riconosciute e quelle telematiche sono considerate istituzioni *non profit*, diversamente possono invece avere un fine lucrativo istituzioni educative superiori private non collegate al sistema universitario nazionale e non abilitate a rilasciare titoli aventi valore legale.

Si tratta, in tal caso, di una libera iniziativa economica privata, la quale si sostanzia per lo più in scuole private di preparazione ai corsi universitari o alla preparazione ad esami di stato e concorsi pubblici.

Tali tipi di strutture private, non ricevono alcun tipo di finanziamento pubblico o di vincoli pubblicistici in riferimento al loro funzionamento ed alla selezione del personale docente.

Tra questi tipi di soggetti, bisogna ricordare anche l'esistenza nel sistema di istruzione superiore, di istituzioni denominate AFAM (Alta Formazione artistica Musicale e Coreutica) riconosciute dal Miur con la l. del 21 dicembre 1999, n.508. A questa categoria di soggetti afferiscono anche le Accademie delle belle arti, le scuole di media e comunicazione, le scuole di moda e design.

Prima della legge del 1999 queste istituzioni erano assimilate ad istituzioni scolastiche superiori non universitarie e per questo soggette ad un diverso regime rispetto a quelle universitarie. Con la legge 508/1999 si sono equiparate le

---

<sup>139</sup> F. ELEFANTE, *University Business in Italy? Tipi di istituzioni universitarie e relative regimi*, in *Munus* n. 1/2015.

accademie e i conservatori alle istituzioni universitarie, riconoscendo equipollenza tra i rispettivi titoli legali e ponendole sotto il controllo del dipartimento università e ricerca del Miur.

In questo ambito, oltre alle istituzioni pubbliche, esistono anche istituzioni private abilitate a rilasciare titoli legali AFAM, purché riconosciute sia dall'art 2, c.2 e 5, l.n.508/1999 e dall'art 11, d.P.R. 8 luglio 2005 n.2012. In particolare l'art 11 del d.P.R. del 2005, “consente la sopravvivenza di istituzioni non statali già esistenti e già abilitate a rilasciare titoli secondo il previgente ordinamento alla data di entrata in vigore della l. 508/1999, previa valutazione da parte del Miur circa l'adeguatezza delle strutture e del personale. Tra queste istituzioni salvaguardate dall'art 11, d.P.R. n.212/2005, pertanto, figurano sia enti privati aventi natura non lucrativa, sia enti privati aventi natura commerciale.<sup>140,</sup>”

Allo stato attuale si tratta di un segmento del mercato “universitario” poco diffuso e temporaneamente privo di una piena concorrenzialità, poiché esse, in attesa dell'adozione di un ulteriore decreto, non possono accedere ad un riconoscimento da parte del Miur, come istituzioni che non erano esistenti alla data di entrata in vigore della legge 508/1999.

Bisogna inoltre ricordare che in Italia sono anche presenti istituzioni formative transnazionali, soggette ad un differenziato e specifico regime giuridico.

La normativa che regola la formazione transnazionale è costituita:

\_ dalla l. del 14 gennaio 1999 n.4 (art 2, c 3) e dal d.m 23 maggio 2000, relativo all'autorizzazione delle filiazioni di università straniere in Italia, in base alle quali, tali filiazioni possono essere autorizzate a condizione che i loro programmi siano offerti soltanto a studenti iscritti presso le rispettive istituzioni d'origine.

\_ dalla legge 11 luglio 2002, n.148 di ratifica della Convenzione di Lisbona, (il cui art 4 rimanda ad una futura normativa, più specifica, volta a regolamentare l'accREDITAMENTO di istituzioni di formazione transnazionale con sede in Italia) e dal d.m 26 aprile 2004 n.214, il quale indica dettagliati criteri e procedure per il

---

<sup>140</sup> F. ELEFANTE, *cit.* p.10.

riconoscimento di titoli di studio rilasciati dagli istituti stranieri di istruzione superiore che operano in Italia.

Il d.m del 2004 stabilisce che gli istituti richiedenti debbono avere determinati requisiti. Il riconoscimento spetta al Miur, sulla base di un parere espresso dall'Anvur e dal Cun.

Entrambe queste tipologie di istituzioni rilasciano titoli valevoli secondo gli ordinamenti degli Stati di provenienza e il cui eventuale riconoscimento in Italia, in conformità alla citata Convenzione di Lisbona, è soggetto alle procedure di verifica contenute nel d.P.R. 30 luglio 2009, n.189 recante *Regolamento concernente il riconoscimento di titoli di studio accademici, a norma dell'articolo 5 della legge 11 luglio 2002, n.148.*

Sia la filiazione italiana di una università straniera (art 2, d.m 23 maggio 2000), sia una università straniera con sede in Italia, hanno la forma giuridica di enti non lucrativi, impossibilitati a distribuire eventuali utili, e aventi l'obbligo di destinare ogni risorsa eventualmente ricavata da attività economiche per la propria funzione di istruzione.

Non può negarsi, però, che nonostante il vincolo della natura *no profit*, delle università straniere non autorizzate ad aprire una sede italiana, sia tuttavia possibile, almeno in parte, “finanziare” l'investimento dell'impresa che tale università istituisca e gestisca.

A tal proposito è opportuno accennare alle forme giuridiche che può assumere il rapporto tra una università e l'impresa commerciale che la istituisce e la gestisce.

Possono essere individuati, a tal fine, tre tipi di rapporti negoziali.

- 1) La locazione degli immobili per attività universitarie.
- 2) La fornitura di servizi strumentali inerenti all'attività universitaria.
- 3) La concessione di licenze, brevetti e *know how*.

L'impresa commerciale, in qualità di locatrice di beni, fornitrice di servizi, e concedente licenze, (oppure concessionaria del marchio), può assumere una relazione contrattuale con l'università *no profit*, finendo per beneficiare indirettamente, dei ricavi dell'attività di quest'ultima.

“Analizzando sul piano gestionale l’importanza di tali voci di costo in un bilancio universitario, è agevole desumere come per il tramite di uno o più accordi di questo tipo possa realizzarsi, seppure in parte, una remunerazione del capitale investito nell’università.<sup>141</sup>

Più complessa risulta la stessa tematica se riferita alle università non statali legalmente riconosciute e a quelle telematiche.

In base alle specifiche regole a cui sono soggette le istituzioni universitarie italiane, in virtù del finanziamento pubblico che ricevono, non sembra, in linea generale, che questi accordi possono essere impiegati per il personale docente dipendente della società, dovendo le relative figure professionali ed il loro regime di impiego essere rispondenti alla normativa italiana.

Occorre precisare, comunque, che si tratta di accordi sulla cui legittimità/liceità può avanzarsi qualche riserva e che esse consentono una remunerazione solo parziale del capitale investito.

In riferimento alla legittimità di tali accordi, è utile ricordare che la giurisprudenza amministrativa,<sup>142</sup> ha considerato organismo di diritto pubblico una università non statale legalmente riconosciuta.

Una simile posizione (valevole *a fortiori* per le università telematiche) esclude la legittimità di contratti che si configurerebbero come appalti di servizi, tra università privata e società istituyente o di controllo in difetto di gara pubblica.

Per superare questo limite, la soluzione più agevole è quella di includere nello Statuto dell’Università le attività della società commerciale.

In tale forma verrebbe istituzionalizzato il legame tra i due enti e l’approvazione da parte del Miur varrebbe a ricondurre all’approvazione dello statuto in sede ministeriale ogni ipotetica questione in ordine agli affidamenti.<sup>143</sup>

Al di là del tema della libertà negoziale dell’ente universitario e dalla sua inclusione o meno nello statuto del ruolo di servizio dell’ente commerciale, è opportuno tenere

---

<sup>141</sup> F. ELEFANTE, *cit.* pag. 12

<sup>142</sup> Cons. St., III, n 841/2010 e VI n 5522/2012.

<sup>143</sup> Una tale soluzione è seguita allo stato attuale dalla Link University, forse agevolata sul punto dalla sua precedente natura di sede italiana dell’università di Malta), il cui statuto prevede che <<Link è emanazione della Fondazione Link Campus University)

presente che, sia le università telematiche che quelle private legalmente riconosciute, sono assoggettate al controllo successivo della Corte dei Conti. In tal modo, ogni rapporto economico tra l'università e l'ente commerciale istituyente o controllante, dovrebbe avere una causa giuridica economica e non apparire come un riversamento di utili, aspetto che potrebbe essere ritenuto illecito dalla magistratura contabile.

“Anche ammessi tali accordi, pertanto, non potrebbero avere un contenuto economico ulteriore e diverso dalla compensazione a prezzi di mercato dei servizi o dei beni forniti. Consentendo, pertanto, una parziale remunerazione del capitale investito ma non già una distribuzione di utili a favore dell'impresa istituyente o controllante. In definitiva un modello che allontana dalla logica puramente filantropica gli enti commerciali istituenti, ma che certo non permette ancora di assimilare le università private o quelle telematiche alla logica di mercato.”<sup>144</sup>

Da quando appena evidenziato emerge che il sistema universitario nazionale, al di fuori delle istituzioni salvaguardate del settore AFAM e con le forme giuridiche indicate nelle università straniere, non è costruito su una logica lucrativa, ma secondo logica humboldtiana è basato sull'insegnamento e la ricerca. L'assenza del fine lucrativo, comporta come conseguenza, la statualizzazione del fenomeno universitario, realizzatasi, in senso assoluto con la formazione degli Stati moderni e corrispondente d'altronde alla funzione strumentale delle Università come strumento di formazione delle *élites* burocratiche e professionali dello Stato nazione.

La sola concorrenza in questo campo, è quella offerta da istituzioni non statali legalmente riconosciute, le quali, tuttavia, essendo prive di lucro, tendono a coincidere con le cd. Università di tendenza e vengono, per questo, inglobate nelle maglie del controllo statale per accedere ai contributi finanziari da questo erogati.

Analizzando meglio il punto, si rileva la sostanziale coincidenza dell'area *no profit* con quelle delle istituzioni abilitate a rilasciare titoli aventi valore legale di laurea.

In assenza del valore legale, le istituzioni universitarie straniere incontrano i leggeri limiti di cui all'art.2 d.m 23 maggio 2000 ed alla l. n.148/2002, mentre, non ne incontrano alcuno gli istituti di alta formazione privata non legalmente riconosciuti.

---

<sup>144</sup> F. ELEFANTE, *cit.* p.14.

Considerato ciò, sembra, allora, che fino a che rimarrà il valore legale del titolo di studio, l'introduzione degli investimenti nel settore universitario sarà destinato a rimanere marginale o a svilupparsi in forme in cui è indispensabile la negoziazione con il Miur.

Nel dibattito inerente a questo tema, non risulta sempre così chiara l'implicazione che questo avrebbe sul sistema universitario nazionale, sia nello studio fatto dal Servizio Studi del Senato,<sup>145</sup> sia nella consultazione predisposta nel 2012 dal Miur, sia nel Documento conclusivo, approvato dalla 7° Commissione permanente. L'attenzione sull'indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del titolo di studio, è incentrata sui temi dell'accesso all'impiego pubblico ed alle professioni, oppure su tematiche connesse alla riorganizzazione universitaria.

“L'abolizione del valore legale della laurea, per quanti lo propugnano, verrebbe ad eliminare le barriere che hanno reso il settore dell'alta formazione universitaria un quasi monopolio statale, faciliterebbe iniziative formative meglio rispondenti ad esigenze di mercato; realizzerebbe una vera concorrenza tra atenei; attuerebbe appieno il principio costituzionale dell'autonomia universitaria. Per quanti la avversano, invece, l'abolizione del valore legale varrebbe a destrutturare un sistema in assenza dei meccanismi istituzionali (quale agenzie di accreditamento o rating accademico) e delle riprese economiche private atte a sorreggerne il mutamento radicale e ad annichilire la funzione egualitaria svolta dall'università”<sup>146</sup>

Non rientra nel dibattito tra abolizionisti e propugnatori però alcun accenno al sostanziale riposizionamento che l'abolizione del valore legale del titolo di studio avrebbe nei rapporti tra istituzioni *for profit* e le università tradizionali e nei rapporti tra insegnamento e ricerca.

Non si tiene conto, secondo parte della dottrina,<sup>147</sup> in questo dibattito di un aspetto essenziale, vale a dire di ritenere il valore legale del titolo di studio come una

---

<sup>145</sup> Consultabile all'indirizzo [www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier\\_280](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier_280) pdf.

<sup>146</sup> F. ELEFANTE; *cit.*15.

<sup>147</sup> F. ELEFANTE; *cit.*151

barriera che limita il “mercato universitario” allo Stato, ad istituzioni confessionali o ad una ristrettissima cerchia di enti, mentre la sua rimozione potrebbe rapidamente modificare lo scenario stesso del mercato. Essa modificherebbe totalmente il sistema nazionale universitario, ampliandone la “vocazione” commerciale, con conseguenze non tutte prevedibili “*ex ante*” ma che certamente non si limiterebbero ad una riallocazione di risorse tra università pubbliche o tra queste e le non statali legalmente riconosciute.

## Capitolo III

### LA NATURA GIURIDICA DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI

#### **1) La disciplina delle università non statali prima della riforma Gelmini.**

Il sistema universitario italiano, sin dall'epoca della nascita dello Stato unitario è stato caratterizzato da un'impronta chiaramente statalista ed accentrata, che affidava al Ministero della Pubblica istruzione, (oggi Ministero dell'Università e della ricerca), tutte le competenze in materia di istruzione superiore.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Sul processo di evoluzione del sistema universitario italiano, la letteratura è abbastanza vasta. Per una ricostruzione storica, si veda, G. LUZZATO, *L'Università*, in G. Cives, *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Firenze 1993, p.153 ss. U. M. MIOZZI, *Lo sviluppo storico dell'Università italiana*, Firenze 1993; G. LUTTAZZO, *L'odissea dell'Università nuova*, Scandicci 2001; A. SINDONI, *Genesi e sviluppo dell'Università in Italia e in Europa*, in *Itinerarium* 18/2001, p.21 ss. U. M. MIOZZI, *Lo sviluppo storico dell'Università italiana, 2 Gli anni dell'autonomia, 1998-1997*, Formello 2003; F.BONINI, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana* in G. P. BRIZZI, P.DEL NEGRO, A. ROMANO, (a cura di), *Storia dell'università in Italia*. vol. 1, Messina, 2007 p.425 ss. F. COLAO, *Tra accentramento ed autonomia: l'amministrazione universitaria dall'Unità ad oggi*. p. 287 ss.

Per un inquadramento sistematico del sistema universitario prima della Riforma Gelmini di cui alla l.30 dicembre 2010, n.240, *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*, in *Gazzetta ufficiale n 10 del 14 gennaio 2011, supplemento ordinario n 11*, M. SALAZAR, *Università ed altre scuole d'istruzione superiore*, in *Novissimo digesto italiano, Appendice VII*, 1987 p.1009 ss. A. BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, *Università degli studi*, in *Enciclopedia del diritto XLV*, 1992 p.822 ss. S. MANZIN- MAESTRELLI, *Istruzione superiore in Digesto delle discipline pubblicistiche IX*, 1994 p.42 ss. F. MERLONI, *Università enti pubblici di ricerca, accademie*, in V: CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino 1994 p.237 ss. O. SEPE, *Università degli studi, I) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia*

Ciò ha determinato, che fino ai tempi più recenti, tale sistema è stato costituito, per lo più, dalle università statali che costituivano il sistema di istruzione superiore per antonomasia, a cui si affiancavano, alcune università non statali, più comunemente denominate <<libere>> o <<private>>,<sup>149</sup> destinate ad impartire anch'esse l'istruzione superiore, ma considerate come una realtà più specifica e marginale.

Queste due tipologie di istituzioni, differivano tra loro, sostanzialmente, per la provvista dei mezzi finanziari.

Le prime istituite dallo Stato e finanziate interamente con risorse pubbliche;<sup>150</sup>

le seconde, nate su iniziativa di soggetti privati, persone fisiche o enti, e finanziate prevalentemente da fonti private. Esse non gravando sul bilancio dello Stato (o, per meglio dire, gravando in misura minore rispetto alle università statali), disponevano di una più marcata autonomia, pur presentando poteri amministrativi, assetto organizzativo, finalità, e disciplina del tutto simili a quelli delle università statali.

A tal riguardo, infatti, la disciplina delle università non statali legalmente riconosciute, e la loro istituzione e soppressione, prima della riforma del 2010, avvenuta con la legge n. 240 (c.d. Legge Gelmini), scaturiva essenzialmente dalla disciplina generale contenuta nel regio decreto 31 agosto 1933 n.1592, nella legge 9 maggio 1989 n.168, e nella legge del 2 luglio 1991, n. 243 e dal d.P.R n.25/1998.

In riferimento al regio decreto, esso all'art 1, riconosce tra i soggetti idonei ad impartire l'istruzione superiore, anche le università non statali e gli istituti liberi,<sup>151</sup> riconoscendo, ad entrambi, personalità giuridica, autonomia amministrativa,

---

*giuridica*, XXXII 1994, p.1 ss. W. GASPARRI, *Università degli studi*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, I, 2000 p.610 ss. F. SCIARRETTA, *Genesi, qualificazione normativa e soggettività giuridica delle università telematiche*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) 24 dicembre 2014.

<sup>149</sup> La definizione di università libere si considera normativamente superata ed è stata utilizzata dal legislatore nei primi decenni del 1900, per indicare le istituzioni universitarie diverse dalle università regie (poi divenute statali). La definizione di università private è tuttora impiegata nella prassi per differenziare, soprattutto il sistema pubblico delle università statali rispetto al sistema delle università non statali, soprattutto per quanto riguarda il settore del finanziamento

<sup>150</sup> Sul punto, si veda, in particolare P. CERCIELLO, *Intorno alle natura giuridica delle università libere*, in *Studi Saresi*. 1969, 756 ss.

<sup>151</sup> L'art 1 del r.d. 31 agosto 1933, n.1592, *Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore*, in *Gazzetta ufficiale n.283 del 7 dicembre 1933*, supplemento ordinario n.283, distingue tra università "regie" (oggi statali) e università "libere" o "private"(oggi non statali). E' opportuno precisare che il secondo comma dell'art 1 del r.d 1592/1933 contempla le università e gli istituti superiori "liberi." La corrispondenza tra università "libere" e "private" è meramente convenzionale, essendovi università "libere" (ora non statali) istituite per iniziative di soggetti pubblici.

didattica, e disciplinare, che è svolta sotto il controllo dello Stato (attualmente del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca).

L'identità del regime giuridico a cui sono soggette le università statali e quelle libere è precisata dall'art 199 del Testo unico che dispone per <<tutte le libere università>> l'applicazione di tutte le norme che riguardano l'ordinamento, il personale e gli studenti.<sup>152</sup>

Per quanto riguarda le università <<libere>>, esse, al pari di quelle statali, conferiscono lauree e diplomi <<in nome della legge>>.<sup>153</sup>

Tali titoli attribuiscono, a sua volta, il diritto ad essere ammessi a sostenere gli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale. I docenti delle università possono essere trasferiti dalle <<statali>> alle libere, e viceversa, conservando lo stesso trattamento di anzianità; le <<libere>> hanno, al pari delle <<statali>>, poteri certificativi e disciplinari sugli iscritti.<sup>154</sup>

Inoltre, il testo unico del 1933, dispone, che l'ordinamento delle università non statali deve essere conforme alle norme del testo unico, parificando tali tipi di università alle Università di Stato, ai fini dello svolgimento delle funzioni connesse alla diffusione dell'istruzione superiore.

A ciò, bisogna aggiungere però, che la sfera di autonomia concessa alle Università libere dal Testo unico, non è stata, fin dall'inizio, né piena né tale da garantire la completa attuazione del c.d <<principio del pluralismo scolastico>> inteso sia in contrapposizione al termine di <<monopolio scolastico>> che aveva caratterizzato l'ordinamento prefascista, sia nel senso più moderno, (perché più aderente al dettato Costituzionale), di assicurare una completa ed assoluta parità di trattamento giuridico ed economico alle Università non statali rispetto alle Università di Stato.

Le disposizioni del Testo unico del 1933, prevedono ancora, che il loro statuto insieme ad una motivata relazione e un documentato piano finanziario, deve essere sottoposto al Ministero, che lo approva, se risulta nel suo complesso rispondente

---

<sup>152</sup> Contenute rispettivamente nelle sezioni 1°,2°,3° del titolo I del medesimo testo unico.

<sup>153</sup> (artt.199 e 167 t.u. art. 48 regolamento degli studenti, i titoli accademici ecc. e art 6 del D.lgs.19 giugno 194, n1),

<sup>154</sup> Si veda, sul punto, ampiamente P. CERCIELLO; *Intorno alla natura giuridica delle università non statali*. cit.

all'interesse generale degli studi e dell'istruzione superiore, e soprattutto, se il piano finanziario sia sufficiente al raggiungimento dei fini prefissati.

Il ruolo organico ed il trattamento economico dei professori, inoltre, sono soggetti all'approvazione del Ministro dell'Istruzione dell'Università e della ricerca, di concerto con quello dell'Economia e delle finanze.

E' affidato allo statuto degli istituti e delle Università libere tutte le norme che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento di tali tipi di università.

Nello specifico, l'art 201 r.d. affida allo statuto delle Università libere: la determinazione delle Facoltà, Scuole, Corsi e Seminari, di cui si compone l'Università non statale; le materie di insegnamento e il modo in cui devono essere impartite; le norme relative al riconoscimento del valore legale dei corsi liberi, così come prescritto dall'ultimo comma dell'art. 117 del Testo Unico, le norme relative alla nomina dei rettori e direttori e quelle relative alla composizione e rinnovazione dei Consigli d'amministrazione. Nello specifico, gli art 198 e ss. del regio decreto, attribuiscono alle libere università una specifica autonomia statutaria con particolare riferimento alla nomina del rettore (o direttore), e alla composizione del C.d.A.

Prevede inoltre, che: "In seno al Consiglio possono essere rappresentati gli Enti e i privati che contribuiscono al mantenimento dell'Università o Istituto; in ogni caso, ne fa parte un rappresentante del Governo, scelto dal Ministro per l'educazione nazionale." Spetta sempre allo statuto determinare il ruolo organico dei posti di professore per ciascuna Facoltà o Scuola; il trattamento economico e di quiescenza dei professori di ruolo e del personale di qualunque categoria in servizio presso l'Università o Istituto, esclusi i professori di ruolo; l'ammontare delle tasse e soprattasse scolastiche; il numero e le modalità degli esami di profitto e le modalità dell'esame di laurea o diploma; le lauree e i diplomi conferiti da ciascuna Facoltà o Scuola.

I presidi delle Università libere sono nominati dal rettore o direttore.

Il Consiglio di Facoltà si compone di tutti i professori ufficiali della Facoltà o Scuola. Infine, l'art 212 del regio decreto, prevede, la soppressione delle università e degli istituti superiori liberi o anche solo alcune loro Facoltà o Scuole, nei casi in cui, sia

stata accertata l'insufficienza dei mezzi finanziari o del materiale didattico, oppure per ragioni inerenti all'interesse generale degli studi o allo loro distribuzione territoriale.

In riferimento, invece, alla l. n.168/1989, essa riconosce alle università non statali e agli istituti liberi, personalità giuridica, autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile.

Inoltre, dispone, che esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti, e sono regolate, oltre che da quest'ultimi, "esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento."

Alla legge n.168/1989, (art 6) viene riconosciuto il merito di aver avviato il processo di autonomia universitaria,<sup>155</sup> in attuazione dell'art. 33 c.6 Cost., e successivamente sviluppato con la riforma degli anni novanta del secolo scorso.<sup>156</sup>

Il processo di autonomia universitaria, avviato con la legge del 1989, ha rappresentato, una risposta anche alla crescente domanda di formazione superiore, in repentina e continua evoluzione, dovuta ai molteplici mutamenti della società del mondo del lavoro.

L'autonomia universitaria, pur se ha interessato principalmente le università statali, ha determinato, come conseguenza, una maggiore crescita delle università non statali, attenuando così l'impronta marcatamente statalista di cui si componeva il sistema universitario.

---

<sup>155</sup> Per un'analisi sul sistema universitario prima del riconoscimento dell'autonomia delle università intervenuto con la legge del 9 maggio 1989 n.168, si veda: M.NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972 p.740 ss. Ora anche in ID. *Scritti giuridici tomo II*. Milano 1996.p.939 ss. Sulle criticità e le prospettive riscontrate dalla legge n.168/1989 A. MASSERA, *L'università nel rinnovato sistema universitario*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol III, Modena 1996, p.1099 ss. R. MOSCATI, M. VAIRA, (a cura di), *Chi governa l'Università? Il mondo accademico italiano tra conservazione e mutamento*, Napoli 1997; G. CAPANO, *L'Università in Italia*, Bologna 2000; A. MARI, *Organizzazione e funzionamento delle università* in S. CASSESE, (diretti da) *Quaderni del giornale di diritto amministrativo*, Milano 2005 p.46 ss. G. CAPANO, *Il governo degli atenei* in R. MOSCATI, M. VAIRA, (a cura di), *L'Università di fronte al cambiamento, relazioni, problemi e prospettive*, Bologna 2008, p.117 ss. A. POLICE, *Verso nuovi strumenti di governance nelle università?* In G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, (a cura di) *Concorrenza e merito nell'università, problemi, prospettive e proposte* cit. p.101 ss. G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di Dir. Amm.* 2009, 197 ss. G. LUZZATO, *Il cambiamento del sistema universitario italiano: lo scenario di riferimento*, in R. MOSCATI, (a cura di) *Come e perché cambiano le università in Europa. Nuove politiche dell'istruzione superiore e resistenza al cambiamento*, Napoli 2010 p.5 ss.

Secondo quanto disposto dall'art 1 della L. del 29 luglio 1991 n.243, << Le università e gli istituti superiori legalmente riconosciuti operano nell'ambito dell'art.33 u.c. Cost. e delle leggi che le riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili>>. Inoltre il decreto del Presidente della Repubblica del 27 gennaio 1998, n.25, dispone che <<l'istituzione di nuove università o istituti di istruzione universitaria non statali, legalmente riconosciuti, nonché l'autorizzazione al rilascio di titoli avente valore legale, avviene contestualmente all'approvazione dello statuto e del regolamento didattico di ateneo, di cui all'art 11. comma 1 della legge del 19 novembre 1990 n. 341. A tali università o istituti si applicano le disposizioni di cui alla legge n.243/1991>>.

Dal regime giuridico richiamato, scaturisce che le università non statali sono considerate istituti di istruzione superiore aventi le stesse funzioni delle università di matrice pubblicistica. L'unico punto di differenza, come già richiamato in precedenza, è costituito dal livello di partecipazione dello Stato al finanziamento delle libere università. Sul punto, infatti, le istituzioni non statali godono *in primis* di finanziamenti privati, ma l'art 3 della legge n.243/1991, ammette anche la concessione di contributi statali, determinati sulla base di criteri oggettivi.

## **2) I vari tipi di università: statali e non statali.**

E' noto considerare l'istruzione universitaria soprattutto come un ramo dell'istruzione in genere, e per questo, deve essere considerata come un "servizio oggettivamente pubblico," realizzato attraverso "un ordinamento settoriale, con una pluralità di soggetti pubblici e privati."<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup>G. PASINI; *L'istruzione quale pubblico servizio e le università non statali*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1972, 606

Al “momento didattico,” proprio di ogni ordine e grado di scuola e che rappresenta l’espressione di un’attività giuridicamente rilevante, deve essere associato quello della ricerca scientifica, che è proprio dell’istruzione superiore.

Tale “momento didattico” può e deve essere tenuto distinto dal cosiddetto “momento autoritativo” che in tutti gli ordini e gradi di scuole e per lo più limitato al controllo dei risultati dell’istruzione impartita e si sostanzia essenzialmente nella funzione di rilascio dei titoli di studio aventi valore legale. Un sistema così inteso, ha come conseguenza, la necessaria esistenza di un *pluralismo di istituti universitari*, che si articola nelle tipologie dell’ *Università statali - Università libere riconosciute - Università private*.

L’ordinamento settoriale dell’istruzione nella quale è compresa quella delle università, si articola in norme generali sull’istruzione universitaria, così come disposto dall’art. 33 comma 2 Cost.

Queste norme generali devono riguardare, sia pure con le necessarie differenze, tutti e tre i tipi di soggetti operanti nell’ambito dell’istruzione universitaria. Esse, però, incontrano il limite invalicabile propri dei sistemi di libertà scolastica, garantite costituzionalmente.

Per questo, si ritiene impossibile una discriminazione tra gradi inferiori ed università, nel senso che a quest’ultime, non devono applicarsi, in pieno, i principi generali sull’istruzione e l’attività scolastica.

Secondo parte della dottrina,<sup>158</sup> è << da escludersi tassativamente, che l’istruzione universitaria, possa essere monopolio statale, come pure è stato sostenuto in dottrina>>.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> In tal senso, G. PASINI, *L’istruzione quale pubblico servizio e le università non statali*, cit. p.607

<sup>159</sup> Sul punto, tra i primi autori a sostenere questa tesi: V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*1956, p. 81ss. Secondo il quale l’autonomia universitaria sancita dalla Costituzione, riguarda solo le Università statali; il principio della libertà della scuola, secondo l’Autore, non si estende all’istruzione universitaria; ed è da escludere che sia configurabile una istruzione superiore privata equivalente a quella pubblica, che possa cioè dare accesso ad esame di laurea oppure agli stessi esami di Stato per l’abilitazione professionale. SEPE; *Note sulla natura giuridica delle università statali*, in *Riv. amm.* 1969. Tale Autore, pur ritenendo che questa è la soluzione adottata nel nostro sistema positivo, esprime il dubbio che si sia costituzionalizzato il principio del monopolio statale dell’istruzione universitaria, <<in quanto tale principio che sarebbe veramente limitativo, andrebbe chiaramente espresso>>.

Il principio del pluralismo scolastico è un principio costituzionalmente garantito essendo un pieno diritto degli enti e privati quello di istituire scuole, ai sensi dell'art 33 comma 3 Cost., sia pure secondo la formula «senza oneri per lo Stato».

Anche l'istituto della parità sancito dal comma 4 dell'art 33 della Costituzione, viene applicato nell'ambito dell'istruzione universitaria, così come nel settore degli altri ordini e gradi di scuole, ed è appunto questo il caso delle c.d. Università libere riconosciute.

Secondo quanto sostenuto anche dalla giurisprudenza: *Norme generali, pertanto, non possono limitare o comunque condizionare il diritto di enti e privati di istituire Università private, che non chiedono e non aspirano ad ottenere la parità se non per motivi attinenti alla sfera propria dell'istruzione, o quanto meno a sfere (come la sicurezza, la sanità, la moralità, la fede pubblica) che per loro pertinenza, sia necessario nell'ordine del sistema, tenere presenti al fine di evitare un esercizio socialmente dannoso o pericoloso del diritto garantito*, così come indica un noto insegnamento della Corte Costituzionale.<sup>160</sup>

Secondo la stessa pronuncia della Corte costituzionale, queste limitazioni, devono, comunque, necessariamente essere “puntualizzate,” in modo da non lasciare un margine eccessivamente ampio alla discrezionalità della pubblica amministrazione. *Norme generali possono stabilire maggiori garanzie perché si possa addivenire al riconoscimento della parità di Università non statali,”* che comporta un'equiparazione con quelle statali. Ma anche in questo caso, *le norme non possono violare il sistema delle libertà scolastiche costituzionalmente garantito.*

In riferimento all'ordinamento interno delle Università libere riconosciute o paritarie, si sostiene che l'autonomia costituzionalmente garantita a tutte le istituzioni di alta cultura, università ed accademie non può non esplicarsi anche in misura maggiore nel caso delle università libere.

---

<sup>160</sup> Sent. 4 giugno 1958, n.36 dichiarante l'illegittimità costituzionale dell'art 3 e dei commi primo, secondo, e terzo dell'art 4 della legge 19 gennaio 1943, n.86.

Alle università libere riconosciute, bisogna riconoscere il potere di stabilire il proprio ordinamento autonomo, nei limiti delle norme generali di cui si è detto in precedenza.

Tale autonomia deve ricomprendere l'organizzazione e l'amministrazione, con piena libertà dapprima per i promotori, e poi, per gli organi, di deliberare statuti, fissare programmi di studio e di ricerca scientifica, strutture e criteri di scelta del personale ecc.

Solo in questo modo sarà possibile rispettare il dettato costituzionale.

Ne consegue, che l'autonomia universitaria contenuta nell'art 33 co 6 Cost. deve essere posta in relazione, dapprima, con la libertà di ricerca e di insegnamento che lo stesso articolo afferma nel suo primo comma.

In riferimento a ciò, appare opportuno indicare, che un orientamento della dottrina, sostiene che <<un corretto uso del concetto di autonomia in funzione di ordinamento universitario, concerne solo gli aspetti amministrativi di esso, inteso come scuola e non come istruzione>>,<sup>161</sup> mentre, l'orientamento prevalente della dottrina giuspubblicistica italiana, concepisce l'autonomia universitaria in un contesto molto più ampio di tipo istituzionale e costituzionale.

Secondo tale filone <<l'università è innanzitutto una comunità di persone, impegnate per la vita nell'attività della ricerca, di insegnamento, di apprendimento, di attività strumentali al funzionamento e al raggiungimento dei compiti propri dell'università individuati nell'attività didattica e nell'attività scientifica>>.<sup>162</sup>

Proprio per la tipicità della comunità universitaria, la Costituzione, riconosce, ad essa, una posizione di libertà alle persone che di essa fanno parte nello svolgimento

---

<sup>161</sup> A.BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, *Università degli studi* in *Enc. Dir.* XLV, Milano, 1992, 822 ss.

<sup>162</sup> N. OCCHIOCUPO, *Costituzione ed autonomia normativa delle università*, in *Foro.it* 1990 V.252 ss. S. FOIS, *Università e libertà*, in *Dir.soc.*, 1978, 335 ss. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella costituzione*, in *Dir. soc.*, 1980.229. D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive* in *Dir pubb.* 1996, 139 ss.

W.GASPARRI, *Università degli studi* in *Dig. Pubbl.*, *Aggiornamento* 2000, 627 ss. A. D'ATENA, *Università e Costituzione. L'autonomia del sistema universitario. Paradigmi per il futuro*, (a cura di ). Torino 2006, 19 ss. W. GASPARRI, *Università degli studi* in *Dig. Pubbl.*, *Aggiornamento* 2000, 627 ss. Nello stesso senso si è espressa anche la Corte Costituzionale con la sent.9 novembre 1988 n.1071, in *Giur. Cost.* 1988, 4861 ss.

delle due attività peculiari dell'università che sono quelle dell'insegnamento e della ricerca, in cui si sostanzia la missione stessa dell'organizzazione.

Per questo, l'autonomia (normativa, organizzativa, didattica, finanziaria e contabile) riconosciuta all'università e garantita da una riserva di legge costituzionale, non è fine a se stessa. Essa nel progetto voluto dalla Costituzione italiana risulta funzionale alle libertà di insegnamento e di ricerca attribuite a coloro che fanno parte dell'università, con il fine di assicurare la realizzazione della missione istituzionale della stessa.<sup>163</sup>

La qualificazione delle università italiane (statali e non statali) come autonomie funzionali, ha consentito la qualificazione di questi soggetti in una dimensione istituzionale autonoma rispetto ad altri livelli di governo pubblico del settore.

Nel passato, nonostante la presenza della previsione costituzionale, che consente alle università di darsi ordinamenti autonomi (art 33, co 6 Cost.), sia la dottrina che la giurisprudenza hanno sostenuto prevalentemente la natura delle università secondo la teoria delle persone-organo dello Stato, considerandole come persone giuridiche all'interno dell'amministrazione statale e considerando la loro attività di esclusivo interesse statale.<sup>164</sup>

Negli ultimi vent'anni, la visione dell'università come organo riconducibile all'organizzazione statale, secondo alcuni, è stata superata con l'entrata in vigore di una legislazione che senza operare particolari interventi di qualificazione, ha confermato e rafforzato i caratteri con i quali la costituzione ha connotato tale istituzione.<sup>165</sup>

Ci si riferisce alla l.168/1989, sull'autonomia universitaria, la quale ha reso indipendente le università italiane dallo Stato, conferendogli maggiore soggettività, autonomia e la capacità di darsi propri ordinamenti. In tal modo, le università italiane

---

<sup>163</sup> M. DUGATO; *Università degli studi*, cit. 5

<sup>164</sup> In tal senso, O. SEPE, *Università degli studi: I) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia giur.* XXXII, 1994. ID, *Note sulla natura giuridica delle università statali*, in *Riv. amm.*, 1960. G. CORREALE, *L'autonomia universitaria*, Napoli 1979 e la giurisprudenza citata in questi scritti.

<sup>165</sup> In tal senso M. DUGATO *Università degli studi* in *Enc. giuridica* cit. 5

sono state dotate di una posizione di indipendenza rispetto agli altri poteri pubblici.<sup>166</sup>

In seguito, con la legge n.59/1997, l'università è stata qualificata come amministrazione pubblica e tenuta ad esercitare, a livello locale, compiti in regime di autonomia funzionale.

Tale qualificazione, ha avuto come conseguenza quella di considerare, oggi, le università come soggetti pubblici portatori di interessi propri e pertanto titolari di funzioni non più esercitate per conto dello Stato, ma seguendo uno statuto di autonomia.

Il cambiamento della <<fuoriuscita dallo Stato>> delle università<sup>167</sup> e la loro configurazione come enti autonomi di tipo funzionale, è stato recepito anche dalla giurisprudenza, la quale ha affermato categoricamente che queste istituzioni: <<sono da annoverare fra le amministrazioni pubbliche e non fra le amministrazioni dello Stato>>.<sup>168</sup>

Oggi l'attribuzione <<statale>> data alle università, non ha più un valore qualificante, ma per lo più, viene utilizzata al fine di distinguere le università nate o

---

<sup>166</sup> F. MERLONI, *Commento all'art 6. in Il Ministero e l'autonomia dell'università e della ricerca* (a cura di F. MERLONI, BOLOGNA 1989, 82 ss. ID; *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*. Milano 1990.

<sup>167</sup> R. FINOCCHI, *Le università in Trattato di diritto amministrativo* (a cura di) S. CASSESE, pt. speciale MILANO, II ed. 2003. p.1360

<sup>168</sup> C. conti, sez. contr., 13 febbraio 1995 n.23, in *Riv. C. conti* (1995,11)

che successivamente si sono rese autonome dall'organizzazione statale dell'istruzione pubblica, e le c.d. università non statali legalmente riconosciute o libere.

Quest'ultimi tipi di università sono atenei nati per iniziativa dei privati, spesso con carattere confessionale, già previste dal t.u. del 1933 e attualmente disciplinate normativamente dalla legge del 2 luglio 1991 n. 243 e dal d.P.R. n. 25/1998, come già anticipato nel paragrafo precedente.

Il processo autonomistico dell'università, intrapreso con la legge del 1989, attraverso la cosiddetta legge "Ruberti," anche se connotato da qualche lentezza e poca innovazione, ha definitivamente permesso di abbandonare il modello burocratico centralizzato dell'università. <<Da un modello di amministrazione indiretta, uniforme, con qualche limitata eccezione valida per alcuni istituti speciali e per le università non statali, si è passati ad un modello di sistema, dove convivono regole e autorità centrali di governo e un'accentuata differenziazione, tanto di regole quanto di soggetti, nel territorio e nell'offerta dei servizi di istruzione>>. <sup>169</sup>

Per questo, secondo parte della dottrina, oggi, è opportuno parlare non più di università, intendendo con esse il maggiore modello organizzativo unitario dell'istruzione superiore, ma bensì di "sistema universitario," inteso come una struttura governata da un complesso plurale ed eterogeneo di soggetti. <sup>170</sup>

### **3) L'organizzazione e la governance delle università non statali**

In seguito all'entrata in vigore della cosiddetta "Riforma Gelmini," il tema della *governance* del sistema universitario, è stato uno dei punti più discussi in ambito dottrinario sulla riforma dell'università, approvata in via definitiva il 23 dicembre 2010 con la legge n. 240.

---

<sup>169</sup> F. GIGLIONI, "Pubblico e privato nel sistema universitario" cit. p.38

<sup>170</sup> Tale impostazione si avvicina a quella che sottolinea come l'art. 33 cost. c. 6 si riferisce alle università e non all'università, intendendo, in tal modo, la pluralità di modelli organizzativi. G. DELLA CANANEA, *Concorrenza e merito nelle università: problemi, prospettive*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI ( a cura di), *Concorrenza e merito nelle università*, Torino 2009, p.2.

Uno dei punti più dibattuti, è stato quello della cosiddetta “privatizzazione” delle università, soprattutto dell’ingresso di soggetti esterni all’interno degli organi di governo, con particolare riferimento al consiglio di amministrazione.

Dal punto di vista della *governance*, le università non statali si differenziano da quelle statali essenzialmente per una maggiore autonomia, che permette, a questi particolari tipi di università, di assumere forme di governo diverse da quelle previste per le università statali, soprattutto per quanto riguarda le modalità di istituzione e per il contributo finanziario, derivante, in massima parte, da fonti non statali.

Come già indicato nella parte in cui si è trattato della *governance* per le università statali, le disposizioni in materia di *governance*, sono contenute nella legge 240/2010 all’art 2 <<Le università statali, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell’ateneo, nel rispetto dei principi di autonomia di cui all’articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell’articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, secondo principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell’attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all’ateneo, con l’osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi>>:

La riforma della *governance* imposta dall’art.2 della legge Gelmini, si riferisce solo alle università statali. Del pari, la legge consente la possibilità di differenziarsi solo alle università “virtuose” che dovrebbero adeguarsi alle regole uniformanti della riforma, vale a dire, anche qui, alle sole università statali.<sup>171</sup>

Per questo, per volontà del legislatore, le università non statali sono differenziate sia dal punto di vista organizzativo che nella loro vocazione formativa.

---

<sup>171</sup> L’art.1 della legge 240/2010, riconoscendo l’autonomia, fa riferimento all’art 2 che si riferisce esclusivamente alle università statali. Tale articolo infatti, stabilisce, che le università “virtuose,” *possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell’art 2”*

E' noto che le università non statali devono osservare, per legge, i principi normativi efficaci per quelle statali.<sup>172</sup>

Uno dei tratti distintivi della legge Gelmini, che si può cogliere dall'art 2 della stessa, è quella di volere applicare la stessa disciplina degli organi universitari per tutte le università statali.

Attenta dottrina ha evidenziato, sul punto, che l'intento del legislatore sia stato quello di affermare una certa uniformità nella forma di governo. << Pare che il legislatore abbia voluto creare un sistema di strutture che operano tutte attraverso i medesimi organi e le medesime forme organizzative e che questa uniformità degli apparati si rifletta nell'uniformità delle modalità di programmazione e di svolgimento dell'attività universitaria: si propone un'istruzione universitaria realizzata da strutture tutte uguali, organizzate nello stesso modo, e che operano attraverso dinamiche organizzative analoghe.>><sup>173</sup>

Occorre a questo punto considerare che non è possibile rinvenire il valore giuridico generale, delle norme previste per le sole università statali, basandosi solo sull'art 1 della legge n.243 del 1991 che dispone: "le università e gli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti operano nell'ambito delle norme dell'art 33 u.c. Cost. e delle leggi che li riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili."

Per questo, le regole analizzate, non possono essere considerate come principi generali del sistema universitario, poiché è la stessa legge n.240/2010 che ne limita chiaramente l'applicazione alle università statali escludendone il valore giuridico per tutte le altre.

Ciò implica un'ulteriore conseguenza, evidenziata dalla dottrina, secondo cui, è lo stesso legislatore della riforma ad imporre alle sole università statali, i principi e criteri direttivi della *governance*, dell'organizzazione, della ricerca e della didattica,

---

<sup>172</sup>La legge del 29 luglio 1991 n.243, all'art 2 ha introdotto che: "*Le università e gli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti operano nell'ambito delle norme dell'art 3 ultimo comma della Costituzione e delle leggi che li riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili.*

<sup>173</sup> F. MIDIRI, *Riforma dell' Università e principi del servizio pubblico*, in *L'università e la sua organizzazione* ( a cura di G. PIPERATA), cit. p.8

in tal modo per le università non statali, la differenziazione non si impone più come principio del servizio pubblico universitario, ma rappresenta “un portato naturale della loro identità soggettiva.”<sup>174</sup>

Ovviamente, come ha chiarito la stessa dottrina, queste considerazioni non mirano ad auspicare per le università non statali la stessa compressione di autonomia che si è imposta alle università statali, ma lo scopo è quello di rilevare come il legislatore abbia ridotto, con la riforma della *governance*, una serie di principi di servizio pubblico, circoscrivendone il valore giuridico alle università statali e in questo modo abbia ridotto l’attenzione normativa per la *mission* degli atenei.

A questo punto, si può arrivare ad affermare, che le università del nostro ordinamento, non si presentano come differenziate rispetto alle singole comunità universitarie per attuare margini di autonomia concessi, ma bensì, il nostro sistema universitario è regolato da una disciplina differente delle università statali rispetto a quelle non statali, quasi come si volesse delineare in prospettiva, da parte del legislatore, un differente statuto organizzativo e funzionale.

E’ opportuno osservare che mentre, la regolamentazione organizzativa e funzionale delle università statali appare sempre più ristretta, le università non statali sembrano godere di maggiore autonomia, derivanti non solo dalla loro funzione didattica e di ricerca, ma anche dalla loro natura soggettiva di soggetti privati.

Allo stesso modo, la regolamentazione delle università statale sembra volere garantire più esigenze di stampo organizzativo finanziario che piuttosto l’autonomia dei docenti o la funzione socioculturale delle strutture.

Ciò è confermato dal fatto che, le regole delle università statali non riguardano la *mission* delle università, ma la natura di apparati pubblici delle strutture e proprio per questo, il legislatore è stato guardingo dall’estendere alle università non statali che condividono quella stessa *mission*.

Inoltre, in questo scenario differenziato di disciplina, una parte importante è svolta, anche dalla burocratizzazione (e iperregolazione amministrativa) dell’intero sistema

---

<sup>174</sup> F. MIDIRI, *Riforma dell’Università e principi del servizio pubblico*, in *L’Università e la sua organizzazione*, cit. p.14

universitario, la quale, se da una parte, tende a limitare e rendere più responsabile la distribuzione delle risorse statali, dall'altra coinvolge impropriamente anche soggetti non statali ai margini di tale distribuzione.

In questo modo, anche la nozione di servizio pubblico universitario tende ad assumere le forme di un servizio pubblico in senso soggettivo. Infatti l'attività universitaria, pubblica o privata che sia, non è vincolata ad una disciplina legislativa comune che mira alla realizzazione della sua funzione culturale, sociale ed economica. Non è un caso che i valori normativi delle università statali perseguiti dalla riforma Gelmini, sono la semplificazione, la sostenibilità finanziaria, il razionale ridimensionamento delle strutture e, solo genericamente, il valore dei risultati accademici e di promozione sociale.

In questo quadro, paradossalmente, si riserva alle università non statali, epurate dalla burocratizzazione e iperregolazione, una deregolamentazione legislativa relativa alla *mission* universitaria.<sup>175</sup>

Per questo, si può arrivare a dire, che solo le università non statali risultano maggiormente libere nell'espletare la loro funzione di servizio pubblico, e di valorizzare la loro missione alla realizzazione dei diritti dell'utenza, tramite soluzioni organizzative e funzionali autonome.

Volendo effettuare un confronto tra la *governance* delle università statali e quelle delle università non statali, si sono presi in esame due tra i principali organi di governo, ossia il senato accademico e il consiglio di amministrazione di atenei statali e di atenei non statali.

Generalmente si può affermare, a maglie molto larghe, che spesso se nell'università statale l'organo principale risulta essere il senato accademico, così non è in quella non statale, in cui assume un ruolo primario il consiglio di amministrazione.

---

<sup>175</sup> In tal senso F. MIDIRI, *Riforma dell' Università e principi del servizio pubblico*, in *L'Università e la sua organizzazione*. cit. p.34. Nello stesso senso anche le affermazioni di A. BANFI, *Prima che la nave affondi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013 p.548. “ La l. n.240/2010 è infatti un provvedimento iper-regolante, nel quale tuttavia ad ambiti iper-regolati si alternano altri spazi non o sotto-regolati, che contribuiscono a fare dell'imponente costruzione della Riforma un edificio per più versi pericolante.

Ulteriori differenze si possono riscontrare nelle modalità di nomina dei membri di questi due organi.

Nelle università statali, il metodo usato è quello elettivo, mentre in quelle non statali prevale un'impostazione particolarmente gerarchica e verticistica, dove di solito, tutti i membri sono di fatto designati e non eletti. Tale impostazione si estende, anche ad altri organi come ad esempio i presidi di facoltà o i presidenti di corso di studi.

Un esempio, in tal senso può essere dato dall'università Kore di Enna, dove di fatto, l'unica carica elettiva è quella del rettore, che viene eletto dal consiglio di amministrazione.

Per quanto riguarda, invece, il senato accademico, nelle università statali, (così come disposto dall' art 2 della legge n.240/2010), esso è costituito su base elettiva, in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo. Fanno parte di tale organo il rettore, una rappresentanza dei docenti di ruolo, almeno un terzo dei quali direttori di dipartimento, eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo e una rappresentanza degli studenti.

Se si analizzano le funzioni attribuite al senato accademico, risulta piuttosto evidente che all'interno dell'università statale, tale organo costituisce il nucleo del sistema di *governance*, poiché esso, tra l'altro, "coordina l'attività scientifica e didattica dell'Ateneo, formula i piani di sviluppo, istituisce, attiva e disattiva i dipartimenti, le strutture didattiche, di ricerca e di servizio, assegna alle Facoltà i posti di professore e ricercatore e propone al consiglio di amministrazione la destinazione dei posti di personale tecnico-amministrativo, formula i criteri di ripartizione tra le diverse aree scientifiche dei fondi previsti in bilancio per il finanziamento della ricerca, formula il piano di sviluppo edilizio."

Negli atenei non statale, invece, spesse volte, è il consiglio di amministrazione a rappresentare il fulcro del sistema, mentre è affidato al senato accademico più un ruolo di organo proponente piuttosto che deliberante. Basti pensare al fatto che, ad esso, spesso vengono affidate le funzioni di determinare gli indirizzi generali per la gestione delle strutture didattiche e scientifiche, deliberare sull'istituzione e le modifiche dei corsi di studio disporre sui programmi di ricerca e sugli indirizzi

generali per la ricerca scientifica, stabilire i criteri per l'assegnazione dei finanziamenti interni per la ricerca scientifica, decidere sulle proposte degli altri organi dell'ateneo in ordine al programma generale di sviluppo dell'università, alla formulazione dello schema di bilancio, alla determinazione degli organici del personale docente, alle modifiche dello statuto ed ai regolamenti.

Relativamente al consiglio di amministrazione esso invece è considerato negli Atenei statali, come l'organo che provvede alla gestione amministrativa, finanziaria ed economico-patrimoniale dell'università, sulla base delle linee programmatiche di sviluppo formulate dal senato accademico, fatte salve le autonomie dei dipartimenti e delle altre strutture decentrate. In ambito non statale, invece, il consiglio di amministrazione determina l'indirizzo generale di sviluppo dell'Università e sovrintende alla gestione amministrativa, finanziaria ed economico-patrimoniale dell'Università,

Sostanziali differenze possono essere individuate anche nella composizione e nella modalità di nomina.

Nel caso dell'università statale, infatti, il consiglio di amministrazione è composto dal rettore che lo presiede, dal rettore vicario (senza voto deliberativo), dal direttore amministrativo, dai rappresentanti dei professori ordinari, dei professori associati e dei ricercatori, da una rappresentanza del personale tecnico amministrativo e da una rappresentanza degli studenti.

Si nota come, quasi tutti i componenti sono rappresentanti del corpo docente e sono elettivi.

Nell'ambito delle università non statali, invece, la composizione del consiglio di amministrazione mostra chiaramente il controllo che i soggetti promotori esercitano sull'università, con particolare riguardo ovviamente agli enti territoriali. Esso, infatti, si compone oltre che dal rettore, da una rappresentanza di docenti e dei ricercatori di ruolo dell'università, da una rappresentanza degli studenti e anche, spesse volte, da un rappresentante del M.I.U.R., designato dal ministro, un rappresentante degli enti locali, come Regione Provincia e Comune (un esempio è l'università Kore di Enna).

Possono far parte del consiglio inoltre anche rappresentanti dei promotori dell'ateneo.

Dall'analisi delle attribuzioni del consiglio di amministrazione, si può desumere che all'interno dell'università statale esso ha compiti prevalentemente di natura amministrativa e finanziaria. Basti pensare al fatto che, tra l'altro, approva il bilancio di previsione, le sue variazioni, il conto consuntivo, elabora ed approva il regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, delibera il piano di sviluppo edilizio formulato dal senato accademico, prende le iniziative per la sua esecuzione, controlla sulla gestione dello stesso e sulla conservazione del patrimonio mobiliare e immobiliare, vigila sulla gestione del personale tecnico-amministrativo.

Negli atenei non statali, invece, il consiglio è il perno della governance universitaria, esso, decide l'indirizzo generale di sviluppo dell'università, decide sui relativi programmi e criteri generali per l'attivazione di strutture e servizi, delibera sulle eventuali modifiche allo statuto dell'università, delibera, su proposta del senato accademico, il regolamento didattico di Ateneo, nomina il rettore, approva il bilancio di previsione e il conto consuntivo, delibera sui finanziamenti destinati alle attività di ricerca, adotta gli atti regolamentari concernenti le assunzioni del personale dell'università, gli acquisti di beni e servizi e i codici comportamentali della comunità universitaria.

#### ***4) Gli statuti delle università non statali.***

L'ambito di autogoverno che deriva per le Università dalle disposizioni costituzionali e dalla successiva legislazione, è attuato, concretamente, nel nostro sistema universitario, tramite il riconoscimento alle università, dell'autonomia statutaria e normativa.

Per questo, l'adozione degli statuti e dei regolamenti consente alle università di definire gli spazi dell'autonomia di cui godono, configurandone gli aspetti rispetto alle proprie esigenze e ai contesti di riferimento.

Con il passaggio dal sistema accentrato al sistema autonomistico compiutosi con la "legge n.168/1989, (c.d. "Ruberti"), lo statuto gode di un'importanza preminente, nel modo di essere delle università, tanto da essere considerato come la fonte autonoma di disciplina del governo e delle attività di ogni singolo ateneo. Esso svolge una funzione di raccordo tra l'ordinamento generale e l'ordinamento della singola università.<sup>176</sup>

Circa la natura da conferire allo statuto, la dottrina giuspubblicistica è concorde con il riconoscere ad esso una natura normativa a contenuto plurimo e differenziato,<sup>177</sup> mentre per quanto riguarda, il contenuto degli statuti universitari, questo è deducibile, in parte, dalle disposizioni previste nella legge n.168 del 1989, ed in parte dalla stessa nozione di statuto.

In osservanza ai principi contenuti nella legge "Ruberti," lo statuto deve essere formato da una parte, dal c.d. <<contenuto obbligatorio>>, che deve contenere le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ateneo e specificamente quelle riguardanti la disciplina della composizione e delle competenze degli organi di governo e di gestione dell'università, (rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione). Inoltre lo statuto può contenere norme di principio in materia di attività didattica e di ricerca, di organizzazione e di amministrazione anche finanziaria e contabile, la cui disciplina è rimessa da appositi regolamenti.<sup>178</sup>

In modo più specifico, lo statuto deve disciplinare l'elettività del rettore, la composizione del senato accademico, e quella del consiglio di amministrazione.

Rientra tra i compiti dello statuto, dettare la disciplina relativa all'istituzione, organizzazione e al funzionamento delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio,

---

<sup>176</sup> In questi termini, M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir pubb.*, 1995, 161 ss. e bibliografia ivi citata.

<sup>177</sup> In tal senso M. DUGATO, G.PIPERATA, *Università degli studi* in *Enc. Giur.* 2007, p.8, A. MARI, *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. Dir pubb.* 1993, 1067 ss; W. GASPARRI, *Pubblico- Università degli studi*, in *Dig. Pubbl. Aggiornamento*, 2000, 610 ss.

<sup>178</sup> Per una più ampia trattazione delle norme che disciplinano gli statuti universitari, si veda W. GASPARRI. *Pubblico- Università degli studi*, 2000, p.26 ss.

anche in riferimento al conferimento dell'autonomia finanziaria e di spesa, come anche, disciplinare i criteri di organizzazione che, in osservanza dell'art. 97 cost. garantiscano l'individuazione delle responsabilità e l'efficienza dei servizi.

E' lo statuto, inoltre a prevedere il rispetto delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente.

A questo "contenuto obbligatorio," bisogna aggiungere il cosiddetto contenuto funzionale, che riguarda la parte comprendente la formulazione di disposizioni sia in materia di relazioni tra <<le strutture centrali e periferiche, sia in riferimento alla <<relazione tra organi di governo dell'ateneo e apparati amministrativi centrali e periferici, imposta dalla necessità di adattare il modello introdotto dal d.lg. n.29 del 1993 alla specifica realtà dell'ateneo.>><sup>179</sup>

Come accennato nel paragrafo precedente, le nuove disposizioni introdotte dalla legge 240/2000, specie per quanto riguarda l'art 2 (che prevede la modifica degli statuti per le università non statali, "in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo"), si applicano solo alle università statali. Per questo, anche nell'elaborazione degli statuti, le c.d. università non statali, godono di una maggiore autonomia, essendo soggette soltanto ad osservare, per legge, i principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili.

Per questo, anche il dettato dell'art 2 della "legge Gelmini," che obbliga le università statali ha modificare entro sei mesi dall'entrata in vigore dalla legge, i loro statuti, e dispone per esse, la previsione di sei organi, quali: il rettore, il senato accademico, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori dei conti, il nucleo di valutazione, il direttore generale, non vincola le università non statali ad uniformare i loro statuti secondo tale sistema.

Nell'analizzare infatti, le disposizioni degli statuti delle università non statali,<sup>180</sup> per quanto riguarda la parte dell'organizzazione di governo, si nota come mentre i tre

---

<sup>179</sup> Nota M.U.R.S.T. Dipartimento dell'autonomia universitaria e degli studenti, 5-11, 1996

<sup>180</sup> L'analisi è stata condotta su 16 università non statali: l'Università Bocconi di Milano, l'Università di Scienze Gastronomiche di Bra, l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, l'Università Cattaneo di Milano, l'Università Mediterranea Jean Monnet di Bari, l'Università Europea di Roma, l'Università di Bolzano, l'Università Sacro Cuore di Miano, l'Università San Raffaele di Milano,

organi obbligatori, secondo i principi generali, sono presenti in tutti gli statuti (rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione), gli altri tre organi, previsti dall'art 2 della legge Gelmini, non sempre figurano nell'organico di tutte le università non statali.

Alcune Università, ad esempio, come la Bocconi di Milano e la Suor Orsola Benincasa di Napoli, non prevedono nei loro statuti, tra gli organi di governo, il collegio dei revisori dei conti, il nucleo di valutazione, il direttore generale.

In riferimento a quest'ultima figura del direttore generale, invero, la maggior parte delle università non statali, non lo comprendono tra i loro organi di governo; su 16 statuti di università non statali analizzati, solo 6 Università, riconoscono la figura del direttore generale come organo di governo.<sup>181</sup>

Differenze, rispetto alle disposizioni della legge 240/2000, si riscontrano nelle università non statali, in riferimento anche alla composizione del consiglio di amministrazione. La legge Gelmini, fissa un massimo di undici componenti per tale organo, tra cui il rettore, che ne è componente di diritto, un rappresentante elettivo degli studenti, e una "designazione (...) di altri componenti, secondo modalità previste dallo statuto, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale," non appartenenti ai ruoli dell'ateneo.

La maggior parte degli statuti delle università non statali non prevede come componenti del consiglio di amministrazione la rappresentanza studentesca. (E' il caso, ad esempio, dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, dell'Università Europea di Roma, dell'Università Sacro Cuore di Milano, dell'Università Bocconi, di Milano, dell'Università Vita e Salute San Raffaele di Milano, della Maria SS. Assunta di Roma (LUMSA) e dell'Università Campus Bio Medico di Roma).

---

l'Università della Valle d'Aosta, l'Università Internazionale di Roma, l'Università Luiss, Università LUMSA, l'Università IULM, l'Università Campus Bio Medico di Roma, l'Università Kore di Enna.

<sup>181</sup> Esse sono: l'Università di Bolzano, l'Università della Valle d'Aosta, l'Università internazionale di Roma, la LUMSA, e la LUISS, l'Università Kore di Enna.

Anche per quando riguarda il numero di componenti del Consiglio di amministrazione, mentre la Legge Gelmini, fissa un tetto per le università statali, massimo di 11 membri, la maggior parte delle Università non statali presenta un numero maggiore.

Una divergenza, rispetto a quanto disposto dalla riforma universitaria del 2010, si riscontra anche nella disciplina della durata in carica del rettore. La legge Gelmini, prevede, infatti per l'elezione di tale organo, un mandato di sei anni non rinnovabile. Tra le università non statali solo la libera Università di lingue e comunicazione (IULM), si conforma a tale durata, mentre tutte le altre prevedono una durata diversa, al di sotto dei sei anni e quasi tutte con la possibilità di rinnovare il mandato.<sup>182</sup>

Ulteriori differenze, rispetto alla legge Gelmini, si riscontrano anche nell'ambito delle strutture organizzative interne. Alcune università non statali, infatti, non sono organizzate in dipartimenti, (come prevede l'art 2, c.2 della legge 240/2010. Secondo cui: *“le università statali modificano,(..) i propri statuti in tema di articolazione interna, [semplificando] l'articolazione interna, con contestuale attribuzione al dipartimento delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché' delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie.”* Un esempio, in tal senso è data dall'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, dall'Università Sacro Cuore di Milano e dall'Università San Raffaele di Milano, le cui strutture organizzative interne non prevedono i dipartimenti ma solo le Facoltà.

Dalle differenze emerse, tra gli statuti delle università statali e le cosiddette università libere, si nota, come, le università non statali, godendo di maggiore autonomia, possono più liberamente strutturare il loro sistema, spesse volte allontanandole del tutto dagli schemi imposti dalla normativa a cui devono attenersi

---

<sup>182</sup> L'Università Bocconi e l'Università Carlo Cattaneo (LIUC)), prevedono per la durata in carica del rettore, due anni con possibilità di rinnovo, le Università: Jean Monnet di Bari, Scienze gastronomiche di Bra, San Raffaele Vita e salute di Milano, Internazionale di Roma, Europea di Roma, Kore di Enna e Campus Bio Medico, fissano tale mandato per una durata di tre anni, con possibilità di rinnovo illimitato,(tranne per l'Università Campus Bio Medico di Roma che prevede solo un rinnovo). L'Università Suor Orsola Benincasa, l'Università di Bolzano, quella della Valle d' Aosta, la Lumsa, prevedono, invece, quattro anni con possibilità di rinnovo, (ad eccezione della LUMSA e dell'Università della Valle d' Aosta che prevedono la possibilità di rinnovo per non più di due volte).

le università statali. Questo ampio margine di autonomia a loro concessa, riporta alla riflessione circa il problema della natura giuridica. Non essendoci una normativa precisa che individui la tipologia da riconoscere a queste università, si permette a questi soggetti spesse volte, di essere liberi di indossare ora la veste del soggetto pubblico, ora di quello privato, a secondo delle circostanze che più convengono.

### ***5) Il finanziamento delle Università non statali.***

Le problematiche sottese alla concorrenza delle cosiddette università <<libere>> o <<non statali>>, in contrapposto, per così dire a quelle statali, si collega all'altra, non meno importante, del loro finanziamento.<sup>183</sup>

In riferimento a questo tema, le considerazioni della scienza giuridica, si incentrano soprattutto sulla "difficile vita," che attraversano le università riconosciute e che dovrebbero essere finanziate dagli Enti pubblici che costituiscono il Consorzio universitario.

Ciò è apparso evidente da sempre, infatti già negli anni settanta del secolo scorso, attenta dottrina, affermava che: << in base ai dati di innegabile esperienza, la vita delle libere Università riconosciute diventa oggi, per ragioni molteplici e varie sempre più difficile, ove lo Stato resti assente>> e conclude col precisare, che <<ciò finisce col diventare non solo un fatto di costume; e di costume non certo encomiabile ma col tradursi, in definitiva, in un problema assai grave di civiltà>>.<sup>184</sup>

Seguendo tale orientamento, la conclusione appare predeterminata, nel senso che l'università paritaria deve essere sovvenzionata dallo Stato, poiché l'espressione <<senza oneri per lo Stato>> deve intendersi riferita alle università private.

---

<sup>183</sup> Vero è che secondo una parte della dottrina la chiave per risolvere il problema della concorrenza tra università statali e non statali sta nel riconoscimento delle libere università in concorrenza con quelle statali

<sup>184</sup> S.DE SIMONE, *Linee di individuazione della disciplina costituzionale delle "libere" università*. in *Riv.giur.scuola*,1972 p .295  
della stessa tesi da: U. FRAGOLA, "Il finanziamento delle università libere" in *Riv. Giur della scuola*, Anno 1972, p.296

E' evidente che il privato non può imporre <<oneri per lo Stato>>, ma secondo questa tesi, una volta che sia stata istituita una università non statale e si sia ottenuta la parità, la possibilità che lo Stato stesso intervenga con il finanziamento, sarebbe addirittura un atto dovuto, sia perché senza tale finanziamento sarebbero vane “*parità ed equipollenza*” sia perché si configurerebbe l'effetto di quel <<monopolio universitario nelle mani dello Stato>>, che è stessa Costituzione a vietare.

A queste considerazioni si può aggiungere che ammettere il finanziamento statale per le università non statali, sia anche un problema di *costume*, essendo inconcepibile che lo Stato prima riconosce la parità alle università non statali e poi, quando essa si trova in difficoltà economiche, la abbandona a se stessa.

Volendo apportate delle considerazioni più giuridiche in tal senso, è opportuno indicare che tra l'atto discrezionale e l'atto dovuto, bisogna ricercare una norma costituzionale o una disposizione legislativa, la quale legittimi, facoltativamente ed obbligatoriamente l'intervento finanziario.

Non vi è dubbio, che l'art 33 della Costituzione, interpretato nel senso che <<senza oneri per lo Stato>>, si riferisce alle sole scuole paritarie in difficoltà finanziarie, implica che lo Stato gode di un potere discrezionale di intervenire; ma al fine di rafforzare tale tesi, secondo la citata dottrina, è opportuno aggiungere, che l'atto discrezionale si trasforma in atto dovuto, per il principio costituzionale del divieto di monopolio universitario statale.

Se è pacifico, infatti, che l'art.33 cost. ipotizza tre tipi di università: quelle statali, quelle private e quelle riconosciute, sostenendo il principio del pluralismo scolastico, a cui si è fatto cenno precedentemente, è da ritenere, che qualunque disposizione la quale, direttamente o indirettamente, miri, (o comunque riconduca), anche intenzionalmente al monopolio statale, è da considerarsi contraria alla norma costituzionale.

A queste considerazioni, si può, invero, obiettare che il principio del pluralismo scolastico è fatto salvo tutte le volte che da parte dell'ordinamento si ammette la libera creazione di istituti privati a livello universitario; ma è opportuno tener presente anche che: il quarto comma dell'art' art 33 cost. dispone, che la legge, nel

fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse una piena libertà e ai loro alunni un giusto trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali. Per questo, appare fondato, che sia una legge ordinaria, in base alla disposizione costituzionale, a determinare il procedimento per ottenere la parificazione, fissando, come disposto dall'art 33, i diritti e gli obblighi delle scuole che la richiedono.

Una volta però svoltosi il procedimento secondo le norme di legge, nell'ambito dei diritti ed obblighi delle scuole non statali, ed ottenuta la parificazione, la pubblica amministrazione, dovrà assicurare agli allievi un trattamento scolastico equipollente. Per un obbligo costituzionale, dunque, il legislatore non può sottrarsi alla determinazione del procedimento dei diritti e degli obblighi delle università non statali. E nell'adempiere a ciò, la legge non dovrà incorrere in vizi di incostituzionalità, di cui potrebbero essere affette le norme procedurali per ottenere la parificazione. E' in quest'ambito anche che il legislatore disciplinerà l'aspetto finanziario della questione, individuando opportune garanzie nel caso lo Stato *a priori* non vorrà intervenire.

Inoltre, il riconoscimento alle università non statali del finanziamento statale, è dettato anche da altre considerazioni che attengono alla sfera della programmazione economica.

Bisogna tenere presente, infatti, che nella società contemporanea, l'Università non assolve più, soltanto alla funzione di ricerca scientifica e della trasmissione del sapere, ma ormai assolve a tanti altri compiti, sia di ordine economico, (preparazione ad esempio, dei membri della collettività a ricoprire un ruolo socialmente utile, formazione professionale degli insegnanti, ricerca tecnologica ecc.) sia di ordine sociale, si pensi ad esempio, alla coesione morale ed intellettuale della società stessa, e la prestazione di servizi di educazione permanente, come elemento propulsore di vita culturale per tutta la popolazione. L'art 1 della legge Gelmini, statuisce, tra l'altro che: *<<Le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico*

*ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica>>.*

L'università, dunque, è parte integrante del sistema economico-sociale, del nostro Paese. In questa nuova prospettiva di partecipazione dell'università alla vita sociale ed economica del Paese, deve essere interpretato anche il principio costituzionale della parità a cui si è accennato in precedenza.

La parità dovrà per questo essere intesa in un significato più ampio, più moderno e più attinente alla realtà-economico sociale di quello fin ora utilizzato, vale a dire cioè, come <<eguaglianza di condizione giuridica delle Università libere e paritarie alle Università statali nella collocazione all'interno della progettazione sociale, attraverso la quale vanno organizzate e indirizzate su un piano di effettiva parità tutte le componenti del sistema dell'istruzione superiore, statale e non statale, e come eguaglianza di partecipazione, sempre con effettiva parità, di tutte le Università, e libere e statali, alla elaborazione e realizzazione dei compiti che la programmazione economica affida all'istruzione superiore nel nostro Paese>>. <sup>185</sup>

In questo modo, sostiene la stessa dottrina citata, <<è possibile affermare (...) la configurabilità di un *diritto funzionale, derivante dal principio costituzionale della parità, di partecipazione attiva, sia a livello decisionale e di programmazione delle strategie di intervento, sia a livello di operatività, delle libere Università ai progetti sociali ed economici che interessano la comunità statale*>>.

A tal punto, questa visione economico-sociale, del diritto funzionale, costituzionalmente garantita ad un trattamento paritario delle libere università, deve significare anche partecipazione di questi particolari tipi di università agli impieghi della spesa pubblica, in ambito degli investimenti sociali, non potendosi ammettere lo sfruttamento sistematico da parte della collettività di forze produttive non statali (come sono le libere Università), indirizzate a tal fine dal programma economico nazionale, << né potendosi parimenti consentire, in uno Stato democratico che crede nella Costituzione e che con essa intende effettivamente governarsi, che attraverso la discriminazione tra Università statali e non statali nella partecipazione ai benefici

---

<sup>185</sup> M. SALAZAR, *Università libere e programmazione economica*, In *Riv. giur. Scuola*, Anno 1972

connessi all'erogazione delle spese pubbliche, venga ad essere vanificato il principio costituzionale della parità, e messa a rischio, quindi, la libertà della scuola, che in tale principio trova il suo fondamento.>>><sup>186</sup>

Volgendo lo sguardo alle altre voci di finanziamento con cui possono essere finanziate le università non statali, si nota, che un tipo di finanziamento comune a tutte, è ovviamente costituito “dalle tasse universitarie e dai contributi a carico degli studenti.”

Alcune università ricevono finanziamenti anche da autonomie locali come le Regioni, è il caso ad esempio dell'Università della Valle d'Aosta, o dalle Provincie come ad esempio avviene con l'Università di Bolzano.

Spesse volte, trattandosi di università non statali, parte dei contributi sono erogati dagli stessi soggetti promotori, come avviene, ad esempio, all'Università Carlo Cattaneo di Milano, nel cui statuto si legge che: *“L'istituzione dell'Università Carlo Cattaneo è promossa dalla “Associazione per il Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo”, che conferisce ad essa un fondo di dotazione di Lire 3.000.000.000 (tre miliardi) che ne assicura il funzionamento ordinario.*

Come anche la Libera Università Mediterranea Jean Monnet di Bari, che è promossa dall'Associazione per la Libera Università Mediterranea e dalla Fondazione "Caterina De Gennaro," che ne garantiscono la dotazione finanziaria ed il mantenimento.

Un altro esempio, in tal senso è dato dall'Università LUISS Guido Carli di Roma che “è promossa dall'Associazione per la Libera Università internazionale degli studi sociali ALUISS che, in quanto promotore, ne assicura il perseguimento dei fini istituzionali e provvede a servizi e mezzi necessari.” Oppure, come avviene con l'Università Maria Santissima Assunta di Roma, LUMSA, finanziata attraverso il suo ente fondatore dalla Santa Sede, che insieme, all'Associazione Luigia Tinconi, fornisce mezzi e servizi necessari al suo finanziamento.

Un ultimo esempio, può essere dato dall'Università di Scienze Gastronomiche di BRA, nel cui statuto si legge: “L'Università è promossa dall'Associazione "Amici

---

<sup>186</sup> M.SALAZAR, *Università libere e programmazione economica*, cit.

dell'Università di Scienze Gastronomiche," che ne garantisce il perseguimento dei fini istituzionali.”

## **6) Natura pubblica o privata delle Università non statali?**

Il tema della natura giuridica da conferire alle università non statali, ha alimentato, come già accennato precedentemente, un annoso dibattito che resta ancora irrisolto.

Le dispute sulla natura giuridica delle università non statali, hanno origine dalla controversia interpretazione che si attribuisce all'art 33, comma 6 Cost. il quale tace (a differenza di quanto fa lo stesso articolo nei commi precedenti, per le tipologie da attribuire alle scuole) in riferimento alla tipologia da riconoscere alle università, alle istituzioni di alta cultura e alle accademie, chiarendo per esse solo sulle garanzie di autonomia che le sono riconosciute.<sup>187</sup>

Tale silenzio, come è stato giustamente osservato, da una parte della dottrina,<sup>188</sup> non equivale ovviamente ad ammettere il sostegno ora di una tesi ora di un'altra, ma in realtà, la *ratio* degli art 33 e 34 Cost. nella parte in cui disciplina l'istruzione superiore, è quella di stabilire le garanzie di autonomia, mentre affida alla discrezionalità del legislatore il regime di regolazione da riconoscere a queste istituzioni, fatta salva l'autonomia di <<darsi propri ordinamenti>>.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> In riferimento alle origini delle università non statali si vedano: F. GIAMPIETRO, *Rilievi costituzionali sul riconoscimento delle università non statali*, in *Rivista giuridica Scuola*, 1965, 40 ss. M.A. CARNEVALE VENCHI, *Università libere e università private: considerazioni e proposte*, in *Rivista giuridica Scuola*, 1972, 417 ss.; G.C. DE MARTIN, *Riflessioni in tema di riconoscimento di università paritarie nell'ordinamento italiano*, *Atti del Convegno internazionale di diritto scolastico*, Milano, 1972, 195 ss.

<sup>188</sup> F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, cit. 2014, 41 Secondo l'Autore << a differenza di quanto lo stesso art. 33 cost. fa per la scuola, distinguendo per sommi casi le scuole statali da quelle private, con riferimento alle università la Costituzione tace sulle distinzioni tipologiche, soffermandosi solo sulle garanzie di autonomia da rilasciare a loro. Tuttavia sarebbe incorretto dedurre da questo silenzio il sostegno di una tesi invece che di un'altra: infatti in entrambi i casi, l'interpretazione pare utilizzata strumentalmente per dar forza a tesi che trovano sostegno su altre ragioni. In realtà gli art. 33 e 34 cost., con riferimento all'istruzione superiore, si preoccupano di stabilire delle garanzie senza preoccuparsi di delineare un assetto preciso di soggetti e il regime del settore è affidato alla discrezionalità del legislatore >>

<sup>189</sup> Non è mancato, in campo dottrinario, chi ha interpretato questo silenzio del costituente, come una conferma dell'assetto disciplinare in vigore prima della Costituzione, mettendo in evidenza, che in

Sulla base di queste disposizioni costituzionali, parte della dottrina, nega che sia possibile considerare le università non statali, come una sorta di *riserva di ente pubblico*,<sup>190</sup> ma bensì, bisogna ammettere, che contribuiscono a formare il sistema universitario, anche organizzazioni universitarie private, pure quando le stesse svolgono funzioni, che per la maggior parte, sono attribuite a soggetti che abbiano natura strettamente pubblica. (Si pensi, ad esempio, al rilascio di titoli di studio aventi valore legale).<sup>191</sup>

---

assemblea costituente, il dibattito sul punto fu retrodatato all'ottocento e senza nessun collegamento con il principio di uguaglianza sostanziale che avrebbe invece dovuto portare i costituenti a concepire l'apparato educativo in un'ottica di servizio. Sul punto, S. CASSESE – A. MURA, *Commento agli articoli 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit. 212. Sull'ambito dell'autonomia universitaria, S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Il Foro italiano*, 1993, V, 82 ss; M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria Ovvero: il caso e la necessità*, in *Diritto pubblico*, 1995, 16 ss. D.SORACE, *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, In *Modelli di università in Europa e la questione dell'autonomia*, cit. 219 ss.

L. MAZZAROLLI, *Il principio costituzionale di autonomia universitaria, alla luce della più recente normativa*. In *diritto amministrativo*, 1997, 1, ss. A. POGGI, *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costruzione un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI, (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998, 129 ss; A. D'ATENA, *Un' autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell' Università (Osservazioni a Corte cost. 27 novembre 1998, n.383)* in *Giurisprudenza costituzionale* 1998, 3322. U. POTOSCHING, *L'Università come società. Scritti scelti*, 1999, 823; S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sull' università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 515 ss. R. FINOCCHI, *Le Università*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Milano, 2003,1349; F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico e autonomia funzionale*, Torino, 2004; F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Diritto amministrativo*, 2008,739 ss; C. PINELLI, *L'autonomia universitari*, in *Autonomia universitaria e rappresentanza delle comunità accademiche, dei saperi e delle discipline, Atti della giornata di studio indetta dalle società scientifiche delle scienze giuridiche con il patrocinio del Consiglio Universitario Nazionale, Roma 19 settembre 2011 disponibile su www.cun.it*

<sup>190</sup> L. FERRARA, *Le università "libere: enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?* In V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino 1994, p.282-84. Sullo stesso argomento si veda più di recente F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, cit. p.42

Della stessa tesi anche, A. MARRA *Trasformare le università in fondazioni? Riflessioni a margine dell'art 16 del d.l. 112/2008* p.655. Sebbene l' autore far rientrare nella categoria degli enti pubblici le università non statali. Si veda pure G. DELLA CANANEA, *La competizione tra le Università: regole e controlli*, in F. ROVERSI MONACO, (a cura di) *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi e il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n 240*, BOLOGNA, BUP, 2013 p.114-8. In senso contrario invece F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano 1990 secondo cui, il diritto a <<darsi ordinamenti autonomi>> riconosciuto dall'art 33 comma 6 cost. intende riferirsi esplicitamente a soggetti pubblici poiché risulterebbe del tutto superflua se intesa riferita a soggetti privati. Più recentemente anche A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali*, cit.

<sup>191</sup> Per un approfondimento sul valore legale del titolo di studio , si veda, S. CASSESE, *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di storia delle università italiane*, vol. 6, Bologna 2002, il quale

In senso opposto a tale orientamento, si pone un'altra parte della dottrina, che più di recente ha affermato che <<non è più possibile ricostruire la nozione di *universitas* sulla base di una sorte di riserva di ente pubblico.>><sup>192</sup>

Il tema della qualificazione delle università non statali è ritornato di interesse, specie negli ultimi tempi, in seguito a varie modifiche di diritto positivo riguardanti le università non statali che hanno riaperto i termini della questione, ampliando il discorso anche ad altri tipi di università, come le telematiche, di cui si parlerà nel prossimo capitolo.

Sono molti i provvedimenti normativi che riservano alle università pubbliche una disciplina normativa che tiene presente la distinzione tra *università statali* e *università non statali*.

Questa distinzione, che attraversa trasversalmente le università statali e non statali, risulta importante soprattutto per i sostenitori della natura privatistica da conferire alle università non statali. Essi partono dalla premessa che occorre distinguere nell'ambito di queste tipologie universitarie, quelle che hanno un'origine effettivamente privata da quelle che invece sorgono da iniziative promosse da soggetti pubblici non statali.

---

chiarisce che <<tuttavia gli uffici pubblici e le professioni sono ordinati in modo che per accedere ai concorsi pubblici e agli esami di Stato è necessario avere un titolo di studio>>. Inoltre, senza pretesa di completezza sull'argomento, si segnala: F. SAIITA, *Titoli di studio e di cultura*, in *Enciclopedia giuridica* XXXI, 1994, 6 ss. E. CARLONI, F. MERLONI, A. PIOGGIA, *Sul valore legale del titolo di studio*, 2012, disponibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); B.G. MATTARELLA, *L'equivoco del valore legale del titolo di studio*, 2012 disponibile su [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com) A.STELLA, *Riflessioni sull'abolizione legale del titolo di studio*, 2012 disponibile su [www.roars.it](http://www.roars.it). A. BARTOLINI, *Appunti sul valore legale del titolo di studio*. Relazione al Convegno "Concorrenza e merito nelle università," Roma 12 marzo 2009, M. LIBERTINI, *Competizione tra Università e valore legale del titolo*, 3/2009, disponibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). A. ROMANO, *Alcune considerazioni sul valore legale delle lauree universitarie: note storiche e prospettive*, in *Annali di storia delle Università italiane*, vol. 13 Bologna, 2009; F. SAIITA, *Dalla filippica di Einaudi alla riforma Gelmini: il punto dopo mezzo secolo di discussione sul valore legale del titolo di studio*. Relazione al Convegno "Concorrenza e merito nelle università," Roma 12 marzo 2009, disponibile su [www.agcm.it](http://www.agcm.it).

<sup>192</sup>A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali*, cit. p.614. Secondo l'Autore, pur non potendosi di per se escludere che alcune università non statali possono essere qualificate come aventi una natura pubblicistica, è del tutto evidente che ormai il sistema universitario è partecipato anche da università private.

Il d.lgs. 18 del 2012 (art.1 commi 3-8), contiene riferimenti alle università pubbliche, a proposito di alcuni obblighi per l'introduzione di un nuovo sistema di contabilità e bilancio delle università.

Queste disposizioni prevedono che i relativi obblighi s'intendono estese alle amministrazioni pubbliche, rientranti nell'elenco Istat, in virtù dell'art 1 comma 2 della legge n.196 del 2009.

Se si leggono gli elenchi Istat del 2010 e del 2011 si nota che si includono tra le amministrazioni pubbliche anche le università e gli istituti universitari pubblici, tra cui si annoverano anche le Università della Valle d'Aosta, la libera Università di Bolzano e la libera Università Kore di Enna, tutte università non statali promosse su iniziative di enti pubblici non statali.

Di conseguenza, queste università si separano dalle libere università di origine privata e sono assoggettati ad obblighi differenziati in ragione della loro qualificazione pubblica.<sup>193</sup>

Per questo non è possibile, di per se escludere, che alcune università non statali possano essere qualificate di natura pubblicistica, ciò in virtù di alcune caratteristiche specifiche dell'ente, e non in via pregiudiziale. Risulta significativo, come individuato da autorevole dottrina,<sup>194</sup> che negli elenchi Istat sono comprese le Università della Valle d'Aosta, di Bolzano e di Enna Kore.

Come già accennato in precedenza, la legge n.243 del 1991 si riferisce alle Università non statali *legalmente riconosciute*. A tal proposito è opportuno chiarire che per questi tipi di università si distinguono due discipline differenti: quella che fa capo al regio decreto n.1592 del 1993 è quella che scaturisce dal combinato disposto degli art 2 comma 5, lett. c) e d) d.p.r. n.25 del 1998 e all'art 6 del d.m. n.50 de 2010. La prima si applica alle università non statali di più remota istituzione, la seconda alle più recenti università non statali. Nonostante che si tratti di due normative elaborate in tempi diversi, che prefigurano procedure diverse, entrambe prevedono

---

<sup>193</sup> Allo stesso modo accade con riferimento all'art 16, l. n.133 del 2008, che prevede la possibilità per le università di trasformarsi in fondazione. Questa norma si applica alle università pubbliche e non dunque alle università statali.

<sup>194</sup> A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali* cit. p.614

che le università non statali aventi personalità giuridica, sono istituite tramite provvedimenti ministeriali.

Sebbene la disciplina più recente stabilisce che l'approvazione dello statuto e del regolamento didattico di ateneo da parte del Ministero sia funzionale sia all'istituzione dell'università sia al rilascio dei titoli di studio, non è possibile far discernere da ciò, secondo alcuni autori,<sup>195</sup> la conclusione che sarebbe solo l'autorizzazione all'emanazione dei titoli di studio, necessaria ad operare, come dimostra, l'innegabile legame che c'è tra istituzione legale e autorizzazione al rilascio dei titoli di studio.<sup>196</sup>

Peraltro, risulta dubbio se l'introduzione della disciplina più recente, abbia reso inoperativo l'art 200, r.d.1592 del 1933, nella parte in cui prevede che l'approvazione dello statuto <<sia rispondente all'interesse generale degli studi e dell'istruzione superiore e, in particolare, se il piano finanziario sia adeguato al raggiungimento dei fini prefissi>>.

Il riconoscimento delle università è compito dello Stato, esso avviene con decreto ministeriale. Spetta allo Stato, dunque, decidere circa l'ampiezza e i caratteri da attribuire alle università. E' lo Stato che istituisce gli atenei e li autorizza a rilasciare titoli aventi valore legale. E' sempre lo Stato che può decidere di sopprimere un ateneo non statale, ad esempio se l'ANVUR valuta negativamente la didattica e la ricerca.<sup>197</sup>

Si noti come il giudizio negativo sulla qualità dei servizi resi dall'università, non comporta la revoca dell'autorizzazione al rilascio dei titoli di studio, ma implica direttamente la soppressione dell'istituzione universitaria. Ciò fa apparire evidente che l'istituzione del soggetto universitario è strettamente legata al rilascio dei titoli accademici.

---

<sup>195</sup> F.GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario* cit. p.45 l'Autore, si discosta dall'orientamento secondo cui, la distinzione tra istituzione ed autorizzazione all'emanazione dei titoli di studio rappresenta, per alcuni autori, la conferma della natura privata delle università non statali, per le quali, non basta essere istituite, ma devono essere anche dotate di un titolo amministrativo abilitato, come succede in molti altri casi nel sistema amministrativo; in tal senso si veda L. FERRARA, *Le università libere: enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?* cit. pp 288-91

<sup>196</sup> F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario*, cit

E' opportuno indicare, inoltre, che per quando riguarda le Università non statali, sia la disciplina del personale docente che quella del personale non docente è equiparata totalmente a quelle delle Università statali; per questo al personale dipendente si applicano le norme di cui al d.lgs.30 marzo n.165/2001 mentre per quanto riguarda il reclutamento dei docenti si applicano i principi contenuti nella c.d. "legge Gelmini" del 2010.

Quest'ultimo punto fa apparire condivisibile, la tesi di quanti interpretano incluse nell'art.1 del d.lg.165/2001, le università non statali tra le istituzioni universitarie comprese nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

In riferimento a ciò, però, appare utile richiamare di nuovo, la distinzione operata dal d.lgs. 18/2012 in riferimento al rinvio agli elenchi Istat sopra menzionati e fornire un' ulteriore interpretazione sul punto.

Secondo alcuni infatti, "quell'elenco Istat deve essere letto in sintonia con i fini che la disciplina dell'art.1.c.2 l. n 196/2009 persegue: essa infatti predispone l'obbligo di individuare le pubbliche amministrazioni per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dall'UE."<sup>198</sup>

Con ciò, ben si comprende come il peso delle università non statali di iniziativa pubblica, sia ben diverso da quello delle università di origine privata. Per questo il fine della norma citata, secondo questa interpretazione, è limitatamente quello di monitorare la categoria di soggetti per la verifica dei vincoli di finanza pubblica e per questo non appare idoneo a contestare la natura pubblicistica delle università non statali.

Un'ulteriore precisazione, a tal punto, va fatta anche in riferimento all'art.16 legge n.133/2008 sopramenzionato. Occorre precisare, infatti, che il c.14 dispone che alle fondazioni universitarie <<continuano ad applicarsi tutte le disposizioni vigenti per le Università statali in quanto compatibili con il presente articolo e con la natura privatistica delle fondazioni medesime>>. Come si può notare, tale disposizione, rivela il fine opposto di applicarsi alle sole università statali.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, cit. p.46

<sup>199</sup> In tal senso anche A. MARRA, *Trasformare le università in fondazioni? Riflessioni a margine dell'art. 16 del d.l.112/2008*, in *Dir. Econ.* 2009 p.667

Invero, se la disposizione sopra esposta comprendesse anche le università non statali di origine pubblica, tutte le disposizioni che diversificano tali tipi di università dalle università statali non avrebbero senso di esistere, e la norma produrrebbe come effetto, anche se non manifestamente dichiarato, di equiparare le università non statali (pubbliche) a quelle statali e consentirebbe la loro trasformazione in fondazioni.

Sostengono tale profilo di indagine, le interpretazioni più recenti a cui è giunta la scienza giuridica, che rifacendosi al comma 4 *lett. d* della l.59/1997, la c.d. “legge Bassanini”, considera le università come amministrazioni ad autonomia funzionale, comprendendole così tra quei soggetti che beneficiano di un’ampia autonomia nell’esercizio delle funzioni attribuite, che può arrivare anche all’autorganizzazione.

Si noti come tale interpretazione attribuisce la sua efficacia ai soggetti universitari, in ragione della loro origine ed inoltre, come è stato osservato,<sup>200</sup> <<consente (...) di affermare sia la sottrazione delle università all’amministrazione statale, sia il loro legame con i corpi sociali intermedi, valorizzando quel tratto di autonomia sociale che le università hanno mantenuto nella storia per mezzo del dialogo universale che esse sanno sviluppare tra i soggetti omogenei oltre le appartenenze statuali.>><sup>201</sup> Inoltre, questa posizione intermedia tra controllo pubblico e legame sociale delle c.d. autonomie funzionali ben si presta a rispondere all’ipotesi di includere tra le formazioni sociali le università non statali di origine privata.

---

<sup>200</sup> F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, cit. p.48

<sup>201</sup> Tale definizione non differisce molto da quella che considera le università come un ente comunitario, elaborata da G. NAPOLITANO, *Enti pubblici*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006 p.228

## 7) *Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*

Il silenzio del costituente e la mancanza di una espressa disposizione di legge, che chiarisca quale sia la natura giuridica di tali tipi di istituzioni, ha indotto, soprattutto in passato, parte della dottrina a ritenere che << l'autonomia a cui si riferisce la norma costituzionale sia autonomia pubblica e che pertanto le istituzioni che formano oggetto siano esclusivamente pubbliche<sup>202</sup>>>.

Seguendo questa tesi, e ritenendo di racchiudere con l'espressione <<ordinamenti autonomi>> anche la libertà di organizzazione privata, si ammette finanche la possibilità di creare università private soggette a speciali limitazioni da sancire con una norma di legge. Per questo, l'autonomia di cui si parla nell'art 33 della Costituzione è da intendersi come autonomia pubblica, che ha per oggetto solo istituzioni pubbliche.<sup>203</sup>

La tesi pubblicistica, ha avuto, specie in passato, un forte eco, soprattutto in campo giurisprudenziale.

Anche in tre recenti sentenze del Tar Lazio, sul tema,<sup>204</sup> infatti, l'Autorità resistente, richiama sul punto quella parte della giurisprudenza che inquadra le università

---

<sup>202</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico* 1956, 81 SS. Tra gli autori che sostengono la tesi pubblicistica si ricordano: VALENTINI, *La libertà d'insegnamento*, in *Rassegna Diritto pubblico* 1960; O. SEPE, *Note sulla natura giuridica delle università statali*, in *Rivista Giuridica Scuola*, 1972, 295; P. CARETTI, *Libertà "della scuola" e libertà "nella scuola"*, in *Quale giustizia?* 1973, 19, 123 ss. N. DANIELE, *La pubblica istruzione*, Milano, 1986, 307; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1987, 638 ss. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, 135; F. MERLONI, *Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 6109 ss. M. DUGATO - PIPERATA, *Università degli studi. I) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia giuridica* 2007, 5; G. COLOMBINI, (a cura di), *Competizione e accountability nel governo delle Università. Il finanziamento dell'Università*, Napoli, II, 2013, 218, F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, cit.

<sup>203</sup> D'altra parte, come è stato osservato sul punto, argomentando in termini pubblicistici, <<la formulazione testuale costituzionale mostrerebbe la chiara intenzione di regolare in modo particolare l'intera materia delle università, escludendo che il principio della libertà della scuola si estenda anche all'istruzione universitaria, nel senso cioè di consentire la possibilità di creazione libera di istituti in concorrenza con quelli statali, o l'affidamento a privati di tale istruzione attraverso la procedura di parificazione prevista per gli altri ordini di scuola. In tal senso, M.A. CARNEVALE VENCHI, *Università libere e Università private*, in *Rivista Giuridica della scuola*, 1972, 427 SS.

<sup>204</sup> Tar Lazio sez. III 15 giugno 2015, n.8374, n.8375, n.8376.

“libere” come enti pubblici non economici, e a sostegno di ciò, cita la sentenza della Cassazione civile, SS: UU.n.5054/2004 concernente l’Università Luiss.

Tale sentenza, riconosce natura pubblicistica all’Università Luiss, in quanto essa è regolata dall’ordinamento dell’istruzione superiore (R.D. 31 agosto 1933 n. 1592). Questa circostanza, secondo i giudici della Cassazione fa apparire “*non dubitabile il riconoscimento della suddetta natura, che riposa sulla ineludibile rilevanza di scopi, struttura organizzativa e poteri amministrativi del tutto analoghi a quelli delle U. statali.*”

Inoltre, la sentenza afferma che l’unica principale differenza tra le Università “libere” e quelle statali “*si coglie sotto l’aspetto finanziario, in quanto le prime non gravano sul bilancio dello Stato o vi gravano in minor misura delle seconde (cfr. art. 2 e 3 citato R.D. n. 1592 del 1933 (t.u.); v. anche l’art. 1 R.D.L. 20 giugno 1935 n. 1071), ma per il resto esiste una larga coincidenza di natura e di disciplina nel senso suindicato. Basti pensare, quanto all’elemento finalistico, che l’art. 1 citato R.D. n. 1592 del 1933, dopo aver enunciato, nel comma primo, il principio che “l’istruzione superiore ha per fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la cultura scientifica necessaria per l’esercizio degli uffici e delle professioni” (sul presupposto, ovviamente, di un titolo di studio avente valore legale), dispone, nel comma secondo, che essa è impartita nelle Università “statali” e in quelle “libere” (categoria, quest’ultima, alla quale appartiene ogni Università “il cui ordinamento sia conforme alle norme del presente t.u.” art. 198), alle une e alle altre quindi affidando a pari titolo il perseguimento di quel fine; e statuisce nel comma terzo, con riguardo a entrambe le categorie di Università, che esse “hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti dal presente T.U. e sotto la vigilanza dello Stato.” [Cassazione.Sezioni.unite,11 marzo 2004, n.5054]*

Ma il punto più interessante di questa pronuncia, richiamato anche dalle sentenze più recenti [Tar Lazio sez. III 15 giugno 2015, n.8374, n.8375, n.8376], è quello in cui si individuano alcuni elementi, quali il fine pubblico, il controllo statale, i poteri certificativi e disciplinari, il valore legale del titolo di studio, ritenendoli “indizi

sintomatici di pubblicità,” ricomprendendole, in quanto tali, tra la nozione di “amministrazioni aggiudicatrici,” regolata per questo dal Codice dei contratti pubblici.

A questa giurisprudenza, si è ispirato, invero, anche il giudice amministrativo, che soprattutto riferendosi alla materia delle procedure ad evidenza pubblica, ha anch’esso riconosciuto una natura pubblicistica a tali tipi di Università.<sup>205</sup>

Il carattere pubblico delle università non statali, è stato riconosciuto finanche dalla Corte dei Conti, che nella fattispecie di danni causati all’ente di riferimento da un professore universitario,<sup>206</sup> le ritiene sottoposte alla giurisdizione contabile.

In netto contrasto a tale interpretazione pubblicistica, si è posto un altro ramo della dottrina, che concepisce, le università non statali, come avente una natura giuridica privata, e obietta, che non necessariamente il termine <<ordinamenti autonomi>> contenuto nell’art 33 Cost. implica un necessario riferimento ad enti pubblici, in quanto, si può attribuire autonomia giuridica, anche a soggetti privati, intesa come autonomia organizzativa, che ricorre sia nel diritto pubblico che nel diritto privato.<sup>207</sup> Di conseguenza, secondo questa interpretazione, bisogna ritenere che i termini <<ordinamenti autonomi>> e <<piena libertà>> presenti nel 4° comma e nel 6° comma dell’art 33 Cost, debbano intendersi nello stesso valore, essendo due espressioni non in contrasto tra loro, poiché tra i molteplici significati che possono essere attribuiti al termine autonomia si può intendere anche quello che lo raffigura come autodeterminazione, vale a dire, come un potere di darsi un ordinamento, escludendo in questa sfera giuridica l’ingerenza dello Stato.<sup>208</sup>

---

<sup>205</sup> Sul punto, le sentenze Cons. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2010, n 841; TAR Lombardia, sez. IV, 6 settembre 2011 n 2158)

<sup>206</sup> Sul punto si veda: Corte dei Conti, sez. giurisdizionale del Lazio, n. 477/2010, sulla stessa linee le tre recenti sentenze del Tar Lazio n.8374; n.8375; n.8376

<sup>207</sup> V. ZANGARA, *i diritti di libertà della scuola*, Napoli, *Estratto dalla Rassegna di diritto pubblico* fasc. 3 e 4, 1959. Secondo tale Autore, <<l’espressione usata nell’ultimo comma dell’art 33 può ritenersi di ben altro valore di quella usata nel quarto comma: <<ordinamenti autonomi>> e <<piena libertà>> sono due espressioni che non sembrano in contrasto>>.

<sup>208</sup> Tra gli autori che sostengono la tesi privatistica si ricordano: S. LARICCIA, *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1972, 2185 ss.; A. ACCARDO, *La scuola*, Padova, Cedam, 1991, 91; L. FERRARA, *Le università “libere: enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati* cit, p.276 ss.

Secondo parte della dottrina, aderente a tale tesi, a seguito della emanazione della legge 168/1989, la natura delle università libere può essere ricostruita in chiave “puramente” privatistica, tenuto conto che il sistema pubblico dell’istruzione universitaria non è più incentrato sul riconoscimento da parte dello Stato della personalità giuridica dell’ateneo, ma bensì, sull’autorizzazione dello stesso a rilasciare titoli di studio, senza che ciò implichi una necessaria qualificazione in termini di ente pubblico economico.<sup>209</sup>

In campo giurisprudenziale, soprattutto negli anni più recenti, si è andata affermandosi la tesi privatistica per quanto riguarda la tipicità da attribuire alle università non statali.<sup>210</sup>

A tale tesi, ha aderito, infatti, soprattutto la giurisprudenza civile ed amministrativa, che pur rilevando l’esistenza di indici pubblicistici nella disciplina che regola le Università c.d. “libere,” non le ritiene tali da assoggettarle alla disciplina normativa delle amministrazioni pubbliche.<sup>211</sup>

Le argomentazioni più rilevanti apportate sul punto da questa giurisprudenza riguardano:

\_ L’ammettere, secondo il dettato costituzionale dell’art. 33 Cost., che l’istruzione universitaria può essere impartita anche da soggetti di natura privata.

\_ L’istituzione per legge di qualsiasi ente pubblico.

\_ Il rilevamento di indici sintomatici rilevatori della natura pubblicistica che debbono assumere una valenza univoca.

---

<sup>209</sup>L. FERRARA; *Le università libere: enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti pubblici autorizzati?* In *Ente pubblico ed enti pubblici*, (a cura di) V. CERULLI IRELLI. cit. 276 ss. Per la giurisprudenza orientata in tal senso: Cass. civile. Sez. Un., 10 maggio 2006, n.10700; Cass. Sez. trib.,21 aprile 2010, n.9496

<sup>210</sup> Tar Lazio sez. III 15 giugno 2015, n.8374, n.8375, n.8376. Cons. di Stato, Sez. VI del 11 luglio 2016,n.3043

<sup>211</sup> Si veda, in particolare, Cass. civ. sez. lavoro, n.14129/1999; TAR LAZIO, sez. III, n.351/2005; Tar Lazio, sez. II n. 3971/2013; Cons. Stato, sez.VI, n.2660/2015 nella quale si afferma che <<la nozione di ente pubblico cui si deve fare riferimento è funzionale e cangiante>>, tale affermazione evidenzia come la <<circostanza che talvolta le Università private siano state ritenuti enti pubblici dalla giurisprudenza ( e trattate come tali ai fini della giurisdizione sulle controversie in materia di impiego o della giurisdizione della Corte dei Conti non è di per se sufficiente che lo siano sempre>> (punto 19 della motivazione). Seguono la stessa tendenza le sentenze del Tar Lazio, Sez. III n. 8375/2015, 8376/2015, 8377/2015

\_ Il rispetto del principio pluralistico a cui la Costituzione si ispira e che garantisce l’iniziativa privata anche in ambiti di interesse pubblico.

La qualificazione come persone giuridiche pubbliche, secondo la giurisprudenza più recente,( Tar Lazio, Sez. III n. 8375/2015, 8376/2015, 8377/2015) “*deve essere caratterizzata da indici rilevatori più incisivi di pubblicità e comunque diversi da quelli riconducibili al riconoscimento di rilasciare titoli aventi valore legale.*”

### **7.1) La sentenza del Consiglio di Stato n.3043 del 2016**

La sentenza del Consiglio di Stato, sez.VI, 11 luglio 2016, n.3043, di appello proposto dall’Autorità Anticorruzione (ANAC) per ottenere la riforma della pronuncia 8374/2015, del Tar Lazio, pur confermando la decisione adottata dai giudici del Tar, ribadisce la necessità di una nozione comunitaria di pubblica amministrazione, tanto che, secondo i giudici del Consiglio di Stato: <<l’ordinamento si è ormai orientato verso una nozione “funzionale” e “cangiante” di ente pubblico. Si ammette senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica>>.[punto 7, del Considerato in diritto]

Inoltre, secondo tale pronuncia, la nozione funzionale di ente pubblico, da essa accolta, non si pone in contrasto con quanto stabilito anche nell’art. 4 della legge n.70 del 1975, secondo cui, (come ricordato dal Tar) “nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge.” Alla base della qualificazione dinamica e funzionale di ente pubblico, vi deve essere, secondo il Consiglio di Stato, comunque, un fondamento normativo da cui scaturiscono obblighi, doveri e poteri, di natura pubblicistica. << Quando un ente viene dalla legge sottoposto a regole di diritto pubblico, quell’ente, limitatamente allo svolgimento di quell’attività procedimentalizzata, diviene, di regola, “ente pubblico” a prescindere dalla sua

*veste formale. Deve essere ribadito che lo diviene non in maniera statica ed immutabile, ma dinamica e mutevole, perché dismette quella veste quando svolge altre attività non proceduralizzate.* >> [punto 10; Considerato in diritto].

La nozione “funzionale” di ente pubblico non esclude, quindi, la necessità che vi sia comunque una legge che preveda l’obbligo di applicare una specifica disciplina di stampo pubblicistico.

La situazione precipita, tuttavia, quando manca, appunto, una legge che preveda chiaramente quali siano i soggetti tenuti ad applicare un regime pubblicistico, limitandosi ad individuare, in categorie generiche, come quella di “pubblica amministrazione” l’individuazione effettiva di tali soggetti. (Un esempio in tal senso è il disposto dell’art 11 del decreto 33/2013 già citato).

La premessa del ragionamento del Tar, secondo cui, (l’Università libere non sono enti pubblici ai fini del decreto trasparenza), presenta, secondo i giudici del Consiglio di Stato, un elemento di criticità. Esso è rinvenibile nel fatto che il Tar. “Valorizzando la previsione di cui all’art. 4 legge n. 70 del 1975, presuppone l’esistenza di uno scenario che, in realtà, l’ordinamento non conosce più da tempo (e forse non ha mai conosciuto).”

Tale quadro si sostanzia nel fatto che “ il legislatore attribuisce univocamente e formalmente la qualifica di ente pubblico ad una cerchia delimitata di soggetti, i quali, in virtù della qualificazione pubblicistica formalmente ricevuta, soggiacciono in maniera fissa ed immutabile, ad ogni tipo di disciplina dedicata all’ente pubblico.” Questo scenario, secondo i giudici del Consiglio di Stato, non corrisponde più all’attuale assetto ordinamentale, caratterizzato da una crescente complessità, dei bisogni da soddisfare, che richiedono, spesso, per fronteggiarli il ricorso alla c.d. “ibridazione” delle forme giuridiche, cercando di attenuare in tal modo, i confini tra diritto pubblico e diritto privato.

Secondo questa giurisprudenza, non è sempre possibile qualificare “in maniera fissa e immutabile” un organismo di diritto pubblico come pubblica amministrazione, ma solo quando la sua attività viene esplicitamente sottoposta ad una disciplina di diritto amministrativo.

Ed in seguito aggiunge che: “ Lo stesso decreto legislativo n. 33 del 2013 (...) opera una distinzione rilevante ai fini del suo ambito applicativo, tra ente pubblico *tout court* ed enti privati che svolgono attività di pubblico interesse. Per questi ultimi, infatti, la normativa prevede che le disposizioni in materia di pubblicità e di trasparenza si applichino non integralmente, ma limitatamente all’attività di pubblico interesse.”

Il Consiglio di Stato, aderendo alla concezione dinamica di pubblica amministrazione, sostiene che alle Università c.d “libere” viene riconosciuta libertà di insegnamento (ex art 33 Cost.), e autonomia ordinamentale, esse, ai fini del conferimento di titoli di studio aventi valore legale, sono soggette solo alle leggi dello Stato che riguardano l’istruzione universitaria. La legge sulla trasparenza non può rientrare tra quelle a cui sono assoggettate anche le Università non statali, poiché tale legge non è espressione di un principio generale che riguarda in modo specifico la materia universitaria, in quanto, tale disciplina prevede un controllo pubblico e privato in contrasto con il principio costituzionalmente garantito della libertà di iniziativa dei privati nel settore dell’istruzione. Il fine del decreto Trasparenza, infatti, è quello di assicurare una generale necessità di trasparenza e pubblicità dell’ente pubblico e non la qualità dell’istruzione universitaria.

I molteplici indici di pubblicità indicati dall’ ANAC, sono stati ritenuti irrilevanti dai giudici del Consiglio di Stato, che in riferimento ad essi hanno argomentato che: i titoli di studio aventi valore legale sono rilasciati anche da altri soggetti privati, come le scuole paritarie; che l’assunzione del personale docente è assimilabile a quelli delle Università statali, che la presenza negli organi di *governance* di soggetti nominati dal Ministero dell’Università e della ricerca, non sono altro che una forma di garanzia degli *standard* qualitativi degli atenei non statali.

Con queste argomentazione, il Consiglio di Stato ha confermato quando già stabilito dai giudici di primo grado.

A ciò bisogna aggiungere, comunque, che la pronuncia in esame ha riguardato in particolare gli obblighi di pubblicità riferiti agli organi di indirizzo politico. Ciò implica che tale sentenza non può estendersi ad altri adempimenti.

E' opportuno rilevare, che quest'ultima pronunce del Consiglio di Stato,[ Sez. VI del 11 luglio 2016,n.3043], come anche quelle di primo grado del Tar, pur riaprendo i termini della questione, evidenziano chiaramente il cambiamento di rotta in senso privatistico sul tema della natura giuridica da conferire alle università non statali.

Ciò è sostenuto dal fatto che, soprattutto negli ultimi tempi, come già accennato precedentemente, sono state introdotte importanti novità, che hanno apportato alcune modifiche al diritto positivo in tema di università non statali.

Le novità riguardano soprattutto l'introduzione di alcuni provvedimenti normativi, che riservano alle università pubbliche un campo di applicazione disciplinare che distingue nettamente le università statali da quelle non statali.

Oltre alla tesi pubblicistica e privatistica, la questione sulla natura giuridica da attribuire alle Università non statali ha avuto anche osservazioni diverse, non è mancato, per questo, chi ha considerato le università non statali, dei soggetti ibridi e sostiene che la loro natura non deve essere ricercata in maniera astratta e generale, ma deve essere valutata ogni volta, rilevando i punti in comune tra norme e caratteristiche dell'ente.<sup>212</sup>

## ***7.2) L'influenza nel diritto comunitario e la nozione funzionale di ente pubblico.***

Il dibattito dottrinario circa la natura giuridica da attribuire alle università non statali, come già accennato all'inizio, è stato influenzato, fin dagli anni 70 nel nostro ordinamento, anche dall'interpretazione che ne dà il diritto comunitario.

---

<sup>212</sup> Tra i sostenitori di questa tesi, M.A.CABIDDU, *L'Università – azienda e la questione della responsabilità amministrativa*, in *Amministrare*, 2011, 3, 372 ss. Secondo cui, la natura dell'università non statale non deve essere ricercata in modo astratto e generale, ma deve essere valutata caso per caso, mettendo in relazione norme e caratteristiche dell'ente e per questo motivo, le università non statali devono essere annoverate tra i soggetti ibridi.

Per una lettura critica, G. AZZARITI, *Per un' università senza condizione*, disponibile su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2009

Secondo l'ordinamento comunitario, non vi è una definizione "statica" di pubblica amministrazione, ma bensì "dinamica," in esso prevale il profilo c.d. "funzionale" di pubblica amministrazione, vale a dire, che l'ambito soggettivo di applicazione di una determinata normativa può variare a seconda del fine da raggiungere. Un esempio, diventato tipico, è quello delle direttive in materia di contrattualistica pubblica, le quali, al fine di un rafforzamento della concorrenza del mercato in ambito europeo, ha allargato il campo delle entità soggette a tale disciplina, fino ad includere alcune tipologie di soggetti di diritto privato, beneficiari, anche se solo in parte, di finanziamenti pubblici.

Questa distinzione tra nozione statica e dinamica del concetto di pubblica amministrazione, ha portato nel nostro ordinamento, soprattutto in campo giurisprudenziale, ad utilizzare la tecnica del principio funzionale alla normativa da applicare, anche laddove non si trattava di dare attuazione ad obiettivi o principi di rango comunitario. Ciò, ha determinato, spesso, la conseguenza di qualificare come pubblici, enti che seguono invece schemi privatistici. (Un esempio può essere quello delle società a partecipazione pubblica), generando, spesso, notevoli dubbi sulla disciplina da seguire, specie quando non vi era una normativa chiara od espressa che qualificasse l'ente come un soggetto pubblico o privato.

La nozione "funzionale" di ente pubblico è attualmente quella più condivisa dalla dottrina, ciò comporta, come evidenziato recentemente dai giudici del Tar romano, [Tar Lazio sez. III 15 giugno 2015, n.8374, n.8375, n.8376] e precedentemente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, [Consiglio. di Stato, sez.VI, n.2660/2015], che "il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico non è sempre uguale a se stesso, ma muta a seconda dell'istituto o regime normativo a cui deve essere applicato e della *ratio* ad essa sottesa, nel senso cioè che ciò che a certi fini costituisce un ente pubblico, potrebbe non esserlo ad altri fini, rispetto all'applicazione di altri istituti che danno rilievo a diversi dati funzionale e sostanziali."

Come già accennato nel paragrafo precedente, anche la più recente pronuncia del Consiglio di Stato sull'argomento [Cons. St. 11 luglio 2016, sez. VI, n. 3043],

conferma e rafforza questo punto ribadendo che: l'individuazione dell'ente pubblico debba avvenire in base a criteri non "statici" e "formali, ma "dinamici" e "funzionali."

Tale sentenza riprendendo anche un precedente orientamento, espresso dallo stesso Consiglio di Stato in una precedente pronuncia [Sentenza del 26 maggio 2015, n.2660] conferma la necessità di una "nozione comunitaria" di pubblica amministrazione, di tipo funzionale, sulla linea di quella già adottata, ad esempio nei confronti dell'organismo di diritto pubblico.

Su tali presupposti, i giudici di Palazzo Spada, hanno ritenuto che nel caso dell'applicazione "degli obblighi in materia di trasparenza e di pubblicità" e in riferimento specifico, agli "*obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico*", è da escludersi, per le Università non statali, la qualificazione come enti pubblici.

La nozione di ente pubblico nell'attuale assetto ordinamentale non può, dunque, ritenersi fissa ed immutabile. Non può ritenersi, in altri termini, che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera automatica la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione.

Al contrario, l'ordinamento si è ormai orientato verso una nozione "funzionale" e "cangiante" di ente pubblico. Si ammette senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica.

Per questo, il criterio formalistico risulta di fondamentale importanza ed attualmente sembra quello più adottato da parte della giurisprudenza.

Da ciò se ne ricava che «le Università non statali legalmente riconosciute soggiacciono alla disciplina che ad esse fa espresso riferimento. L'applicazione ad esse della disciplina prevista per le Università statali può avvenire alla duplice condizione che si tratti di disciplina espressione di un principio generale della legislazione in materia universitaria (condizione positiva) e che il relativo principio

sia compatibile con il rispetto del principio costituzionale del pluralismo e della libertà di iniziativa privata nel campo dell'istruzione (condizione negativa)».

Si nota, come, gli argomenti della pronuncia in esame, risultano coerenti al quadro di riferimento europeo, e sotto questo profilo confermano la decisione adottata dal Tar Lazio.

Pur condividendo le conclusioni a cui giungono i giudici del Consiglio di Stato, sia permesso, tuttavia, di rilevare una nota critica nei confronti dei giudici autori di tale decisione. Essi, infatti, sembrano non tener presente, la circostanza, che il concetto di organismo di diritto pubblico è stato importato dal diritto europeo da altre fattispecie e applicato a soggetti che pur appartenenti a categorie private, presentano caratteristiche omogenee (come nel caso delle società strumentali, o le società in controllo pubblico) che si configurano come categorie sufficientemente omogenee.

Diversamente, le c.d Università non statali e in modo particolare le cd. Università telematiche, come si vedrà più dettagliatamente nel prossimo capitolo), sono ben lontane dal rappresentare una categoria di alcune parti di disciplina comune omogenea, conformandosi, piuttosto, ad un insieme, che se pur disciplinato da alcune parti comuni individuate dalla legge, presentano comunque caratteri profondamenti diversi, tanto che, a dirlo con somma dottrina << quella delle “ università non statali è una non definizione, o meglio una definizione per esclusione: serve a dire ciò che non è, piuttosto che ciò che è. Perché si tratta di un gran calderone al cui interno occorre principalmente distinguere>>.<sup>213</sup> Tanto che, nello stesso “arcipelago” delle Università non statali, si possono individuare, da un lato, università istituite e del tutto supportate da enti pubblici locali, come è il caso ad esempio dell' Università Kore di Enna, e, dall'altro, atenei istituiti e supportati da soggetti del tutto privati, come ad esempio è il caso dell'Università LUM di Casamassima. Per il reso una serie di realtà di vario tipo. Da ciò la difficoltà di una applicazione uniforme del c.d “criterio funzionale” il quale richiede per la sua attuazione una base sufficientemente omogenea sul quale poggiare, per questo, in riferimento al caso in esame, sembrava più appropriata la tecnica del caso per caso adottato dal Tar Lazio;

---

<sup>213</sup> A. SANDULLI. L'arcipelago delle università non statali, In *Munus*, n.3/2015, 616

secondo cui, quando la qualità di ente pubblico non è espressamente definita da una disposizione di legge, essa deve per lo meno potersi desumere <<da un quadro normativo di riferimento chiaro ed inequivoco, attraverso un'interpretazione rigorosa che individui dapprima i dati oggettivi che ne inquadrino la natura e solo successivamente individui la "funzione" che la norma da applicare si pone di perseguire>>. [Tar Lazio sez. III 15 giugno 2015, n.8374, n.8375, n.8376]

### **8) *L'Università come Ente pubblico non economico o come ente privato?***

Le ricostruzioni più recenti della scienza giuridica confermano il carattere pubblicistico da conferire alle università non statali, tuttavia rispetto alle ricostruzioni delle origini che le intendevano come organi decentrati dello Stato o come meri enti pubblici, tale qualificazione racchiude elementi che ammettono il collegamento con le autonomie sociali anche se in una forma originale. Non è mancato, chi ha osservato sul punto, che tale riconoscimento avviene anche implicitamente in virtù della distinzione che l'art.1 comma 2 d.lgs. 165/2001, compie tra gli enti pubblici statali e le università.<sup>214</sup>

E' noto che anche la giurisprudenza ha avuto modo di occuparsi di università pubbliche e università private in riferimento alla loro qualificazione giuridica.

A seguito delle modifiche introdotte dalla l. n.168/1989, le università statali sono state qualificate, specie dalla giurisprudenza, come enti pubblici e non più come organi dello Stato. (cfr.ad es. Cass. Civ. Sez. Un., 10 maggio 2006, n.10700; Cass. sez. trib., 21 aprile 2010, n.9496).

---

<sup>214</sup> Di questa opinione G. PALMA, *L'autonomia nell'ordinamento universitario tra le ordinate delle libertà della scienza (e della ricerca) e della libertà di insegnamento*, in E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI ( a cura di) *Il sistema universitario in trasformazione* Napoli 2012 cit,17.

In riferimento invece alla università non statali, tale qualificazione, da parte della giurisprudenza, appare più complicata.

Se da una parte, vi sono sentenze che cercano di attenuare la distinzione tra università statali e università non statali, dall'altra ve ne sono altre, che si muovono in senso opposto.

Un esempio che segue la prima tendenza, è data dall'importante decisione della Cassazione Civile Sez. Un. 10 giugno 1998, n.5759, che qualifica le università libere come enti pubblici non economici, parificando scopi, struttura organizzativa e poteri amministrativi, con quelli delle università non statali, indicando come unico elemento di differenza tra Università statali e Università non statali, il momento finanziario, in quanto, come già accennato all'inizio, le università statali non graverebbero sul bilancio statale o vi graverebbero in misura minore della seconda, ma per il resto esisterebbe una larga analogia circa la natura e la disciplina.

Nello stesso senso si collocava una copiosa giurisprudenza amministrativa (Cons. St. sez. IV, 21 giugno 1961, n.570; Cons. St. sez. IV, 9 febbraio 1967, n.101; Cons. St., sez. IV, 23 gennaio 1976, n 644; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 5 maggio 1983, n199; Cons. St. sez. IV, 3 ottobre 1990, n.862); ed ordinaria (Cass., sez.un.,29 ottobre 1974, n3253;Cass.,sez. un., 9 novembre 1974, n.3480; Cass., sez. un., 8 gennaio 1975, n26, Cass., sez. un., 16 febbraio 1977, n.691; Cass., sez. un., 22 novembre 1993, n1548; Cass., sez. un., 5 marzo 1996), che aveva sostenuto le Università non statali come enti aventi natura giuridica pubblica.

In seguito a queste pronunce, parte della dottrina ha qualificato sia le università statali che le non statali “come enti pubblici ad autonomia costituzionalmente garantita.”<sup>215</sup>

Favorevole a questa tesi, si ponevano anche le osservazioni di un'altra parte della dottrina, che sosteneva che le riforme riguardanti le università, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, nel conferire sia alle Università statali che a quelle non

---

<sup>215</sup> F. MERLONI, *Università*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano 2006, p.6106 ss.

statali, un più ampio margine di poteri decisionali, riuscivano ad attenuare anche le loro originarie differenze, sia sul piano didattico che su quello organizzativo.

In senso opposto, invece, si pone la sentenza: T.A.R. Lazio, sez. III, 18 gennaio 2005, n.351, che ha cercato di tenere distinto, nettamente, il regime giuridico delle università non statali da quello delle università statali.

L'aspetto interessante di tale sentenza è nell'argomentazione. (Per il resto, si tratta di una sentenza con il quale il T.A.R. dichiara inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione).

La questione riguardava una gara di appalto per l'affidamento di una applicazione *web di e-business* promossa dalla LUMSA, che si affidava ad una procedura ristretta. In seguito al ricorso di una delle stazioni appaltanti che sosteneva la violazione del d.lgs. n.157/1995. Il T.A.R. sosteneva non applicabile questa normativa, poiché le università non statali non potevano essere considerate come amministrazioni aggiudicatrici nel rispetto dell'art 2 d.lgs. n.157/1995, poiché non rientranti né tra gli enti pubblici non economici previsti dalla lett. *a*, né tra gli organismi di diritto pubblico previsti dalla lettera *b*.

In verità, già precedentemente, Cass., sez. lav., 15 dicembre 1999, n.14129 aveva negato la qualificazione di enti pubblici non economici alle università non statali. nella controversia che riguardava l'I.N.P.S e la L.U.I.S.S per alcune omissioni contributive relative ad un docente del' Università L.U.I.S.S, il prof Amoroso. La Cassazione aveva chiarito che dal riconoscimento della personalità giuridica delle università non statali non si poteva dedurre una natura pubblica, e una indicazione in senso opposto, poteva dedursi dal fatto che per alcune università vi era stata una espressa qualificazione pubblicistica. In base anche alle sentenze della Corte Costituzionale, nn. 396/1988 e 363/1990, richiamate dalla Cassazione, essa aveva escluso che l'Università L.U.I.S.S. potesse avere una natura giuridica pubblica, annoverandola per questo alle persone giuridiche private, in virtù del fatto che il consiglio di amministrazione era formato oltre che dal rettore, dai presidi di Facoltà, da numerosi rappresentanti della L.U.I.S.S., dell'associazione "*Amici della L.U.I.S.S.*" e del personale docente e non docente e da un solo rappresentante del

Governo designato dal Ministro della pubblica istruzione. Si sottolineava inoltre, la provenienza dei beni patrimoniali degli enti promotori e finanziatori, così come la prevalenza del finanziamento privato.<sup>216</sup>

E' opportuno indicare, che quest'orientamento è stato completamente ribaltato, dopo pochi anni, con la sentenza della Cass. Civ. sez. un., 11 marzo 2004, n.5054, che è tornata a sostenere il carattere di ente pubblico non economico delle università non statali. In questa pronuncia la Cassazione negava la propria giurisdizione a favore del giudice amministrativo in riferimento al rapporto di lavoro di un ricercatore della stessa L.U.I.S.S.

La Cassazione invocava il principio che le Università non statali erano equiparate dalla legge a quelle statali. Secondo la Corte, la principale differenza tra università statali e università libere è il grado di minore dipendenza di queste ultime rispetto alle prime sul bilancio statale.

La Corte inoltre, chiarisce che entrambe godono di personalità giuridica ed hanno autonomia amministrativa, didattica e disciplinare così come hanno lo stesso potere di rilasciare titoli aventi valore legale.

Nei tempi più recenti, con l'introduzione ad opera della giurisprudenza comunitaria della nozione funzionale di ente pubblico, anche la recente giurisprudenza del nostro ordinamento, si è orientata verso la nozione "*funzionale e cangiante di ente pubblico,*" come sostenuto dalla recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3043, la quale nel sostenere che, "l'Università libere non sono enti pubblici ai fini del decreto trasparenza" aggiunge che non è più possibile (come avveniva in passato in base alla previsione di cui all'art. 4 della legge n. 70 del 1975) "*attribuire, univocamente e formalmente la qualifica di ente pubblico ad una cerchia delimitata di soggetti, i quali, in virtù della qualificazione pubblicistica formalmente ricevuta, soggiacciono in maniera fissa ed immutabile, ad ogni tipo di disciplina dedicata all'ente pubblico.*" Tale quadro, secondo i giudici del Consiglio di Stato, non corrisponde più all'attuale assetto ordinamentale, caratterizzato da una crescente

---

<sup>216</sup> Per una ricostruzione giurisprudenziale della natura delle università libere si veda più di recente, A. RIDOLFI, *Università pubblica e Università private* cit.

complessità, dei bisogni da soddisfare, che richiedono, spesso, per fronteggiarli il ricorso alla c.d. “ibridazione” delle forme giuridiche, cercando di attenuare in tal modo, i confini tra diritto pubblico e diritto privato.

### **9) La disciplina della trasparenza alle università non statali.**

La disciplina della trasparenza e dell’anticorruzione nei confronti delle pubbliche amministrazioni, tra cui rientrano anche le università, ha visto accrescere, nel nostro ordinamento, recentemente una maggiore attenzione, a seguito di una produzione normativa che a partire dal decreto legislativo 33/2013,<sup>217</sup> ha riordinato la normativa riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

Prima di passare ad analizzare, ‘*strico sensu*,’ la disciplina della trasparenza per le università non statali è opportuno accennare alle norme principali che disciplinano la materia della trasparenza e dell’anticorruzione per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche.

La normativa a riguardo, è formata:

- Dall’art. 11, co. 1, del d.lgs. n. 150/2009 (oggi abrogato), che stabiliva che: “La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali (...).”
- Dalla legge n. 190/2012, art. 1, co. 35, che contiene la delega al governo per l’adozione di un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l’integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità.
- Dal d.lgs. n. 33/2013 che ha introdotto diverse innovazioni come:
  - 1) l’estensione dell’ambito soggettivo di applicazione.

---

<sup>217</sup> D.lgs, del 14 marzo 2013, “ *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.*”

- 2) Una nuova modalità di accesso.
- 3) Il riordino (con abrogazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009) e l'ampliamento degli obblighi on line della creazione di una *governance* della trasparenza.
- 4) La Responsabilità e le sanzioni, (c.d. *enforcement*).

Tale decreto legislativo, chiarisce che le misure del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (previste dal d.lgs.150/2009) si collegano al Piano triennale della prevenzione della corruzione (l. 190/2012), e che a tale scopo il Programma costituisce, una sezione del medesimo Piano, il quale fornisce una valutazione del diverso livello di espansione delle amministrazioni a rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio. (art 1 co.5 lett. a).

- Dall' art. 7 della legge n. 124/2015 (c.d. riforma Madia) che prevede: la razionalizzazione e la precisazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, ai fini di eliminare le duplicazioni e di consentire che tali obblighi siano assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati detenute da pubbliche amministrazioni, il riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, fermi restando gli obblighi di pubblicazione, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.
- Dal Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che prevede la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7

agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Inoltre, per meglio disciplinare l'ambito della trasparenza e dell'anticorruzione, il decreto legge n.90/2014, all'art.19, c.9 (convertito successivamente in legge n 114/2014), sopprimendo l' Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), ha trasferito le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all' ANAC.

In tal modo è stata ridefinita la missione istituzionale dell'ANAC, che si sostanzia essenzialmente nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, come anche mediante l'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che può essere esposto a fenomeni corruttivi.

La “*mission*” dell'attività della nuova ANAC, nella visione più attuale <<è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi delle pubbliche amministrazioni.>><sup>218</sup>

Inoltre, il decreto legge n.90/2014, all' art.19, c.9 (convertito successivamente in legge n 114/2014), trasferisce alla Funzione pubblica le competenze in materia di misurazione e valutazione della performance che fin a quel momento erano affidate all'Autorità anticorruzione, a cui è rimasta la titolarità della funzione di indirizzo in materia di trasparenza e anticorruzione.

L'art 24-bis del d.l. n. 90/2014 (che modifica l'art 11 del d.lgs 33/2013) include tra gli enti pubblici a cui si applicano le disposizioni del decreto, tutte le amministrazioni di cui all'art 1 c.2 del dd.lgs.165/2001. In tale elenco sono comprese anche le Università.

Per meglio chiarire alcuni ambiti sulla disciplina della trasparenza introdotti dal d.lgs. 33/2013, è stata introdotta la delibera del 7 ottobre 2014, n.144 riguardante.

---

<sup>218</sup> Il virgolettato è tratto dal sito istituzionale web dell' ANAC [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

*“Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni.”*

Tale delibera fornisce indicazione circa l'individuazione degli organi di indirizzo politico. In particolare, per quanto riguarda l'ambito delle Università, essa chiarisce che per le università statali sono considerati organo di indirizzo politico (come previsto dalla legge 240/2010), il rettore, il consiglio di amministrazione ed il senato accademico (i membri di quest'ultimo organo, sono esentati dagli obblighi di trasparenza soltanto nei casi in cui gli statuti prevedano espressamente che il Senato ricopre un mero ruolo consultivo).

Per quanto riguarda le università non statali legalmente riconosciute, invece, (in base al nuovo art 11 del. d.lgs.33/2013) gli organi di indirizzo politico con le rispettive competenze sono individuate dai singoli statuti ma sono tenuti al rispetto delle disposizioni previste dal d.lgs.33/2013. La “ratio” dei provvedimenti normativi più recenti è quella di esortare la pubblica amministrazione ad armonizzare i piani di performance con la disciplina normativa in materia di trasparenza e anticorruzione e con la programmazione economico-finanziaria.

Il fine è quello di rendere la macchina amministrativa sempre più orientata al risultato a favore degli utenti, a cui deve essere fornito il pieno accesso a tutte le informazioni sul suo finanziamento e funzionamento.

Come già accennato, nella parte riguardante la natura giuridica da conferire alle università non statali, la delibera dell'ANAC, del 7 ottobre 2014, n.144, è stata impugnata da alcune Università non statali legalmente riconosciute con le tre recenti sentenze. [Tar Lazio sez. III 15 giugno 2015, n.8374, n.8375, n.8376], di cui si è fatto già cenno precedentemente.

Il Tribunale romano di prima istanza accogliendo i ricorsi proposti dalle università ricorrenti, ha ritenuto le università proponenti non soggette ad applicare la delibera n.144/2014 adottata dall' ANAC.

Per questo non devono essere comunicati né tanto meno pubblicati, i dati degli organi delle università non statali legalmente riconosciute, né tanto meno quello dei loro organi di amministrazione, come situazione patrimoniale, compensi, incarichi.

Il criterio da utilizzare, secondo tale giurisprudenza, al fine di determinare l'applicabilità o meno di una normativa pubblicistica, ad un ente classificato come pubblico, muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato.

Secondo questa giurisprudenza, non è sempre e comunque possibile qualificare un organismo di diritto pubblico come pubblica amministrazione (in maniera fissa e immutabile), ma ciò è possibile solo quando la sua attività viene esplicitamente sottoposta ad una disciplina di diritto amministrativo.

Ed in seguito aggiunge che: *“Lo stesso decreto legislativo n. 33 del 2013 (...) opera una distinzione, rilevante ai fini del suo ambito applicativo, tra ente pubblico tout court ed enti privati che svolgono attività di pubblico interesse. Per questi ultimi, infatti, la normativa prevede che le disposizioni in materia di pubblicità e di trasparenza si applichino non integralmente, ma limitatamente all'attività di pubblico interesse.”*<sup>219</sup>

Si compie così un ulteriore passo in avanti nel considerare la natura privata delle università non statali legalmente riconosciute, in netto contrasto, invece, ad altri ambiti, come il diritto del lavoro, dove si è più propensi a riconoscergli una natura giuridica di enti pubblici (non economici).

Tali argomentazione inducono a sostenere che sembra esistere una linea costante, secondo cui le Università non statali sono attratte nella sfera pubblicistica qualora vi sono indici rivelatori, come la presenza di contributi e finanziamenti statali, oppure una *governance* interna che annovera una cospicua rappresentanza pubblica nel consiglio d'amministrazione. Si pone in discussione quindi la trasparenza degli organi che amministrano questi particolari tipi di Università, individuando obiettivi, priorità, piani e programmi.

Le recenti sentenze del Tar Lazio e del Consiglio di Stato citate, pongono un tassello, quindi, a sostegno dell'autonomia universitaria, garantita dall'articolo 33 della Costituzione, anche se i dati richiesti dal d.lgs. 33/2013 e dall'Autorità anticorruzione

---

<sup>219</sup> Cons. St. 11 luglio 2016 sez. VI n.3043, *Considerato in diritto* p. 18.7

non sembrano essere invasivi della libertà di insegnamento garantita dalla nostra Carta Costituzionale.<sup>220</sup>

### **10) Università non statali e controlli amministrativi.**

La normativa che disciplina la sfera dei controlli amministrativi per il sistema universitario ha mosso i primi passi a partire dalla legge n.168/1989, che, all' art 7 c.8, prevede che il regolamento di amministrazione e finanza disciplina, tra l'altro, "le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università, nonché dei singoli centri di spesa".<sup>221</sup>

A questa legge, istitutiva del Ministero dell'Università, e che aveva come scopo quello di ampliare l'autonomia normativa degli Atenei, sono seguite le leggi 19 novembre 1990, n. 341, di revisione degli ordinamenti didattici, 7 agosto 1990, n. 245, sul diritto allo studio, nonché le disposizioni contenute nell' art. 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (recante gli interventi correttivi di finanza pubblica per il 1994) che ha disciplinato le nuove modalità di finanziamento delle università e il regime dei controlli.

A questa produzione legislativa, che riguarda specificamente le università, devono poi aggiungersi:

- La legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha disciplinato il procedimento amministrativo e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.
- Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (e le successive modifiche) di "privatizzazione" del pubblico impiego.

---

<sup>220</sup> In tal senso, G. SAPORITO, *Università non statali fuori dal controllo dell'ANAC*, in [www.quotidianoentilocaliilsole24ore](http://www.quotidianoentilocaliilsole24ore), 25 giugno 2015

<sup>221</sup> In riferimento all'autonomia finanziaria si veda S. Cassese, *La nuova disciplina amministrativa e contabile delle università*, in *Foro it.*, 1990, V, pp. 307 e ss.

- La legge 14 gennaio 1994, n. 20, di riforma dei controlli della Corte dei Conti: queste leggi riguardano tutte le pubbliche amministrazioni, e quindi anche le università.

In estrema sintesi, può dirsi che l'insieme delle leggi richiamate, ha avviato un processo di trasformazione degli atenei, ispirato al principio di autonomia, che riguarda i vari elementi che costituiscono il sistema delle università. Questa trasformazione, investe, oltre alla sfera delle funzioni, dell'organizzazione, della finanza e delle procedure, anche la sfera dei controlli.

La maggior parte dei regolamenti universitari, hanno attuato questo principio, prevedendo sia organismi interni per realizzare forme di controllo sulla gestione amministrativa, sia strutture e modalità per avviare sistemi di valutazione dell'insegnamento e della ricerca.

Tale distinzione richiede alcuni chiarimenti, al fine di realizzare le strutture idonee allo svolgimento delle due forme di controllo.

La maggior parte dei regolamenti hanno attuato questo principio, prevedendo sia organismi interni per conseguire forme di controllo sulla gestione amministrativa, sia strutture e regolamenti per avviare sistemi di valutazione dell'insegnamento e della ricerca.

Al fine di individuare le strutture idonee allo svolgimento delle due forme di controllo è opportuno distinguere bene i due tipi di controllo.

Un primo aspetto riguarda la diversità dell'oggetto, da una parte vi è il controllo dei risultati della gestione amministrativa e dell'altra quella della valutazione dell'insegnamento e della ricerca. I criteri per la valutazione dei risultati del controllo di gestione, si possono facilmente individuare attraverso studi consolidati di economisti ed esperti di funzionamento delle organizzazioni che hanno individuato i parametri dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, facendo riferimento ai costi, ai rendimenti e al grado di raggiungimento di obiettivi prefissati. Ben più complesso e controverso risulta, invece, l'individuazione di criteri oggettivi per il controllo che riguarda la valutazione dell'insegnamento e della ricerca.

Anche nell'ambito dei controlli amministrativi, nell'analizzare gli statuti delle università non statali legalmente riconosciute, si nota come spesso la disciplina seguita da alcune università non statali, si discosta da quanto prescritto per le università statali dalla legge 240/2010, che all'art 2 *c.1 lett. a*, prescrive di istituire, tra i propri organi, il collegio dei revisori dei conti e il nucleo di valutazione.

Il collegio dei revisori dei conti esercita il controllo sulla gestione contabile e sull'attività amministrativa dell'Ateneo, provvede al riscontro degli atti di gestione, accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili, effettua verifiche di cassa, esamina il bilancio di previsione nonché i bilanci ad esso allegati, le eventuali variazioni, il conto consuntivo e i relativi consuntivi allegati, componendo apposite relazioni contenenti l'attestazione circa la rispondenza delle risultanze di bilancio con le scritture contabili nonché valutazioni in ordine alla regolarità della gestione. Può, peraltro, compiere tutte le verifiche necessarie per assicurare il regolare andamento alla gestione finanziaria, contabile e patrimoniale, presentando al consiglio di amministrazione gli eventuali rilievi in ordine alla gestione stessa.

I componenti del collegio sono nominati dal consiglio di amministrazione e hanno un numero variabile, viene eletto nel suo interno un Presidente.

Il nucleo di valutazione, invece, è un organo autonomo di controllo e di garanzia della valutazione, i cui compiti (previsti dall'articolo 2, comma 1 della L. 240/2010) sono disciplinati dai singoli statuti degli atenei che lo prevedono. In collaborazione con le strutture e gli organi coinvolti nelle procedure valutative, il nucleo ha la funzione di verificare l'efficacia, l'efficienza e il corretto utilizzo delle risorse nella gestione da parte delle strutture preposte alla didattica e alla ricerca; valutare la qualità e la produttività della ricerca svolta o promossa all'interno del singolo ateneo, monitorare, anche sulla base di indicatori quantitativi e qualitativi forniti da Miur e dai parametri approvati dai senati accademici, la congruità dell'offerta formativa in relazione ai livelli e alla tipologia dei corsi di studio. Inoltre, il nucleo di valutazione, predispone i rapporti periodici di valutazione da trasmettere agli organi nazionali di valutazione, (ANVUR) dandone pubblicità attraverso il sito di ateneo. Il nucleo esprime anche valutazioni e pareri in riferimento al rispetto dei requisiti qualitativi,

quantitativi e di trasparenza posti dalla normativa vigente, opera per potenziare i processi di accertamento dei risultati, anche attraverso l'acquisizione periodica delle opinioni anonime degli studenti. Tale organo, formula inoltre, proposte agli organi di ateneo per promuovere la pianificazione di azioni utili al potenziamento dell'offerta formativa e della ricerca scientifica, come anche all'ottimizzazione delle strutture.

In particolare, il Nucleo di valutazione, prepara e organizza i rapporti finali di valutazione del costo-rendimento dell'università da presentare al Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, al senato accademico e al consiglio di amministrazione.

Questo assetto dei controlli, ha spesso alimentato alcune osservazioni critiche da parte della dottrina.

In riferimento al collegio dei revisori dei conti, seppur previsto dalla pressoché totalità degli statuti delle università, la sua istituzione, secondo parte della dottrina, non risponde al principio autonomistico, affidato alle università a partire dalla legge n 168/1989.<sup>222</sup>

Sarebbe stato più opportuno istituire soltanto organismi di controllo della gestione a cui affidare anche compiti di revisione, da svolgere a campione sui singoli centri di spesa.<sup>223</sup>

Una seconda critica, mossa a tale organo riguarda la sua composizione che riflette pedissequamente, quella prevista dalla passata disciplina contabile del d.P.R. n.371/1982, che rifletteva principi di rigida centralizzazione. La forte presenza di rappresentanti delle amministrazioni statali, richiama alla mente quel legame che era uno degli strumenti per “governare dal centro” gli atenei per deprimere lo sviluppo della loro autonomia e alimentare forme miste tra organi di controllo e gestione degli atenei. Questo legame appare fortemente in contrasto con la nuova spinta autonomistica imposta anche dalla legge 240/2010.

---

<sup>222</sup> Molto critico sull'istituzione dei collegi dei revisori è S. CASSESE, in *“La nuova disciplina amministrativa e contabile delle università”*, in *Foro.it.*, 1990, V pp 307 e segg. L' Autore osserva che tali disposizioni sono da considerarsi illegittime in quanto la Corte dei Conti “ è un organo di rilevanza costituzionale regolato da leggi. Una università o altro ente pubblico non può scegliere a suo piacimento di adottarlo come organo di controllo con atti che si definirebbero di sottomissione”.

<sup>223</sup> In tal senso R. FINOCCHI, L. FIORENTINO, A. MARI; *“Gli statuti delle università”* Milano 2000.

La terza critica è stata posta in riferimento al nucleo di valutazione, al quale vengono assegnate, funzioni molto eterogenee tra loro. Sembra molto difficoltoso che lo stesso organismo possa svolgere, allo stesso tempo, efficacemente, il controllo della gestione e la valutazione dell'insegnamento e della ricerca essendo due ambiti, il controllo di gestione amministrativa e la valutazione e la ricerca, molto differenti tra loro.

Soffermandoci, più specificamente alle università non statali legalmente riconosciute, bisogna individuare che la sfera dei controlli amministrativi, risulta ben più blanda rispetto alle università statali. Molte università c.d. "libere," infatti, in nome della loro indipendenza da controlli a cui sono soggette le università statali, non hanno istituito tra i loro organi, il collegio dei revisori dei conti o il nucleo di valutazione, vestendo, questa volta, le sembianze del soggetto privato, non soggetto a seguire una disciplina di stampo pubblicistico.<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> Alcune Università non statali legalmente riconosciute, tra cui l'Università Luigi Bocconi, l'Università Suor Orsola Benincasa, la LUISS, la LUMSA, lo IULM, l'Università Cattaneo e l'Università Vita e salute San Raffaele di Milano, non prevedono, tra i loro organi, il Collegio dei Revisori dei Conti. Il Nucleo di Valutazione non è previsto, invece, nell'Università Luigi Bocconi, nell'Università della Valle d'Aosta e nell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

## CAPITOLO IV

### IL REGIME GIURIDICO DELLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE

#### 1) *La disciplina delle università telematiche.*

Con l'avvento della diffusione degli strumenti telematici, all'inizio del XXI secolo, anche in Italia, sia le università statali che quelle "non statali," sono state autorizzate a sperimentare corsi a distanza, che avrebbero integrato quelli tradizionali, con lo scopo di arricchire l'offerta formativa e rispondere soprattutto ad esigenze specifiche di studenti, o meglio, di particolari tipi di studenti, come quelli già entrati nel mondo del lavoro. (I sostenitori ne esaltano, infatti, la capacità di fornire formazione universitaria a distanza, attraverso la modalità di *e-learning* che permette di conciliare studio e lavoro, potendo dedicarsi gli studenti allo studio compatibilmente con le proprie disponibilità di tempo).

La genesi sperimentale della formazione a distanza, è stata successivamente stabilizzata ed istituzionalizzata con il d.m 17 aprile 2003,<sup>225</sup> emanato sulla base dell'art 26, comma 5, della l. 27 dicembre 2002 n.289.<sup>226</sup> *Disposizioni per la*

---

<sup>225</sup> Il decreto del 17 aprile 2003 del ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, emanato di concerto con il ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, *Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all' art 3 del decreto 3 novembre 1999 n.509*, in *Gazzetta ufficiale*, n.98 del 29 aprile 2003. Il testo originario è stato prima modificato dal decreto interministeriale del 15 aprile 2005 e poi dal decreto interministeriale del 14 luglio 2006.

Recentemente tale decreto è stato sostituito con il DM del 12/12 2016 n.987, *Decreto autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio.*

<sup>226</sup> L'art 25 c.5, capoverso 1, della l.289/2002 prevede che << Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sono determinati i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici, ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509,

*formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003) in Gazzetta ufficiale n.305 del 31 dicembre 2002, supplemento ordinario n.240.*

Le università telematiche sono istituzioni universitarie, promosse da soggetti sia pubblici che privati, autorizzati a rilasciare titoli accademici, come previsto dall' art 3. d.m 3 novembre 1999 n.509, previo riconoscimento da parte del Miur. Queste istituzioni universitarie, a loro volta, al fine del riconoscimento, devono essere dotate di adeguate risorse organizzative e gestionali e di determinati requisiti riguardanti sia il processo formativo che le soluzioni tecnologiche adottate, che devono essere espressamente indicati nel regolamento attuativo.

Il procedimento di accreditamento è espressamente disciplinato dallo stesso regolamento di attuazione, esso si conclude con un decreto ministeriale, previo coinvolgimento in sede consultiva del CUN e di un Comitato di esperti appositamente costituito ai fini del rilascio del titolo abilitativo.<sup>227</sup>

---

al termine dei corsi stessi, senza oneri a carico del bilancio dello Stato. Ai fini dell'acquisizione dell'autorizzazione al rilascio dei titoli accademici, le istituzioni devono disporre di adeguate risorse organizzative e gestionali in grado di:

- a) presentare un'architettura di sistema flessibile e capace di utilizzare in modo mirato le diverse tecnologie per la gestione dell'interattività, salvaguardando il principio della loro usabilità;
- b) favorire l'integrazione coerente e didatticamente valida della gamma di servizi di supporto alla didattica distribuita;
- c) garantire la selezione, progettazione e redazione di adeguate risorse di apprendimento per ciascun *courseware*;
- d) garantire adeguati contesti di interazione per la somministrazione e la gestione del flusso dei contenuti di apprendimento, anche attraverso l'offerta di un articolato servizio di teletutoring;
- e) garantire adeguate procedure di accertamento delle conoscenze in funzione della certificazione delle competenze acquisite; provvedere alla ricerca e allo sviluppo di architetture innovative di sistemi e-learning in grado di supportare il flusso di dati multimediali relativi alla gamma di prodotti di apprendimento offerti.

<sup>227</sup> Il Comitato di esperti, di cui all'art.5 del decreto interministeriale del 17 aprile 2003, è stato istituito dal d.m.25 giugno 2003. La composizione di questo comitato è stata modificata con il d.m.10 gennaio 2005. A seguito del d. i. del 15 aprile 2005, che ha modificato il d.i. del 17 aprile 2003, i compiti affidati in precedenza a questo comitato di esperti sono stati attribuiti al Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (Cnvsu), istituito dall'art 3 l.19 ottobre 1999, n.370, Disposizione in materia di università e ricerca scientifica e tecnologica, in Gazzetta ufficiale n.252 del 26 ottobre 1999. Questo organismo di valutazione è stato sostituito con l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario, (ANVUR) prevista dall' art 2 comma 140 del d.l 3 ottobre 2006, n.262, la cui composizione e i cui compiti sono stati disciplinati dal d.P.R febbraio 2010, n.76

Le università telematiche si presentano quindi come strutture universitarie, finalizzate alla formazione a distanza, la cui definizione la si trova nell'art 2 del citato d.m del 2003.<sup>228</sup>

Esso presuppone a tal fine:

- a) l'utilizzo di internet per la diffusione del materiale didattico e per lo sviluppo di attività formative fondate sul rapporto interattivo tra docenti e studenti.
- b) L'utilizzo del computer come mezzo principale per la partecipazione al processo di apprendimento.
- c) Un elevato grado di indipendenza da limiti di presenza fisica e di orario per l'utilizzo dei servizi.
- d) Contenuti didattici standard, adattabili anche alle esigenze personali degli utenti finali.
- e) Il monitoraggio continuo del livello di apprendimento.

E' opportuno evidenziare come la struttura normativa delle università a distanza, come rilevato da autorevole dottrina, << poggia sulla sabbia >>,<sup>229</sup> essendo formato dalla poca normativa citata: (l'art 26 c.5. legge n.289/2002; d.m.17 aprile 2003; il d.m 47/2013); e si può dire quasi più nulla, al di là di alcune recenti delibere dell'ANVUR e alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa.

La disciplina riguardante le università a distanza si presenta per lo più frammentaria ed eterogenea e non di facile interpretazione sotto vari profili. Gli undici atenei telematici, istituiti tutti nel periodo 2004-2006, sono stati inclusi nel sistema universitario tramite un apposito decreto ministeriale aventi una forma giuridica privatistica.

L'organizzazione degli atenei a distanza rispecchia genericamente quello dell'università tradizionali. Ogni università ha un proprio statuto in cui sono delineati

---

<sup>228</sup> L'art 2 del d.m del 2003 dispone che :<< I corsi di studio a distanza sono istituiti e attivati dalle Università degli studi statali e non statali ed utilizzano le tecnologie informatiche e telematiche in conformità alle prescrizioni tecniche di cui al presente decreto. <<I titoli accademici di cui all'art. 3 del D.M. 22 ottobre 2004, n. 270, possono essere rilasciati da istituzioni universitarie, promosse da soggetti pubblici e privati e riconosciute secondo i criteri e le procedure di cui al presente decreto. Le predette istituzioni assumono la denominazione di "Università telematiche">>.

<sup>229</sup> A. SANDULLI, <<L'arcipelago delle università non statali>> cit. 617

gli aspetti organizzativi. Lo statuto è approvato, unitamente al regolamento didattico, dal provvedimento ministeriale che istituisce l'università telematica e ne determina l'accREDITAMENTO come istituzione universitaria abilitata al rilascio dei titoli accademici aventi valore legale.

Il modulo didattico è basato su corsi di studio impartiti a distanza che si avvalgono delle moderne tecnologie informatiche e telematiche basandosi su requisiti e standard contenuti nel decreto interministeriale del 17 aprile 2003.<sup>230</sup>

L'ampliamento dell'offerta formativa a queste nuove innovazioni, risponde ad una esigenza della società moderna italiana che sembra considerare irrinunciabili alcune soluzioni, anche di tipo organizzativo, che utilizzano la rete e i nuovi mezzi tecnologici dell'informazione e della comunicazione. Le riforme e i cambiamenti <<che hanno trasformato la vecchia università di élite in una grande e indistinta università di massa<sup>231</sup>>>, costituiscono una costante da cui non si può prescindere. D'altronde, ciò, è quanto avviene anche nei Paesi più avanzati e risulterebbe inopportuno non poter introdurre attività didattiche innovative, destinate, forse, in un futuro non lontano, a sostituire le metodologie formative convenzionali.<sup>232</sup>

Le università telematiche, vengono delineate come realtà basate interamente sull'*e-learning*, esse si differenziano anche dalle università tradizionali, in cui la didattica, anche se impartita con le nuove tecnologie, si integra all'attività di ricerca e all'interazione continua con i docenti.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> L'art 7 c.2 del d.i. 17 aprile 2003, stabilisce che il provvedimento ministeriale, istitutivo degli atenei telematici, determina l'accREDITAMENTO di essi sistema universitario. Tale disposizione abilita le università telematiche al rilascio dei titoli aventi valore legale. Su tale presupposto trova applicazione anche per le università telematiche, il sistema nazionale di valutazione assicurazione della qualità e accREDITAMENTO delle università, introdotto dal d.lgs. 27 gennaio 2012, n.19 secondo quanto stabilito dall'art 3, c.1 del d.lgs. 19/2012.

<sup>231</sup> A. GRAZIOSI . *L'università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*. Bologna 2010, in cui l' Autore ripercorre le tappe salienti del sistema universitario italiano degli ultimi cinquant'anni, ponendo in evidenza il progressivo declino della formazione universitaria in cui alla qualità e ricerca si riserva un ruolo secondario.

<sup>232</sup> E' opportuno tener presente, che vi sono comunque alcune attività formative che non possono prescindere dalla presenza fisica dei partecipanti, non potendo per questo essere soddisfatte in via telematica. In questo senso si è espresso anche il Consiglio di Stato (sezione VI) ordinanza 11 febbraio 2015, n.653 ha ritenuto legittima l'esclusione di una università telematica dall'elenco delle istituzioni accademiche deputate ad istituire i percorsi di tirocinio formativo attivo per l'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado per l'a.a.2014-2015.

Dal punto di vista formale, gli atenei telematici si presentano simili a quelli tradizionali, anche se un elemento fondamentale che li discosta è che nel regime giuridico delle telematiche la ricerca, è considerata un elemento secondario, rispetto a quando avviene negli atenei statali, dove, al contrario, essa è considerata un elemento indispensabile per la trasmissione del sapere.<sup>234</sup>

Per questo, la costituzione delle università telematiche in Italia, è stata accompagnata da diverse critiche e il giudizio che ne dà la comunità accademica è per lo più negativo. La loro nascita è vista come un'esperienza fallimentare, una realtà molto distante dall'idea delle *open university* del Regno Unito,<sup>235</sup> fondate sulla logica dell'istituzione di massa e nella prospettiva dell'educazione permanente, che avrebbero dovuto essere il modello di riferimento per le università telematiche italiane.

A dirla con Andrea Graziosi, l'istituzione di 11 Università telematiche nel periodo 2004-2006, tutte private, nonostante il parere contrario da parte del Cun, ha rappresentato uno dei provvedimenti più gravi e scandalosi della storia dell'Università italiana.<sup>236</sup>

Ciò che si contesta maggiormente a questi nuovi tipi di università è l'attivazione dei corsi di studio a distanza, i cui fruitori sarebbero la nuova categoria degli "studenti telematici," che affidando la loro formazione a queste nuove tecniche computerizzate, acquisirebbero nozioni con scarso sviluppo delle capacità critiche, a cui farebbe eco una comunità di "ricercatori telematici" isolata e lontana dalla realtà scientifica, orientati ad un sostanziale conformismo ed inclini ad una "ricerca standardizzata."<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> Sul punto, F. SCIARRETTA, *Le Università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato*, Il Mulino 2015. A. RIDOLFI, *L'università pubblica e l'università privata*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di) *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit. p.491 ss. p.524.

<sup>234</sup> Sul punto DUGATO - PIPERATA "Università degli studi in *Enc. giur.* 2007

<sup>235</sup> L'istituzione delle *open university* nel Regno Unito risale al 1969.

<sup>236</sup> A. GRAZIOSI, *L'Università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano* cit. p.119 ss.

<sup>237</sup> In tal senso, più di recente F. SCIARRETTA, *Le Università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato*, cit. p.9. Come anche A. RIDOLFI, *L'università pubblica*

Di diversa opinione si pongono invece gli studiosi che operano una distinzione tra *e.learning*, valutando positivamente l'istituzione dei corsi di studio a distanza impartiti dalle Università tradizionali, e riservando una valutazione negativa per la stessa tipologia di corsi impartiti dalle Università telematiche. Secondo questo orientamento è legittimo sospettare che gli atenei telematici italiani fondati sull'idea che debbano esistere entità dedicate all' *e-learning*, separate da altri tipi di Università, non rappresenterebbero una innovazione, mentre invece la novità sarebbe già messa in opera dagli atenei tradizionali, dove la didattica supportata dalla telematica si integra alla ricerca e all'interazione quotidiana con gli studenti.<sup>238</sup>

Il fenomeno delle Università telematiche è in costante espansione sia per il numero degli iscritti sia soprattutto per la quantità di denaro che vi circola attorno a vario titolo, ciò ha contribuito ad una espansione eccessiva di questa categoria di atenei, alcuni anche di dubbio valore, creati con fini speculativi e attirati per lo più da contributi statali.<sup>239</sup>

Gli atenei telematici sono considerati parte integrante del processo di privatizzazione da cui è investito l'intero sistema universitario, venendo annoverati tutte le università di questo tipo, nella sfera delle organizzazioni private. Invero, anche se i contributi statali riservati a questi particolari tipi di istituti, sono soltanto eventuali e non sufficienti a coprire i costi di attività a cui essi provvedono con entrate proprie, anche la loro natura privata, risulta tutt'altro che scontata, rappresentando, come si vedrà in seguito, una problematica giuridica controversa e molto dibattuta.

---

*e l'università privata, cit. Secondo cui <<Circa una quindicina di anni fa, Mario Deaglio aveva messo in guardia dai pericoli di un eccessivo peso della telematica nell'ambito universitario; a studenti telematici, l'uno isolato dall'altro, alle prese con pacchetti di nozioni computerizzate, avrebbero fatto sempre più da contrappunto ricercatori telematici, isolati in piccoli gruppi. Per i primi, l'istruzione così trasformata poteva comportare uno scarso sviluppo delle capacità critiche e l'accettazione indiscussa di quanto compariva su uno schermo, ossia una concezione "gerarchica" del sapere potenzialmente più stringente di quella delle università dominate dai "baroni universitari." Per i secondi, invece si poteva sviluppare la tendenza a un sostanziale conformismo, con ricerche che procedevano secondo linee assestate e con scarso spazio lasciato al diverso>>.*

<sup>238</sup> S. CASTELLI, M. PIERI, *I corsi di laurea a distanza in psicologia: una prima valutazione delle esperienze italiane*, in *Giornale italiana di psicologia* 2010, n.3 p.509 ss.

<sup>239</sup> In tal senso F. GRASSI NARDI, E. TALARICO, *"Il finanziamento delle Università non statali e telematiche"*, in AA.VV. , *Finanziamento, competizione e accountability nel governo dell' Università*, Il cit.p.209 ss.;

Alcune università telematiche, infatti, pur godendo di un' autonoma soggettività giuridica, si presentano come espressione di soggetti pubblici o di università convenzionali.

Il rischio maggiore della loro attività, secondo alcuni studiosi, è l' apertura a forme diverse e incontrollabili di organizzazione ed erogazione del servizio universitario senza nessuna garanzia di qualità.<sup>240</sup>

Le università telematiche non sono tutte uguali, occorre per questo operare una distinzione tra le varie realtà. Molte volte, infatti, le critiche mosse, pur se fondate, denotano una conoscenza non completa di questi nuovi istituti. Per questo, se appare giustificata la critica volta al loro fine speculativo, il cui scopo principale (per non dire esclusivo) consiste nel rilascio dei titoli di studio, bisogna dall' altro tener presente che esse sono sottoposti periodicamente ad analisi e valutazioni ministeriali, e devono rispondere a specifici requisiti minimi al fine dell' attivazione dei corsi di studio e del mantenimento del loro accreditamento nel sistema universitario.

Su tale linea, si è mosso anche il recente decreto ministeriale del 12 dicembre 2016, n.987 (*Decreto autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio*), il quale impone agli atenei a distanza di allinearsi a quelli tradizionali nel rispetto dei requisiti di docenza, vale a dire circa il rapporto tra il numero di studenti e quello dei docenti.

Invero, a tale decreto, sono stati presentati recentemente due emendamenti da parte di alcune forze politiche al Senato che mirano ad azzerare la riforma e rinviare al 2020 l' obbligo delle telematiche di gestire attualmente 60 mila studenti con 200 docenti di ruolo. Occorrerà attendere se le forze governative, terrà il pugno sulla linea scelta recentemente, in nome della lotta all' eccessivo numero dei corsi e del controllo sulla loro qualità, a tutela soprattutto degli studenti che scelgono queste nuove forme di atenei.

In definitiva, la crescita di questi nuovi tipi di università, ha indotto la scienza giuridica, a porsi nuovi interrogativi, e per questo, oltre alla dicotomia della natura

---

<sup>240</sup> A. MARI, *L' istituzione dell' << Unitel >> tra nuovi problemi ed incerte prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2006, n.11 p 1189 ss. dello stesso orientamento A. RIDOLFI, *L' università pubblica e l' università privata*, cit.

pubblica o privata da conferire alle università telematiche, attualmente la sfera di indagine sembra spostarsi sulla contrapposizione tra fine di lucro/non fine di lucro, in riferimento allo scopo da attribuire alle università a distanza.<sup>241</sup>

### **1.1) *Le diverse realtà delle università telematiche in Italia***

Lo scenario delle università telematiche presenti sul territorio italiano risulta molto eterogeneo e presenta una diversità di caratteristiche che riguardano l'origine, l'organizzazione, la *governance* e il finanziamento.

Gli atenei telematici si possono dividere in due grandi categorie, quelli che hanno un'origine privatistica, e si presentano come espressione di soggetti privati e quelli che presentano tratti pubblicistici e sembrano rispondere alla *mission* dei soggetti pubblici da cui traggono origine.

Per meglio individuare gli elementi privatistici e pubblicistici occorre analizzare la struttura organizzativa dei vari istituti telematici presenti sul territorio.

Nel periodo 2004-2006 sono state istituite numerosi atenei telematici, tra cui rientra:

\_ L'Università Guglielmo Marconi, promossa dal consorzio interuniversitario <<Formazione per la comunicazione (FORCOM)>> e dal consorzio

---

<sup>241</sup> Sul fine di lucro perseguito dalle università telematiche si veda A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali*, cit. p.619, come anche F. ELEFANTE, *University Business in Italy? Tipi di istituzioni universitarie e relative regimi*. In *Munus* n 1/2015.

<< Tertium>>.<sup>242</sup> Questo ateneo è stato istituito con decreto ministeriale, il 1 marzo 2004 e nel proprio sito web, si definisce come ateneo pubblico non statale.

Il suo statuto all'art 1 dispone che << *l' Università appartiene alla categoria delle Istituzioni previste dall' art 1, c.2 del testo Unico delle Leggi sull'istruzione superiore approvato con Regio decreto 31 agosto 1933 n.1592, ed è dotata di personalità giuridica*>>.

Per quanto riguarda la composizione del consiglio di amministrazione l'art. 4 dello statuto prevede che esso è composto dal rettore e da dodici membri di cui sei nominati dalla fondazione <<Tertium>> e sei nominati dalla fondazione << Marsilio Ficino>>. Possono entrare a farne parte anche rappresentanti di organismi pubblici e privati, non superiore a quattro rappresentanti, che si impegnano a versare per almeno un triennio un contributo finanziario per il funzionamento dell'Università, in una misura fissata dal consiglio di amministrazione. Il presidente del consiglio di amministrazione è nominato in seno allo stesso ed è scelto tra i componenti nominati dalle due fondazioni che sostengono l'Università. Il consiglio di amministrazione nomina il rettore, individuandolo all'interno di una rosa di quattro nominativi, indicati dalle rispettive fondazioni, in misura di due nominativi ciascuno.

\_ L'Università Unitelma Sapienza, istituita con decreto ministeriale del 7 maggio 2004, a Roma, e promossa dal Formez attraverso il consorzio <<Telma>>.

In seguito ad un successivo accordo di programma con il Miur, l'ateneo è attualmente promosso e sostenuto dal consorzio <<Telma Sapienza >>, i cui soci fondatori sono Sapienza Università di Roma e Formez PA che occupano il 51% delle quote consortili<sup>243</sup>.

Lo statuto vigente stabilisce che è riconosciuto all'ateneo personalità giuridica privata e autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile (art 1. statuto). L'università ha sede a Roma presso i locali di Sapienza Università di Roma.

---

<sup>242</sup> Il consorzio Tertium è costituito da Cassa di risparmio di Roma, Wind, consorzio interuniversitario <<Formazione per la Comunicazione- Forcom, Carisbo e NTA s.r.l.) e ora sostenuta dalle fondazioni di diritto privato <<Tertium>> già consorzio <<Tertium>> e <<Marsilio Ficino>>

<sup>243</sup> L'attuale formazione include anche Poste italiane S.p.a. (detenendo il 24,5 % delle quote consortili). Accademia nazionale di medicina, un consorzio tra l' Università degli studi di Palermo e l' Associazione Nazionale Famiglie emigrate (ANFE). E Innovazione, Apprendimento, Lavoro (IAL)

L'art. 3, punto 3.1, dello statuto, prevede che Unitelma Sapienza <<esplica le funzioni primarie della ricerca scientifica e della didattica, organizzando la formazione di livello superiore>>. L'Ateneo è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione dell'Università e della Ricerca, (art 3, punto 3.3).

Le quote di maggioranza del consorzio Telma Sapienza s.c. a.r.l. sono detenute da Sapienza Università di Roma e Formez PA, ed i rapporti tra questi due soggetti promotori costituiscono <<componente fondamentale dell'organizzazione di Unitelma Sapienza>> (art 3, punto 3.9).

Tali rapporti sono regolati da apposite convenzioni, con le quali vengono affidate ad Unitelma Sapienza attività affini a finalità istituzionali di Sapienza Università di Roma e Formez PA. Essi sono coordinati dal consorzio "Telma Sapienza s.c. a.r.l.", << che ne controlla il perseguimento dei fini istituzionali e provvede al monitoraggio dei flussi finanziari>>.

L'organizzazione interna e gli organi di *governance* di Unitelma Sapienza, richiamano quelli previsti dalla legge Gelmini per le università statali (art 2).

Il consiglio di amministrazione è composto di dieci membri: il presidente e altri quattro membri sono nominati dal consorzio <<Telma Sapienza s.c. a.r.l.>>, il rettore è nominato dallo stesso consiglio di amministrazione tra i professori di prima fascia dell'università o tra personalità del mondo accademico, scientifico, professionale di noto valore, inoltre, ne fanno parte un rappresentante designato dal Miur e un altro designato dal ministero per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, due autorevoli personalità della ricerca scientifica e della cultura ovvero ne possono far parte su proposta del rettore e designate dal senato accademico qualificati esponenti di fondazioni *onlus*, istituzioni o organizzazioni pubbliche o private.

Lo statuto stabilisce che il consiglio di amministrazione determina le linee di sviluppo di Unitelma Sapienza <<in funzione delle finalità istituzionali e in aderenza alle indicazioni del consorzio Telma Sapienza s.c. a r l>>. (art 6.8).

Il consiglio di amministrazione nomina anche i componenti del collegio dei revisori dei conti, su proposta del consorzio <<Telma Sapienza s.c. a.r.l.>>.

In caso di cessazione dell'attività, l'art 30 dello statuto prevede che il patrimonio dell'università sia devoluto al consorzio << Telma Sapienza s.c. a r l >>.

\_ L'Università telematica Leonardo da Vinci, Torrevicchia Teatina (CH), è stata istituita con d.m del 27 ottobre 2004.

Tale ateneo nasce su impulso dell' Università degli studi <<Gabriele D'Annunzio>> di Chieti - Pescara e su iniziativa della Fondazione di diritto privato della stessa Università Gabriele D'Annunzio<sup>244</sup> che la sostiene.

L'Ateneo gode di personalità giuridica come stabilito dall'art.1 dello statuto, che dispone inoltre che <<il presente statuto si configura come l'espressione fondamentale del suo ordinamento autonomo, secondo i principi dell'art 33 della Costituzione e nei limiti e modalità stabiliti dalle leggi dello Stato>>.

L'art 3 dello statuto riconosce all' Università, <<autonomia didattica, scientifica, organizzativa e patrimoniale>>.

Il consiglio di amministrazione è presieduto dal presidente della <<Fondazione Università Gabriele D'Annunzio, inoltre, ne fanno parte il rettore, nominato dallo stesso consiglio di amministrazione tra personalità del mondo della cultura; da due professori di ruolo dell'Università degli studi <<Gabriele D Annunzio>>, designati dal consiglio di amministrazione della <<Fondazione Università Gabriele D' Annunzio>>, previa autorizzazione della omonima Università degli studi; da due componenti scelti dal consiglio di amministrazione dell'Università degli studi Gabriele D'Annunzio, da un rappresentante del Miur e dal direttore generale. Il rettore è nominato dal consiglio di amministrazione dell'ateneo telematico.

\_ L'Università Uninettuno è stata istituita con d.m del 15 aprile 2005, tale ateneo è promosso e sostenuto da Uninettuno s.r.l. Inizialmente i materiali e i contenuti didattici relativi ai corsi di studio a distanza sono stati messi a disposizione del consorzio <<Nettuno>> (costituito nel 1991 dal Politecnico di Torino, Politecnico di Milano, Università degli studi di Napoli <<Federico II>>, Rai, IRI, Telespazio,

---

<sup>244</sup> Tale fondazione è stata costituita ai sensi dell'art 59 c.3 l.23 dicembre 2000, n.388. *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2011)*, in *Gazzetta ufficiale n.302 del 29 dicembre 2000, supplemento ordinario n.219*

Confindustria e Telecom Italia per impulso del ministero dell'istruzione dell'Università e della Ricerca, come previsto dall'art 11 c.3, l. 341/1990.

Lo statuto disciplina, all'art 1 che <<l'Università rilascia titoli accademici di cui all'art 3 del d.m 22 ottobre 2004, n. 270>>. Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente nominato da Uninettuno s.r.l., da tre rappresentanti designati da Uninettuno s.r.l., dal rettore, da due membri di designazione del Senato accademico tra i professori di ruolo dell'Università e della Ricerca, nonché da un rappresentante del Miur e da un rappresentante di ciascun soggetto pubblico o privato (in numero non superiore a tre) che si impegnino a versare per almeno un quinquennio un contributo per il funzionamento dell'università, il cui importo minimo è stabilito dal consiglio di amministrazione. Il rettore è nominato dal consiglio di amministrazione, tra i professori ordinari universitari come stabilito dall'art. 8 dello statuto.

\_ Italian University Line, Firenze, istituita con il d.m 2 dicembre 2005 è una università telematica promossa e sostenuta dal consorzio <<IUL>> (ora composto da Università degli studi di Milano <<Bicocca>>, Università degli studi di Firenze, Università degli studi di Palermo, Università degli studi di Catania e Indire – Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa), nel proprio sito web, [www.iuline.it](http://www.iuline.it), essa si definisce università telematica pubblica non statale. L'art 2 dello statuto riconosce all'ateneo, personalità pubblica di diritto privato e l'autonomia didattica, organizzativa, amministrativa e patrimoniale. Il consiglio di amministrazione è composto da dodici membri, nominati dal consiglio di amministrazione del consorzio <<IUL>>, tra cui il presidente (nominato dal consiglio di amministrazione del consorzio <<IUL>> , nonché dal rettore, nominato dal consiglio di amministrazione tra i professori di prima fascia, e da un rappresentante del ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca. Il rettore è nominato dal consiglio di amministrazione dell'Università sentito il senato accademico. L'art 20 dello statuto prevede che in caso di cessazione dell'attività o di perdita della personalità giuridica o dell'autonomia, il patrimonio dell'università è devoluto al consorzio <<IUL>>.

\_ e-Campus, Novedrate (CO), istituita con il d.m. 30 gennaio 2006. Tale Università è promossa e sostenuta dalla fondazione di diritto privato <<Fondazione e. Campus per l'università e la ricerca>>. Essa viene qualificata dall'art 1 del suo statuto come <<Università telematica non statale>> a cui viene attribuita personalità giuridica. Il presidente dell'università presiede anche il consiglio di amministrazione, ed è nominato dal presidente onorario della >> Fondazione e - Campus per l'università e la ricerca>>, (art 8). Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente dell'università, da due componenti (che possono essere aumentati fino a quattro) nominati dal consiglio di amministrazione della <<Fondazione e- Campus per l'università e la ricerca>>, dal rettore e da un rappresentante del Miur. (art.9). Il consiglio di amministrazione nomina il rettore dell'università, scegliendolo tra personalità del mondo accademico ovvero di riconosciuto valore e qualificazione scientifica, organizzativa e didattica.

\_Giustino Fortunato, Benevento, istituita con il d.m.13 aprile 2006, questa università è stata promossa e sostenuta dall'associazione di diritto privato <<Efiro>>. L'art.1, stabilisce che l'ateneo ha personalità giuridica ai sensi del Decreto Ministeriale 13 aprile 2006 e dell'art 1 del testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore 31 agosto 1933, n.1592>> ed è sottoposta al controllo del Miur.

Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente dell'associazione <<Efiro>>, dal rettore e da nove componenti designati dall'associazione <<Efiro>>. Possono essere chiamati a farne parte anche due rappresentanti di organismi pubblici o privati che si impegnino a versare per almeno un triennio un contributo per il funzionamento dell'università, il cui importo è stabilito dal consiglio di amministrazione. Il presidente del consiglio di amministrazione è eletto fra i membri nominati dalla associazione Efiro, su proposta della stessa associazione. Secondo quando disposto dall'art 10 dello statuto, il consiglio di amministrazione nomina il rettore, su proposta dell'associazione <<Efiro>>, ed è scelto tra personalità del mondo accademico o della vita sociale nazionale e internazionale di riconosciuto valore e qualificazione scientifica, imprenditoriale, culturale e del lavoro.

\_ Pegaso, Napoli, è una Università telematica istituita con il d.m 20 aprile 2006, promossa e sostenuta dall' Università Telematica Pegaso S.p.a. avente conduzione familiare. L'art 1 dello statuto dispone che << l' Università appartiene alla categoria delle istituzioni previste dal' art 1, c.2 del testo unico del 1933 n.1592 ed è dotata di personalità giuridica>>.

Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente del consiglio di amministrazione (c.d.a), dell'Università Telematica Pegaso, S.p.a. o da un suo delegato. Possono entrare a farne parte anche organismi pubblici e privati che si impegnino a versare una quota come contributo per il funzionamento dell' università il cui importo minimo è fissato dal consiglio di amministrazione. Il presidente del c.d.a. è nominato dal c.d.a. nella persona del presidente del c.d.a dell' Università Telematica Pegaso o da un suo delegato.

Il rettore è nominato dal c.d.a. tra le personalità del mondo accademico della vita sociale nazionale e internazionale, di riconosciuto valore e qualificazione scientifica, imprenditoriale, culturale e del lavoro.

\_ L' Università telematica San Raffaele, Roma (già denominata Unitel con sede in Milano), è stata istituita con il d.m 8 maggio 2006, promossa e sostenuta da Unitel s.r.l.<sup>245</sup> fa parte ora interamente del Gruppo San Raffaele s.p.a.

Tale ateneo si definisce sul suo sito web, come ateneo non statale legalmente riconosciuto. L'art 3 del suo statuto dispone che: <<l' Università appartiene alla categoria delle istituzioni previste dall'art.1, comma 2, del testo unico delle leggi sull' istruzione superiore approvato con regio decreto 31 agosto 1933 n.1592 ed è dotato di personalità giuridica>>.

Il consiglio di amministrazione, è composto dal presidente dell'assemblea dei soci di Unitel s.r.l. o da un suo delegato, inoltre ne fanno parte cinque rappresentanti designati da Unitel s.r.l. dal rettore e dal direttore generale. Possono essere chiamati a farne parte del consiglio di amministrazione, rappresentanti non superiore a tre di enti pubblici e privati che si impegnano a versare un contributo per il funzionamento

---

<sup>245</sup> Unitel s.r.l. ha come soci fondatori: Tosinvest Italia s.a.s., società a base familiare, Fondazione <<Renato Dulbecco>>, Fininvest gestione servizi s.p.a. Mediolanum comunicazione e Claudio Cerrutti.

dell' università, secondo i criteri e le modalità stabiliti dal c.d.a. il consiglio di amministrazione nomina il rettore, che è scelto tra i professori di prima fascia dell' università o fra personalità del mondo accademico che si sono distinte per il buon funzionamento dell'università.

\_ L' Università telematica Niccolò Cusano (Unicusano), con sede a Roma, è stata istituita con il d.m 10 maggio 2006, fondata da una persona fisica (Stefano Bandecchi), ed è promossa e sostenuta dalla società delle Scienze umane s.r.l. Nel proprio sito istituzionale, si definisce università pubblica non statale. Lo statuto dispone che l'Università Unicusano rientra nella categoria delle istituzioni previste all' art 1, c.2 del testo unico del 1933, n.1592 ed è dotata di personalità giuridica (art 1). Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente dell'università, dal vicepresidente dell'università, dall'amministratore delegato, da otto rappresentanti designati dalla Società delle Scienze umane s.r.l., dal rettore e da un professore di ruolo dell'università (scelto dal c.d.a.). Possono essere chiamati a farne parte del c.d.a rappresentanti di organismi pubblici o privati, non superiore a tre, che si impegnino a finanziare l'ateneo, per almeno un triennio, con un contributo, determinato dal consiglio di amministrazione. Il presidente, il vicepresidente e l'amministratore delegato dell'università sono designati dalla Società delle Scienze umane s.r.l. Il consiglio di amministrazione nomina il rettore, scegliendolo tra le personalità del mondo accademico o della vita sociale, nazionale ed internazionale di riconosciuto valore e qualificazione scientifica, imprenditoriale, culturale e del lavoro.

\_ Università Mercatorum, Roma è stata istituita con il d.m 10 maggio 2006, essa è promossa e sostenuta dalla società consortile a responsabilità limitata <<Universitas Mercatorum>> (la cui denominazione completa è <<Camcom camere di commercio di Italia - Universitas Mercatorum), che costituisce un'agenzia del sistema camerale italiano. Con un atto di fusione, questa società consortile è stata incorporata dal Sistema camerale servizi s.r.l. nel sito web istituzionale, [www.uninercatorum.it](http://www.uninercatorum.it), essa si definisce come ateneo telematico non statale del sistema delle camere di commercio, che intende connotarsi quale ateneo che nasce per le imprese di tutti i

settori economici. L'art 3 del suo statuto gli conferisce personalità giuridica propria, <<Essa ha natura di istituzione universitaria, ai sensi e per gli effetti di cui al decreto interministeriale 17 aprile 2003 e della legge 27 dicembre 2002, n.289>>.

Il consiglio di amministrazione, così come stabilito dall'art 8 dello statuto, è composto dal presidente della società consortile a responsabilità limitata <<Universitas Mercatorum>>. Nel consiglio di amministrazione siede anche un esperto in materia della formazione a distanza e delle relative metodologie, nominato dalla società consortile a responsabilità limitata <<Universitas Mercatorum>>, il quale è privo di diritto di voto. Il consiglio di amministrazione può essere integrato da rappresentanti in numero non superiore a due, di organismi pubblici e privati o istituzionali che si impegnino a versare, per almeno un triennio, un contributo per il funzionamento dell'università di importo determinato dallo stesso consiglio di amministrazione. Il rettore è nominato dal c.d.a. ed è scelto tra i professori di prima fascia o tra personalità del mondo accademico e scientifico (art.9). Il presidente del consiglio di amministrazione è eletto dallo stesso consiglio di amministrazione tra i suoi componenti. In caso di cessazione dell'attività, l'art.2 dello statuto prevede che, il patrimonio dell'università sia devoluto alla società consortile a responsabilità limitata <<Universitas Mercatorum>>.

## ***2) Le differenze con le altre università.***

Alle università telematiche, si riconosce il merito di aver introdotto nuove modalità di trasmissione del sapere che presentano notevoli vantaggi: come una maggiore flessibilità normativa, minori costi organizzativi, riduzione del tasso di abbandono degli studenti, possibilità di meglio erogare la formazione continua.<sup>246</sup>

---

<sup>246</sup> G. D' ADDONA, *Le università telematiche*, in *Universitas* n.88/2004

Purtuttavia, se si esaminano l'organizzazione e il funzionamento di questi nuovi istituti, si percepisce come all'interno, il modello sembra ricalcare quello delle università tradizionali, mentre "ad extra," le attività presentano sistemi didattici innovativi che si sviluppano, tra l'altro, attraverso molteplici metodologie di erogazione dei corsi a distanza. Esse pongono nuovi temi e problemi connessi alla stessa concezione dell'università ed al suo ruolo economico e sociale.

Questa nuova concezione di università, induce a mettere in evidenza anche le principali differenze che presentano le università telematiche rispetto alle più tradizionali università statali e non statali.

L'analisi delle principali differenze fra queste due realtà istituzionali costituisce un ulteriore tassello al fine di comprendere meglio in quale categoria di università, statali e non statali esse devono essere comprese o se, come sostenuto da parte della dottrina, esse devono essere annoverate come una terza categoria distinte dalle università tradizionali presenti sul territorio italiano.

Dal punto di vista formale e teorico, una prima e sostanziale differenza tra atenei telematici e atenei tradizionali consiste nelle modalità di erogazione del servizio agli studenti.

Un altro elemento di differenza è costituito dall'accREDITAMENTO delle sedi e dei corsi delle università telematiche che si differenzia da quello degli altri atenei, proprio per il tipo di insegnamento impartito (a distanza).

Se si analizza il procedimento dell'accREDITAMENTO delle sedi delle università telematiche si nota come esso è sottoposto a minori vincoli e requisiti rispetto alle università abilitate all'insegnamento frontale, proprio per la loro specifica natura "eterea."<sup>247</sup> Questa loro stessa natura, giustifica il perché esse non siano strettamente pensabili in una sede fisica e territoriale, e spiega, il motivo per cui esse non sono ammesse alla partecipazione nei Comitati delle università di ciascuna regione.

Nel documento n.10/05 del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, sono contenuti i criteri per l'accREDITAMENTO delle università

---

<sup>247</sup> In tal senso A. SANDULLI, "L'arcipelago delle università non statali" cit. p.617 Ciò implica che le università telematiche non possono tenere didattica in presenza, come stabilito dal Tar Lazio, III – bis, 7 settembre 2015, n.11077

telematiche e dei corsi di studio a distanza. Il procedimento per l'accreditamento consta di quattro fasi principali:<sup>248</sup>

1) la verifica del rispetto dei requisiti previsti; (che riguardano la presenza della Carta dei servizi, indicazione delle modalità di stipula del contratto con lo studente; modalità di certificazione del materiale didattico; modalità di garanzia dei dati personali, sistemi di attribuzioni dei Crediti Formativi Universitari; modalità delle verifiche di profitto; piano di reclutamento del personale).

2) la verifica delle risorse tecnologiche; (consistenti nelle caratteristiche della piattaforma informatica, nella previsione di risorse adeguate per la manutenzione e l'aggiornamento del sistema; nella coerenza tra la dimensione delle risorse e dell'utenza prevista)

3) la verifica delle risorse di personale; vale a dire la disponibilità di personale docente e ricercatore strutturato (9 docenti per ciascun corso di laurea; 6 docenti per ciascun corso di laurea specialistica) disponibilità dei tutor (18 per ogni 100 studenti di primo livello, 12 per ogni 100 studenti delle lauree specialistiche).

4) la verifica della sostenibilità del piano; che si esplica nella ragionevolezza della stima delle risorse adottata nella predisposizione del piano finanziario; la ragionevolezza delle coperture finanziarie e la garanzia di coperture di eventuali perdite.

Nonostante il procedimento di istituzione di un'università telematica consta di varie fasi, spesso si denota da parte degli atenei telematici una certa fretta soprattutto nella fattura degli atti da adottare. Un esempio per tutte, in tal senso, può essere dato ripercorrendo le fasi di istituzione dell'Università Unitel, istituita come visto nel paragrafo precedente, con il d.m 8 maggio 2006.

Leggendo le premesse del decreto ministeriale che la istituisce, si evince che in data 15 dicembre 2005, è stata presentata l'istanza per la costituzione di una università

---

<sup>248</sup> Le modalità operative sono state definite con d.m 17 aprile 2003 ( poi modificato con il d.m 15 aprile 2005) recante *Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art 3 del decreto 3 novembre 1999, n509 ( G.U. n.98 del 29 aprile 2003)*

telematica denominata <<Università telematica internazionale>>. dall'art 1 c. 4 si rileva che l'Università è promossa dalla società Unitel srl <<che ne garantisce il perseguimento dei fini istituzionali e ne assicura la dotazione finanziaria e il mantenimento>>. Il testo non dice chi ha presentato la domanda.

Una volta che il Ministro ha firmato il decreto di istituzione, adottando una procedura che consta di pochi passaggi. (Vale a dire, dopo che ha acquisito i pareri del Consiglio universitario nazionale, quello del Comitato per la valutazione del sistema universitario ed ha constatato che la programmazione dell'offerta formativa dell'ateneo telematico rispetta i requisiti strutturali minimi fissati secondo criteri e parametri sanciti con apposito decreto ministeriale).

Ciò come opportunamente è stato osservato: <<equivale a dire che, a fronte di una storia millenaria, per istituire una nuova università, in Italia bastano 6 mesi>>. <sup>249</sup>

Con lo stesso decreto, inoltre, l'Università è autorizzata ad istituire ed attivare corsi di laurea afferenti a tre Facoltà. <sup>250</sup> Inoltre si autorizza l'Università ad istituire ed attivare il corso di laurea infermieristica (classe SNT) in convenzione con la Facoltà di medicina dell'Università di Pisa.

Si noti come appare sorprendente che l'autorizzazione data ad una università telematica di istituire corsi dove l'attività didattica presuppone il contatto diretto con le persone (ciò vale sia per scienze motorie che ancor di più per scienze infermieristiche); come anche tra l'altro, risulta singolare, che una università con sede in Milano utilizzi strutture della Facoltà di medicina e chirurgia di Pisa.

Sicuramente, un procedimento di questo tipo non lo si può trovare per una università tradizionale.

Il caso citato dell'<<Unitel>> in concomitanza con la proliferazione incontrollata di questi nuovi tipi di università, <sup>251</sup> ha portato a rivedere la procedura della disciplina di

---

<sup>249</sup> A. MARI, *L'istituzione dell' <<Unitel>> tra nuovi problemi ed incerte prospettive*. In *Giornale di dir. amm.* n.11/2006.

<sup>250</sup> Con lo stesso decreto sono state istituiti ed attivati corsi di laurea afferenti a tre Facoltà: Afferenti alla Facoltà di architettura sono stati istituiti i nuovi corsi di design industriale, design della moda, (classe 43). Nella Facoltà di agraria sono stati istituiti i corsi di Scienze della nutrizione e gastronomia (classe 20). Nella facoltà di scienze motorie, scienze motorie (classe 33)

<sup>251</sup> Il processo che ha portato all'istituzione delle università telematiche è stato avviato in Italia a partire dall'anno 2003, in base all' art 26 della legge 27 dicembre 2002, n.289 (finanziaria 2003), e le

accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie telematiche con il d.l. n.262/2006, che ha previsto la sospensione dell'attivazione di nuove università telematiche fino all'adozione di un decreto ministeriale che modifichi la disciplina.<sup>252</sup>

Il caso <<Unitel>> ben si presta anche a far comprendere, come l'istituzione degli atenei telematici, nati, spesso sotto le false spoglie di introdurre una teorica competizione tra gli atenei, si traducono spesso nel consentire scorciatoie organizzative, mascherate dall'innovazione. Ciò può aprire la strada, ad introdurre forme diverse e incontrollabili di organizzazione ed erogazione del servizio universitario, senza nessuna garanzia di qualità. Inoltre emerge un potenziale divario tra fini pubblici dell'istruzione superiore, garantiti con i procedimenti di istituzione e accreditamento dei nuovi atenei e fini commerciali costituiti dagli scopi e dalle utilità di chi organizza e gestisce i corsi a distanza.

L'immissione delle università telematiche tra le università non statali può trovare un suo fondamento sotto molteplici aspetti. Alcuni ambiti della disciplina delle università telematiche appaiono simili a quelli previsti per le università non statali. Se si legge ad esempio l'art 2 c.2 d.m 17 aprile 2003, esso stabilisce che le università telematiche <<sono promosse da soggetti pubblici e privati e riconosciute secondo i criteri e le procedure di cui al presente decreto>>, prevedendo in tal modo, sia la necessità che soggetti diversi da quelli statali promuovano l'iniziativa di voler istituire nuove università, sia che esse debbano essere riconosciute in via legale.

---

modalità operative sono state definite con d.m 17 aprile 2003 ( poi modificato con d.m 15 aprile 2005). Nella banca dati degli atenei italiani gestiti dal Cineca per conto del Ministero dell' università e della ricerca risultano oggi presenti 11 università telematiche che rappresentano più del 10% di tutte le università, pertanto si noti come il processo di espansione in pochi anni è stato molto rapido.

<sup>252</sup> Invero, già prima dell'adozione di questo procedimento, il consiglio universitario nazionale (Cun) in alcune sedute, nel corso del 2006, aveva anch'esso espresso perplessità, rilevando soprattutto che gli atenei telematici non soddisfano il requisito essenziale di svolgere opportune attività di ricerca, non solo nell'ambito dei temi relativi alla formazione di *e-learning*, ma anche ai temi e alle discipline oggetto di insegnamento nei corsi di studio istituiti. E su questa base ha sollecitato il Ministro *pro tempore* ad una revisione della disciplina.

Da questo quadro è scaturito, da parte del Miur di sospendere le istruttorie relative ai riconoscimenti delle università in corso, di ritirare da parte del Ministero, alcuni decreti già inviati al controllo della Corte dei conti, di sospendere la possibilità di iscriversi ai corsi di laurea telematici nelle professioni sanitarie.

Se si analizza la procedura di costituzione, sembra che anch'essa dia conferma di ciò. Un esempio può essere dato dall'art. 7 c.2, del d.m.17 aprile 2003, che prevede che il rilascio dell'accREDITAMENTO dei corsi costituisce allo stesso tempo, anche approvazione dello statuto e quindi anche autorizzazione al rilascio dei titoli legali di studio, allo stesso modo di come è disciplinato per le università non statali.

A tal proposito occorre anche tener presente, che attualmente le undici università telematiche accreditate in Italia sono tutte qualificate tra le università non statali dal Ministero.

A sostegno della tesi secondo cui le università telematiche costituiscono una terza specie soccorrono altre motivazioni. Una prima la si può cogliere dal c.3 dell' art 12 della l. 240/2010, come modificato dall' art 49 c.1 *lett. e*), l. n.35/2012, il quale esclude l'estensione di alcune applicazioni riguardanti il finanziamento delle università non statali alle telematiche <<ad eccezione di quelle che sono già inserite tra le università non statali legalmente riconosciute.(...)>><sup>253</sup>

Tale inciso ben si presta ad alludere alla possibilità che le università telematiche possono essere catalogate in modo diverso da quello fin qui inteso.

Allo stesso modo, anche gli art 1 e 3 del d.lgs.n.19 del 2013, possono rappresentare un esempio in tal senso, nella parte in cui il legislatore avverte l'esigenza di chiarire che il decreto si applica alle università statali e non statali <<ivi compresi gli istituti universitari a ordinamento speciale e le università telematiche.>> A ciò, bisogna aggiungere che anche il d.m 17 aprile 2003, non chiarisce precisamente cosa accada nel caso in cui venga revocato un accREDITAMENTO; l'equiparazione alle università non statali condurrebbe alla conclusione che l'intera università dovrebbe essere soppressa, ma questo non si deduce dal combinato disposto dei comma 2 e 4 d.m.17 aprile 2003, da cui deriva che la revoca produrrebbe effetti sullo statuto universitario e sull'autorizzazione a emanare i titoli di studio per i quali è stata approvata specifica istanza, ma anche sull'istituzione in sé che non rientrerebbe nella disponibilità del Ministero.

---

<sup>253</sup> Con il d.m 25 maggio 2011 si è chiarito quali sono le università telematiche legittimate a ricevere il finanziamento pubblico secondo la disciplina delle università non statali.

Di conseguenza, qualora non si ritenga che la separazione della didattica dalla ricerca costituisca necessariamente motivo di illegittimità, l'interpretazione che si dà alle università telematiche, può essere sia quella di configurarle alternativamente come una nuova disciplina assimilabile, solo in parte, a quella delle università non statali, sia quella che le considera come università non statali, a cui invece quella disciplina si applicherebbe in pieno, nonostante molte limitazioni che favoriscono indiscriminatamente le università telematiche.

Si è propensi, da parte della comunità di studiosi, in relazione all'originalità di questa nuova disciplina delle università telematiche, ad una nuova riscrittura, rispetto a quanto stabilito per essa dalla legge del 2002, che aveva come obiettivo solo il rilascio dei titoli di studio, senza preoccuparsi di prospettare analogie con le università non statali.<sup>254</sup> Con la modifica nel 2012, del comma 3 dell'art 12, l. n.240 del 2010, si è evitato di considerare illegittimi i provvedimenti amministrativi con cui sono equiparate le università telematiche alle università non statali.

In tal modo, sembrerebbe che le università telematiche sarebbero concepiti come una nuova tipologia universitaria, a meno che non vengono equiparate alle università non statali.

In riferimento a quest' ultima possibilità, invero, sono stati avanzati dubbi di illegittimità costituzionale dell'attuale comma 3 dell'art 12 l. n.240/2010, limitatamente alle università telematiche promosse su iniziativa privata.<sup>255</sup>

Essendo un tipo di università diversa da quelle tradizionali, <<la pubblicizzazione indotta dalla qualificazione di amministrazione ad autonomia funzionale andrebbe

---

<sup>254</sup> La sollecitazione ad una complessiva riscrittura della disciplina delle università telematiche è percepita anche nella *Relazione* approvata dalla Commissione ministeriale nominata con d.m 429 del 2013, anche se l'orientamento espresso dalla Commissione è quello di allineare la disciplina delle università telematiche alle università non statali, superando i fattori di discriminazione a favore delle telematiche.

<sup>255</sup> F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario*, cit. p.59. Secondo l' Autore, tale equiparazione porterebbe alla pubblicizzazione di un soggetto sostanzialmente privato che svolge prevalentemente un'attività di insegnamento la cui autonomia dovrebbe tener conto dei limiti diversi da quelli predisposti per le università statali e non statali

attentamente verificata, rendendo illegittimo il tentativo di considerare di natura pubblica le università telematiche>>.<sup>256</sup>

Si rende per questo indispensabile, quale che sia l'alternativa che si voglia conferire a questi particolari tipi di università, un ripensamento della disciplina di questi atenei.

Di fatto, se l'alternativa che si sceglie è quella di considerare le università telematiche come università non statali, si invoca una riforma complessiva della disciplina attuale, che abbia come scopo quello di cancellare le numerose differenze esistenti attualmente con le università non statali che producono effetti non ben bilanciati e a favore degli atenei telematici.

Al contrario, se si sceglie l'altra alternativa, che consisterebbe nel ritenere gli atenei telematici come una terza tipologia universitaria, la riscrittura della disciplina sarebbe ugualmente necessaria per rendere coerente la loro funzione all'interno del sistema universitario stabilendo in modo coerente e chiaro i fini e gli obblighi a cui devono attenersi.

### ***3) La ricerca nelle università telematiche.***

L'elemento che più distingue queste realtà universitarie da quelle tradizionali è la scissione tra attività didattica e quella di ricerca, nel senso che le università telematiche erogano essenzialmente i servizi di insegnamento. Ciò si evince dalla legge n.289/2002 che è piuttosto chiara nell'ancorare le università telematiche ai soli profili dell'insegnamento.

Il distacco di funzioni e di relazioni tra le componenti fanno dubitare circa l'applicazione a questi istituti telematici della qualificazione di amministrazione funzionale. Sin dalle origini, il valore di tutela funzionale delle università è legato all'attività svolta, che assomma la ricerca scientifica e il servizio di insegnamento.

---

<sup>256</sup> F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario*, cit. p.60.

Se la ricerca serve ad elaborare, aggiornare, e condividere il sapere tra una cerchia ristretta di persone, con lo scopo poi di diffonderlo all'esterno, l'insegnamento è preordinato a trasmettere quel sapere a chi frequenta i corsi universitari. Si tratta, quindi, di compiti concepiti fortemente connessi tra loro, la cui scissione non può risultare indifferente anche rispetto alla qualificazione di questi soggetti.

Da questo quadro, emerge il problema di stabilire se la ricerca scientifica costituisca un elemento imprescindibile per qualificare un soggetto come istituzione universitaria. Se si risponde positivamente a questo interrogativo è ragionevole contestare la legittimità costituzionale all'art 26, comma 5 della l. 289/2002, laddove mira ad estendere la qualificazione universitaria a soggetti che svolgono solamente attività didattica e che non rispecchiano il legame di autonomia sociale con la presenza di una comunità di studiosi.

L'ordinamento, però, non appare così concorde a considerare la ricerca come un requisito indispensabile per le istituzioni universitarie. Non lo si percepisce nella Costituzione, come neanche nella legislazione ordinaria, dal momento che l'art 10 comma 1 d.l. n.580 del 1973 stabilisce soltanto che: <<le denominazioni di università, ateneo, politecnico, istituto di istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale>>, da cui si evince che le università telematiche devono essere considerate come una terza categoria o devono essere fatte rientrare tra le università statali e non statali.

Con la nascita delle università telematiche, si stabilisce quindi, una rottura rispetto alla storia moderna delle università italiane, dovuto al rapporto tra elaborazione del sapere e sua trasmissione che viene interrotto a favore dell'unica funzione obbligatoria esclusiva che le università detengono che è quella del rilascio del titolo di studio.

Invero, per molto tempo si è ritenuto che il carattere preminente degli atenei telematici, sia quello di erogare servizi didattici, e per questo essi non si occupano della ricerca, ciò in piena rottura con la tipica nozione di "*universitas*."

Ma occorre ricordare che alcune università telematiche hanno avuto accesso ai fondi pubblici per la ricerca ed altre sono state individuate come sedi per dottorati di ricerca: a tal punto risulta difficile negare la loro condizione di istituti che svolgono anche attività di ricerca.

Per questo, secondo alcuni, l'attività di insegnamento non implica che essa debba essere necessariamente l'unica funzione a carico delle università telematiche: accanto alla loro missione principale, infatti, possono anche svolgere attività di ricerca complementare.<sup>257</sup>

In questo senso non è casuale l'eccezione rappresentata da Unitelma Sapienza che cura contestualmente anche l'attività di ricerca dal 2010, da quando essa è controllata da un consorzio a maggioranza pubblica, costituito in via prevalente dall'università Sapienza di Roma e dal Formez.

Inoltre non è rinvenibile in queste università <<neppure quel tratto di comunità degli studiosi che convive nella produzione e distribuzione della scienza, essendo separati anche i legami tra il corpo docente e quello degli studenti >>.

Se il rischio maggiore, come è stato precedentemente indicato, è l'apertura a forma diverse e incontrollabili di organizzazione ed erogazione del servizio universitario che non badano alla qualità, è anche vero, che si è molto lontani dal modello humboldiano, poiché in questo tipo di università, mancano spesso una biblioteca o un laboratorio e non è sempre possibile fare ricerca. Ciò nonostante, il legame tra didattica e ricerca è un carattere dell'università moderna; se tale legame viene meno è la stessa Università a non esistere.<sup>258</sup>

Il fondamento che la qualifica, infatti, risiede nel collegamento inscindibile tra il processo di produzione e di elaborazione della conoscenza e la trasmissione del sapere (W. Gasparri).

L'apprendimento universitario è costituito dalla partecipazione diretta o indiretta alla scienza nella sua continua evoluzione <<il ruolo assunto dalle esercitazioni e dai laboratori, non solo nelle facoltà scientifiche, ma anche in quelle umanistiche è

---

<sup>257</sup> F. GIGLIONI, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, cit. p.56

<sup>258</sup> In tal senso P. Prodi, *Università dentro e fuori*, Bologna 2013.

divenuto insopprimibile, a meno di non voler ridurre l'Università a una fabbrica di laureati, trasmettendo solo conoscenze superate ed immobili>>.<sup>259</sup>

La stessa giurisprudenza costituzionale, ha confermato l'inscindibilità dei due momenti della ricerca e della didattica, nella sentenza n.14/1983, la quale ha affermato che: <<non basta, perché una scuola attinga livello universitario, che ivi siano impartiti, sia pure da professori universitari, insegnamenti a fini professionali, ma occorre che vi venga svolta anche la ricerca scientifica. Sono due, insomma, ed inscindibili i compiti costituzionali delle Università: l'attività didattica e quella scientifica, là dove esercitata soltanto questa, si può avere un'istituzione di alta cultura. – ed è il caso del consiglio nazionale delle ricerche –, è là dove venga esercitata esclusivamente attività didattica, non si ha Università>> (C. Cost., sentenza n.14/1983, n.3 del Considerato in diritto).

Affinché una Università sia qualificata come ente, risulta di fondamentale importanza il collegamento indissolubile tra didattica e ricerca, ciò emerge anche dalla mozione del C.U.N. del 25 maggio 2010. Sostiene il C.U.N. che è paradossale che istituti che, pur disponendo di una piattaforma tecnologica idonea a fornire didattica a distanza, possono rilasciare titoli come quello di dottore di ricerca, non possedendo personale docente proprio e non svolgendo attività di ricerca.

Secondo il C.U.N. inoltre, vi sono corsi, che per la loro specificità formativa, non sono idonei ad essere impartiti a distanza. Ciò riguarda oltre le lauree per le professioni sanitarie anche quei corsi che richiedono un'attività assistita in laboratori di alta specializzazione, tanto più che la stipula di convenzione non ha risolto il problema, dal momento che le università telematiche non hanno uno specifico territorio. Nella stessa mozione il C.U.N. auspicava che gli atenei telematici fossero obbligati a svolgere attività di ricerca e fossero valutati sulla base di essa, come tutte le altre università, e che, infine, fossero stabilite modalità di verifica "ex post" sulla qualità dei laureati a distanza, comparandoli, perché no, anche con i laureati dei corsi tradizionali.

---

<sup>259</sup> A. RIDOLFI, *Università pubblica e Università privata*, cit. In tal senso anche P. Prodi, *Università dentro e fuori* cit.

Ulteriori problematiche emergono dalla già citata Relazione della Commissione di studio sulle università telematiche istituita con il d.m 3 giugno 2013, n.429.

La Commissione auspica l'introduzione di un preciso obbligo per il personale di queste Università a svolgere attività di ricerca, giungendo anche a prevedere che i finanziamenti pubblici siano assegnati, analogamente a quanto stabilito per le altre istituzioni universitarie, in ragione della qualità della didattica e della ricerca. Infine viene invocata anche la determinazione di criteri più stringenti per l'attivazione e la verifica dei corsi.

Un ulteriore fattore di preoccupazione è data dalla vicenda di una ricercatrice di una università telematica, colpevole di aver pubblicato su una nota rivista scientifica, un articolo in cui venivano sottolineate alcune criticità riguardanti l'attività di ricerca all'interno degli atenei telematici.

Con la sentenza n. 6682/2014 del 24 giugno 2014 il Tar Lazio, sez. III, ha annullato la delibera con cui il Consiglio di Amministrazione di una università telematica aveva inflitto alla ricercatrice la pesante sanzione disciplinare della sospensione dal servizio (e dalla relativa retribuzione per un mese). In particolare, la sentenza del TAR, ha disatteso le argomentazioni dell'Università fondate su una pretesa inapplicabilità dell'art. 10 della l. 240/2010 alle università non statali, affermando, al contrario, la piena subordinazione di tutti gli atenei, ai profili ordinamentali dettati dall'articolo in questione.

Nello specifico, per quanto riguarda, le modalità di esercizio del potere disciplinare, il giudice ha invocato il necessario rispetto, anche da parte delle università telematiche, delle regole procedurali proprie del procedimento sanzionatorio e dei principi di tipicità dei comportamenti disciplinarmente rilevanti e di nominatività delle sanzioni applicabili desumibili, dal R.D. 1592/1933.<sup>260</sup>

La legge Gelmini, nell'aver attribuito ai singoli atenei la competenza per quanto riguarda l'irrogazione delle sanzioni disciplinari, ha, secondo alcuni, ulteriormente

---

<sup>260</sup> I giudici amministrativi hanno annullato il provvedimento disciplinare in virtù anche del fatto che la sanzione irrogata non era riconducibile a nessun comportamento tassativamente previsto dall' art.89 r.d. n. 1592/1933, ed era , perciò, illegittima (Tar Lazio, sez. III, 24 giugno 2014, n.6682)

aggravato i problemi di questi atenei, ove i ricercatori (per lo più a tempo determinato) vengono gravati di obblighi di didattica a tutto scapito della ricerca.<sup>261</sup>

#### **4) Il finanziamento statale alle università telematiche.**

In materia di finanziamento, le università telematiche seguono una disciplina che per certi aspetti si può dire sovrapponibile a quella prevista per le università non statali. Infatti la legge del 27 dicembre 2002, n. 289, all'art 26,<sup>262</sup> quinto comma, (a sua volta modificato dalla legge 14 maggio 2005, n.80), ha previsto anche per le università telematiche l'applicazione di quanto disposto dalla legge 29 luglio 1991, n.243 (finanziamento ordinario delle università non statali) e dell'art 2 quinto comma, *lett. c.* del decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1998, n.25 (Istituzione delle università non statali nell'ambito della programmazione) in tema di finanziamento delle università non statali.<sup>263</sup>

Inoltre con l'entrata in vigore della legge n.240/2010 (legge Gelmini), per quanto riguarda la regolamentazione del sistema di finanziamento pubblico alle università

---

<sup>261</sup> A. RIDOLFI, *Università pubblica e Università privata*, cit. Secondo cui non è esatto parlare di libertà di insegnamento, quando un ricercatore si trova ad essere sottoposto a sanzioni disciplinari per il fatto di aver espresso un'opinione qualificata in funzione alla sua attività.

<sup>262</sup> Art.26, quinto comma, legge 27 dicembre, n.289: "con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sono determinati i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle Istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici, ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509, al termine dei corsi stessi, senza oneri a carico del Bilancio dello Stato fatto salvo, quando previsto dalla legge 29 luglio 1991, n.243 e dell'art 2 c.5 lett.c del DPR 27 gennaio 1988 n.25. Ai fini dell'acquisizione dell'autorizzazione al rilascio dei titoli accademici, le Istituzioni devono disporre adeguate risorse organizzative e gestionali [...]"

<sup>263</sup> Si rimanda integralmente al testo per la legge del 29 luglio 1991 n.243. Mentre l'art 2 c.5, *lett.c)* del d.Pr n.25/1998 dispone che << *l'istituzione di nuove università o istituti di istruzione universitaria non statali, legalmente riconosciuti, nonché l'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale avviene contestualmente all'approvazione dello statuto e del regolamento didattico di ateneo, di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 19 novembre 1990, n. 341 (5). A tali università o istituti si applicano le disposizioni di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243 (6)>>.*

non statali ed alle telematiche, (seppure in misura di università non statali legalmente riconosciute), questa legge ha ridefinito stabilmente il quadro giuridico generale riferibile a questa particolare tipologia di università, inserendola pienamente nel sistema nazionale dell'istruzione universitaria.

Nello specifico, la legge Gelmini, ha sottoposto questi soggetti non statali ai “*principi generali della legislazione in materia universitaria,*” in quanto compatibili alla legge stessa ed ai decreti delegati o alle norme regolamentari di attuazione. Inoltre essa ha disciplinato in modo puntuale le modalità di procedure amministrative per indirizzare risorse pubbliche a favore del funzionamento di enti dotati di una struttura tendenzialmente privatistica e perseguiti, almeno in teoria, un fine lucrativo, seppur attraverso la fornitura al pubblico di beni essenziali e di interesse generale, come l'istruzione universitaria e la ricerca scientifica (qualificabili fondamentalmente come *clubs goods*).<sup>264</sup>

La stessa riforma Gelmini, sottolinea il legame dinamico esistente tra essa e la legge del 91, richiamando esplicitamente la legge n.243/91 per definire le modalità di destinazione delle risorse finanziarie pubbliche da indirizzare al finanziamento delle università non statali.

La legge 240/2010, inoltre, lega il finanziamento pubblico delle non statali al raggiungimento di risultati di particolare rilievo nel campo della didattica e della ricerca scientifica ed impone così il perseguimento di un obiettivo che non è una caratteristica delle sole università statali, ma è intrinseco all'intero complesso dell'istruzione universitaria del Paese.

Un rilievo ulteriore in riferimento alle forme di finanziamento pubblico, riguarda, più specificamente le università telematiche, esse, tendenzialmente, hanno un minor peso nella distribuzione dei contenuti pubblici, per ragioni legati alla loro storia e alle loro dimensioni. Per questi particolari tipi di università, la disciplina giuridica relativa al finanziamento dello Stato è ancor più articolata di quelle delle “non statali” non tanto per la presenza di regole radicalmente diverse quanto piuttosto per la loro peculiare

---

<sup>264</sup> F. GRASSI NARDI, E.TALARICO, *Il finanziamento delle università non statali e telematiche*. In A.A.VV. *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'Università II Criticità del sistema e incertezze per il futuro*. cit.

origine ed il ruolo ancora abbastanza marginale che esse presentavano nel sistema, nei primi tempi.

L'art 26, c.35, della legge del 27 dicembre 2002, (legge finanziaria 2003), che ha istituito, come visto, le università telematiche, delegava il Miur di concerto con il Ministero dell'innovazione a definire con apposito decreto interministeriale "*i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici [...] al termine dei corsi stessi.*"

Tale decreto contiene anche un chiaro richiamo alle modalità di finanziamento delle università non statali ex legge 243/91 ed un preciso riferimento ad un modello generale della programmazione del sistema universitario nazionale (a suo tempo regolato nelle linee fondamentali dal d.P.R 27 gennaio 1998, n.25).

In questo contesto le università telematiche fanno parte, senza nessun limite, del sistema dell'istruzione universitaria.

Il decreto del 17 aprile 2003, individua diversi punti fissi in riferimento alle regole applicabili alle università telematiche. Un primo punto è dato dall'individuazione di una distinzione concettuale tra "*corsi di studio a distanza,*" che possono essere istituiti ed attivati dalle università statali e non statali utilizzando le tecnologie informatiche e le "*università telematiche,*" vere e proprie istituzioni universitarie che operano solo attraverso sistemi informatici e che possono essere promosse da soggetti pubblici quanto da soggetti privati.

In conformità con il decreto interministeriale, le università telematiche, sono riconosciute come tali, con un'apposita "procedura di accreditamento" che le abilita a rilasciare titoli accademici, ex d.m 3 novembre 1999, n.509 come modificato dal d.m 22 ottobre 2004, n.270 disciplinante l'autonomia didattica universitaria. Per accedere, invece, alle contribuzioni pubbliche, ex legge 243/91, occorre l'ulteriore presupposto, successivo all'accREDITAMENTO, costituito dalla procedura di valutazione (sia qualitativa che quantitativa), compiuta a distanza di tempo, (espressi in anni accademici).

Nel sistema di finanziamento pubblico delle università, così descritto, assume un ruolo centrale l'art 2 della legge 243/91 in cui viene regolato esplicitamente la facoltà

riconosciuta allo Stato di “concedere contributi [...] alle università [...] non statali legalmente riconosciute che abbiano ottenuto l’autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitario aventi valore legale.”

In tal modo, come è stato osservato, si definisce << con una dizione per certi versi ambigua ed ampia [...] la base sostanziale necessaria ad individuare concretamente i destinatari della prima e più importante tipologia di erogazione finanziaria pubblica a favore delle istituzioni universitarie non statali. La contribuzione pubblica si esplica a favore di enti che appaiono tendenzialmente dotati della forma privatistica e di uno scopo di lucro almeno teorico (enti privati soventi costituiti nella forma di società), ma che hanno la particolarità certo non trascurabile, di produrre ed erogare un bene collettivo essenziale (nella tipologia appunto di un bene di club) quale è appunto l’istruzione universitaria e di produrre, contemporaneamente, un bene pubblico puro quale è la ricerca scientifica di base e talvolta anche quella applicata >>.<sup>265</sup>

Le università telematiche sono sottoposte a forme di controllo preventivo, in riferimento al possesso di requisiti strutturali, quantitativi e qualitativi determinati a priori ed individuati come fondamentali, in ragione della produzione di beni pubblici e della possibilità di accedere ai contributi statali. L’erogazione finanziaria pubblica operata dallo Stato a favore di questa categoria di istituti, non può prescindere da presupposti e parametri di tipo tendenzialmente di obiettivo quali, ad esempio, la preventiva autorizzazione ministeriale al rilascio di titoli di studio aventi valore legale, (elemento formale ma che comunque risulta rilevante nel creare un primo filtro all’accesso del finanziamento).

Questo primo criterio di valutazione distingue distintamente le università non statali, che in teoria possono accedere al finanziamento pubblico, da tutte le altre istituzioni simili, non abilitate a rilasciare titoli con lo stesso valore legale, quindi escluse per definizione, dall’accesso del contributo.<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> F. GRASSI NARDI, E. TALARICO, *Il finanziamento delle università non statali e telematiche*. cit. p.228

<sup>266</sup> Rientrano in quest’ultimo tipo sono le associazioni che si impossessano impropriamente dell’appellativo di “Università”, ma che tali non sono in termini di sistema di istruzione universitaria e della ricerca per carenza assoluta dei requisiti fondamentali tra cui l’abilitazione al rilascio dei titoli con valore legale

A questo primo filtro, si aggiunge il vincolo costituito dal già menzionato giudizio qualitativo/quantitativo.

Si noti come la concessione di contributi pubblici alle università non statali appare sottoposta a numerosi vincoli, almeno parziali, definiti apriori dal legislatore e dall'autorità amministrativa nella forma di individuazione dei c.d. *standards* minimi di qualità dei servizi di istruzione erogati, quantità di strutture, numero di iscritti, consistenza del personale docente ecc.

Questi principi fondamentali, sono però affiancati anche da profili di parziale discrezionalità, riconosciuta all'autorità pubblica che eroga il contributo, che nel formulare il giudizio di ammissibilità, si basa sull'adozione di un apposito decreto ministeriale che è deliberato preventivamente ad un parere dell' Anvur. A difesa della correttezza di merito del contenuto del decreto, si pone, quindi, oltre al principio di legalità, anche il principio di logicità e di non contraddizione delle scelte del decisore ministeriale. Questo elemento di discrezionalità si manifesta sia in termini di "macro," cioè a monte del finanziamento, mediante la definizione politica dell'ammontare complessivo delle risorse da destinare alle non statali, risorse che sono inserite nel bilancio dello Stato (atto politico in senso stretto in quanto non vincolato per niente e lasciato al giudizio della maggioranza parlamentare e/o del Governo), sia in termini "micro," cioè a valle della decisione di bilancio, attraverso il compimento di scelte specifiche idonee a definire in concreto la ripartizione delle risorse tra le diverse università non statali, autorizzate a ricevere contributi pubblici poiché oggetto di giudizio positivo al termine del periodo di abilitazione al rilascio dei titoli con valore legale, senza possibilità di accedere al contributo pubblico che prevede una valutazione positiva da tre a cinque anni di distanza dalla stessa abilitazione. (c.d. periodo di moratoria).

L'atto amministrativo ministeriale annuale di ripartizione dei fondi stanziati in bilancio tra le università richiedenti in possesso dei requisiti, è espressione di questa forma di discrezionalità, che si coglie ancor di più, nella presenza delle erogazioni riconosciute a talune istituzioni e non ad altre, in specifici esercizi finanziari. (c.d. risorse attribuite "*una tantum*").

Il grado di discrezionalità del livello di scelta “macroscopico,” legato solo alla formazione di maggioranze parlamentari ed alle specifiche politiche da esse adottate, relativamente al finanziamento pubblico delle università non statali, appare più ampio rispetto al livello “microscopico,” di discrezionalità e comunque fortemente vincolato da una serie di elementi.

Tali elementi sono individuati esplicitamente all’art 3 della legge n 243/91, che individua le procedure amministrative e le azioni da svolgere in concreto da parte delle università non statali, per poter essere assegnatarie del contributo finanziario pubblico previsto dalla stessa legge all’art 2.

Anche se non in forme molto articolate e complesse, sembra imporsi, sin dall’inizio, una specie di controllo, secondo principi che appaiono relativamente obiettivi nella ripartizione delle risorse.

Il grado di discrezionalità ministeriale è significativamente limitato dal controllo a monte, il quale ha un carattere tendenzialmente qualitativo/quantitativo, e si basa sull’obbligo da parte delle università non statali destinatarie del finanziamento di rispettare i requisiti minimi o di base indicati direttamente dalla legge.

Essi si sostanziano nella valutazione del rilascio dei titoli (*prior approval*) e nel controllo del corretto funzionamento dell’ente autorizzato all’esercizio del proprio *core business* universitario, il quale si manifesta all’esterno nel pieno rispetto degli obblighi di *disclosure* imposti a tutte le istituzioni finanziate.

Gli obblighi di *disclosure* riguardano la comunicazione obbligatoria dei parametri strutturali (numerici, quantitativi, ed economico-finanziari) da parte della singola università finanziata (comunicazione di dati statistici e fatti obiettivi della gestione elencati nel primo comma dell’articolo 3 della legge 243/1991), da utilizzare a livello ministeriali come criteri per definire concretamente e per ciascuna annualità, la ripartizione delle risorse finanziarie stanziata nella manovra di bilancio a favore delle Università non statali ammesse al finanziamento.

Il modello di ripartizione del contributo finanziario pubblico alle università non statali, si presenta, dunque, come il portato di una forma particolare di vigilanza e

controllo amministrativo, esercitata, con caratteri di relativa oggettività, dall'autorità pubblica competente direttamente sulle istituzioni universitarie.

Questa particolare forma di vigilanza amministrativa e di regolazione indiretta del settore "privato" del sistema universitario (mercato dell'istruzione), svolta attraverso erogazioni finanziarie che costituiscono una parte della più ampia *policy* di regolamentazione del sistema universitario nazionale, deve avvenire sotto l'egida del Parlamento (unico vero controllore), il quale ha il compito di sorvegliare attentamente il corretto uso delle risorse finanziarie pubbliche da destinare al sostegno delle università non statali, agendo in nome dei principi di uguaglianza, trasparenza e correttezza, (estrinsecati attraverso parametri oggettivi di riferimento posti dalla legge a base della ripartizione ministeriale).

In questi termini, il legislatore pone in capo al Governo, attraverso il Miur, veri e propri obblighi informativi annuali in favore del Parlamento (art. 3 quarto comma, della legge 243/1991).

Il quadro di riferimento dei poteri ministeriali, attribuiti in relazione alla ripartizione dei contributi pubblici previsti dalla legge n. 243/91 si basa sul modello tradizionale dell'azione dell'amministrazione: essa è ponderata su valutazioni specifiche, volte ad emettere un giudizio di conformità alle singole e distinte situazioni rispetto a parametri di riferimento precedentemente individuati.

In questo giudizio, comunque, l'azione dell'amministrazione non pare quella di valutare l'effettivo rendimento, in termini di efficienza, efficacia ed economicità, dell'istruzione e della ricerca, poste in essere da soggetti "privati," ma sembra piuttosto quello di evitare grossolane disparità di trattamento tra i soggetti che ricevono contributi pubblici.

Il singolo e specifico contributo pubblico, in questo scenario, deve essere "*determinato sulla base di requisiti oggettivi [...] stabilito con apposito decreto dal Ministro.*" Questa formulazione lascia, almeno in teoria, degli spazi aperti, nella scelta della destinazione dei contributi proprio al Ministro dell'Università, il quale è solo in parte vincolato ai criteri obiettivi definiti dall'art 3 c 1. della legge 243/91.

Tali criteri sono costituiti dal numero degli studenti iscritti, dal numero delle Facoltà, dei corsi di laurea, scuole, corsi di dottorato, dipartimenti, istituti, dall'insieme del corpo docente e non docente, dalle dotazioni scientifiche, tecniche e bibliotecarie e immobiliari destinate ad attività universitarie come anche dalle dotazioni finanziarie dell'università con specifico riferimento anche al parametro del livello percentuale della contribuzione studentesca rispetto alle risorse generali dell'ente (rapporto entrate generali dell'ente/contribuzioni degli iscritti).

La valutazione di questi elementi operati dal Ministero, incontra, come accennato precedentemente, i limiti della logicità interna e della non contraddittorietà delle decisioni adottate, che sono espressioni del principio della parità di trattamento dei soggetti interessati a parità di condizioni, principio che costituisce il *limes* insuperabile di ogni azione di ripartizione delle risorse in questione.

Ciò ha alimentato una prassi amministrativa, legata a quei parametri "*relativamente oggettivi*," di cui si è fatto cenno. Infatti i criteri, sembrano essere divenuti con il tempo sempre più oggettivi, poiché riferiti ad una pluralità sempre più ampia di soggetti analoghi che vengono confrontati sistematicamente ed omogeneamente tra di loro a scadenze temporali definite, così da fissare modalità di ripartizione dei fondi annuali disponibili sempre più consolidate, oggettive e condivise.

Con l'introduzione della legge Gelmini, a tale prassi amministrativa e normativa di base, si è affiancato come ulteriore "supporto" oggettivo, l'obbligo gravante sul Ministro di applicare un ulteriore criterio, anch'esso qualificabile come "relativamente obiettivo."

Si prevede l'applicazione diretta del modello teorico di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario per le Università statali ideato dal CNVSU, per la ripartizione di una quota (predefinita anche se minoritaria) delle risorse finanziarie da destinare alle Università non statali, legata all'incentivazione del merito (intesa come qualità accertata dell'istruzione e della ricerca).

Questo modello teorico, utilizzato anche nelle Università non statali e telematiche, per ripartire le risorse destinate all'incentivazione del merito (ex art.12 della legge 240/10), costituisce "la linea guida," per realizzare una più coerente ripartizione di

maggioranza dell'intero fondo destinato a finanziare le università non statali, come definito in base all'art 3 delle legge 243/91.

La ripartizione delle risorse non premiali (circa il 70% del totale stanziato in bilancio) tra le Università non statali è stata invece operata mediante il metodo del c.d "costo storico."

Secondo questo metodo, per la ripartizione, come base di riferimento per il calcolo del finanziamento "ordinario" alle non statali, è stata considerata l'erogazione corrisposta a ciascuna di queste università nell'esercizio immediatamente precedente, come confermano i singoli decreti ministeriali annuali a partire dal 2009.

Questi decreti prendono come punto di partenza per il calcolo, lo stanziamento complessivo delle risorse a favore di ciascuna istituzione non statale nell'anno precedente. Tale stanziamento è sistematicamente decurtato in misura percentuale in conseguenza delle riduzioni della somma complessiva resa disponibile nel relativo capitolo di bilancio del Miur, e conseguenza diretta delle politiche generali di riduzione della spesa pubblica (*austerity*), tanto più incisive negli ultimi due anni.

A ciò deve aggiungersi, che sull'intero stanziamento di bilancio per le università non statali, possono essere riconosciuti contributi "speciali" *una tantum*, a singole Università, queste contribuzioni eccezionali sono spese collegate ad effettive specificità del singolo caso, e solitamente rappresentano espressione di interventi di *start up* dell'ente stesso, o derivano da specifiche iniziative realizzate nel campo della didattica o della ricerca od hanno una finalità di riequilibrio anche "sistemica."

Allo stesso modo, l'esistenza di assegni aggiuntivi *una tantum* (che decrementano complessivamente il fondo destinato ai contributi alle Università non statali), contribuisce a chiarire che attualmente esistono elementi rilevanti di discrezionalità amministrativa nelle scelte di ripartizione dei fondi poste in essere dal Ministro di turno.

Cionondimeno, al fine di evitare che la residua discrezionalità del Ministro, possa essere utilizzata in modo difforme, si può ricorrere ad una interpretazione sistemica e orientata ai risultati complessivi del sistema universitario e alla diretta applicazione del principio costituzionale di eguaglianza per definire un modello di ripartizione

delle risorse finanziarie pubbliche alle università non statali non evasivo dei principi racchiusi nella normativa o discriminatorio tra i soggetti interessati alla ripartizione.

In tal modo, bisogna interpretare i criteri oggettivi richiamati dal combinato disposto del primo e terzo comma dell'art 3 l.243/1991, alla luce di una valutazione di efficienza, efficacia ed economicità nell'impiego dei fondi (*outputs* prodotti dalle università non statali e dalle telematiche ammesse al contributo). Tali criteri si estrinsecano nell'introduzione di elementi premiali nella distribuzione delle risorse finanziarie pubbliche, in favore dei soggetti più meritevoli. Possono esistere ovviamente correzioni specifiche determinate da altri parametri, ma comunque applicate seguendo <<un modello di definizione ex ante degli stessi criteri di invarianza nella distribuzione finanziaria>>.<sup>267</sup> Tale criterio che è stato imposto non solo dalla legislazione del 1991, ma anche, più recentemente, dal decreto legislativo 27 gennaio 2012, n.19, è applicabile anche alle Università non statali e alle telematiche, come conferma lo stesso art 12 della l.240/2010 che ad esso rinvia anche per quanto riguarda la parte “non statale” del sistema universitario.

Un ulteriore limite che si individua nella distribuzione delle risorse pubbliche ricevute dalle singole università non statali è dato dal terzo comma dell' art 3, l.243/91. Esso dispone di “riservare” una quota del contributo ricevuto a favore degli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi, mediante l'erogazione di borse di studio o tramite forme di esenzione del pagamento di tasse o di contributi studenteschi comunque denominati. Tale disposizione si risolve in una specifica forma di compensazione finanziaria presente nel sistema dei decreti ministeriali di ripartizione del finanziamento pubblico alle università non statali.

Infatti a partire dai decreti adottati dal 2009, le istituzioni non statali vengono “compensate,” almeno in parte, per il mancato guadagno derivante dalle esenzioni (totali o parziali) riconosciute a favore di studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi.

---

<sup>267</sup> F. GRASSI NARDI, E. TALARICO, *Il finanziamento delle università non statali e telematiche*. cit. p.233

Questa sorte di elargizione compensativa nei confronti delle università non statali e delle telematiche, pari circa a 10 milioni di Euro annui, viene corrisposto a quelle università a parziale copertura del mancato introito derivante da tasse e contributi degli studenti, sulla base del disposto dell'art 4, comma 2, del d. l 25 settembre 2002, n.212 convertito in legge 22 novembre 2002, n.268. Questo aiuto economico specifico, a favore delle non statali, agevola o permette la frequenza all'università non statale anche a chi non ha le risorse economiche per pagare.

In tal modo si attua, almeno parzialmente, il principio costituzionale a tutela della democraticità del sistema universitario nazionale (anche nella sua parte non pubblica) nell'eguaglianza nell'accesso all'istruzione, permettendo di iscriversi e frequentare questi particolari tipi di università, anche a soggetti "capaci e meritevoli," ma di per sé economicamente " non dotati" delle necessarie risorse per investire nell'accesso delle università non statali.

#### ***4.1) Il modello di finanziamento statale alle università telematiche dopo la riforma Gelmini.***

In seguito alla riforma complessiva del sistema universitario italiano, nota come "riforma Gelmini," il modello di finanziamento pubblico, per le università non statali e le telematiche, descritto in precedenza, ha subito una evoluzione che trova i suoi punti di forza nella delega contenuta nella legge 30 dicembre 2010, n.240 e, in parte minore, in talune disposizioni del decreto legge del 10 novembre 2008, n.180 intitolato: "*Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*" convertito con modifica nella legge 9 gennaio 2009.

Con queste due disposizioni normative, si rafforza la regola principale del sistema di finanziamento pubblico delle università non statali e delle telematiche, tenuto conto comunque, di quanto stabilito con la legge 243/91.

Si nota, nella recente normativa, un più stringente richiamo alla qualità della didattica e della ricerca che attualmente influiscono direttamente ed indirettamente sui parametri oggettivi di ripartizione delle risorse pubbliche. L'art 12 l. n 240/2010 che disciplina, come accennato, le modalità ed i criteri di distribuzione di una parte delle risorse (contributi) previsti dalla legge del 91, a favore di questi particolari tipi di università, influenza, indirettamente, anche il metodo della ripartizione del restante ammontare di risorse finanziarie.

L'intento di quest'articolo è quello di collegare, in maniera duratura, l'attribuzione di un quinto dei contributi ex legge 243/91 al *“conseguimento di risultati in particolare rilievo nel campo della didattica e della ricerca”* e tenendo conto nella definizione degli incrementi percentuali annuali delle *“risorse complessivamente disponibili e dei risultati conseguiti nel miglioramento dell'efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse.”*

In sintesi, considerato l'incremento numerico delle università non statali e delle telematiche e lo scarso successo ottenuto nel tentativo di *“statalizzazione”* delle università non statali, l'intento del legislatore, con questa disposizione, sembra essere quello di vincolare esplicitamente, seppur formalmente solo in parte, erogazioni pubbliche a favore di questi particolari tipi di università, al fine di incrementare la qualità generale della didattica e della ricerca in questi soggetti.

Ciò anche in una prospettiva comparata di confronto dei risultati tra altri Paesi europei ed *extra* europei, e come ulteriore elemento di rafforzamento generale del sistema nazionale di istruzione universitaria.

Viene riconosciuta a questa disposizione, anche un carattere di norma di principio, dotata di valenza programmatica generale, in riferimento agli indirizzi relativi ai profili di finanziamento pubblico a favore delle università non statale.

In tal senso, una conferma può derivare dalla concreta definizione dei parametri e delle modalità di erogazione di quella parte rilevante dei contributi, di cui all'art 2 della legge 243/91, che è affidata allo stesso primo comma dell'art 12, a criteri puntualmente individuati con il decreto del ministro dell'università e della ricerca e

dell'Anvur e tenuto conto degli “indicatori definiti dall'articolo 2, comma 1 del decreto legge 10 novembre 2008, n.180.”

L'affidamento al Ministro della formulazione dei parametri di valutazione, ma previo parere tecnico dell'Agenzia di valutazione, si percepisce come un giudizio fortemente vincolante nell'individuazione della qualità e del merito, considerati presupposti necessari per l'attribuzione di benefici economici alle università non statali ed alle telematiche che in quella classifica meglio risultano posizionarsi.

In riferimento alla percentuale della contribuzione pubblica da ripartire su base qualitativa, una limitazione importante è posta dall'ultimo comma dell'art 12 della “legge Gelmini”, che come modificata dal d. l. 9 febbraio 2012 n.5, (convertito in legge 4 aprile 2012 n.35), al fine di eliminare la discrezionalità residua lasciata al Ministero nella versione originale del comma, prevede oggi, per le università telematiche, la possibilità di applicazione del meccanismo premiale di ripartizione della quota di risorse del finanziamento pubblico, solo a favore di quelle università già rientranti tra le non statali legalmente riconosciute.

Questo art. 5, 3° comma, lett.a, come modificato dal decreto sulle semplificazioni, elimina quindi un forte elemento di contrasto delineatosi nell'anno e mezzo di vigenza della prima versione della “legge Gelmini,” che non faceva distinzione tra nuove telematiche e telematiche già attive da tempo e, conseguentemente, impedisce la concessione di contributi alle università telematiche “non accreditate;” vale a dire, prima della decorrenza della valutazione di merito che per questi soggetti è fatta dall'Anvur dopo un congruo periodo di tempo dal riconoscimento ministeriale.

Con ciò, si può arrivare ad affermare che, pur con tutte le distinzioni normative richiamate, il sistema del finanziamento pubblico italiano alle università non statali ed alle telematiche è orientato verso un modello in cui una parte rilevante delle risorse viene ripartita con criteri qualitativi/quantitativi/oggettivi identici a quelli praticati per la distribuzione premiale del FFO alle università statali.

La parte rimanente delle risorse, è distribuita, tendenzialmente, con criteri lasciati totalmente alla discrezionalità dell'organo politico, ma basati su parametri relativamente obiettivi, simili a quelli utilizzati per le università statali. Ciò è stato

possibile, anche grazie alla valenza generale assunta nel tempo dal modello teorico di ripartizione del fondo di Finanziamento Ordinario alle università statali.

In definitiva, ciò che appare importante, a prescindere dall'accreditamento per le università non statali e per le telematiche nell'ordinamento nazionale, e che queste istituzioni possono beneficiare dei contributi finanziari previsti dalle legge 243/91 solo previa valutazione positiva da parte dell'Anvur, effettuate al termine del quinto anno successivo al riconoscimento stesso, come dispone il quarto comma dell'art 9 del d.m 5 agosto 2004, n.262, che prevede ancora un ulteriore controllo al termine del settennio successivo al decreto ministeriale di approvazione dello statuto dell'università non statale e del regolamento didattico della singola università. Si prevede in tal modo un processo di controllo per fasi successive abbastanza sistematico e costante, che dovrebbe evitare l'accesso ad un contributo finanziario statale a soggetti che presentano un adeguato livello qualitativo e quantitativo nella didattica e nella ricerca.

### ***5) La natura giuridica delle università telematiche***

Come per le università non statali, anche per le università telematiche l'inquadramento della loro natura giuridica non si presenta agevole, prima di tutto perché sia nella disciplina legale, sia nei provvedimenti ministeriali che istituiscono questi particolari tipi di atenei, non vi è una espressa qualificazione, in senso pubblicistico o privatistico. Un'eccezione è data soltanto dagli statuti di due università, Unitelma Sapienza e IUL, che attribuiscono ad esse personalità giuridica privata.

La maggior parte degli statuti, in riferimento alla loro natura giuridica non presentano nessuna precisa indicazione.

Gli statuti di alcune università (Guglielmo Marconi, San Raffaele, Pegaso, Unicusano) definiscono gli atenei di loro pertinenza come appartenenti alla categoria

delle istituzioni previste dall'art 1 c.2, n.2 del r.d.1592/1933, o come avviene per lo statuto dell' Università e-Campus come “università non statale.”

Da sempre, si è soliti distinguere le università telematiche nate per impulso di amministrazioni pubbliche, da quelle che sono frutto di soggetti privati.

Il richiamo da parte di alcuni statuti all'art 1 del r.d. del 1592/1933 può essere giustificato dalla circostanza che la normativa che istituisce gli atenei telematici sembra assimilare questi particolari tipi di istituzioni agli istituti superiori legalmente riconosciuti. Ciò, comunque, non chiarisce quale sia la sostanza giuridica delle università telematiche.

Si è visto, nella parte riguardante le università non statali, come anche nei loro confronti, si opera la distinzione tra istituzioni accademiche promosse da enti pubblici e quelle promosse da enti privati. Si è trattato anche di come la natura giuridica delle università non statali ha alimentato un contrastato dibattito nel campo della dottrina e della giurisprudenza, spesso anche oggetto di rivisitazione.<sup>268</sup>

Si avverte la difficoltà di porre sullo stesso piano, ad ogni effetto, le università “private” ad enti pubblici, ancor di più quando esse sono finanziate per la maggior parte da capitale privato. Inoltre, come è stato giustamente notato, non sembra corretto, dal punto di vista del metodo, <<mutuare una incerta natura pubblica di cui vengono accreditate le università “libere” o “private”, trasferendola *sic et simpliciter* alle università telematiche >>.<sup>269</sup>

In primo luogo, perché la nascita delle università libere si colloca in un contesto molto diverso da quello che ha caratterizzato le università telematiche. Le università “libere” sono nate, infatti, in un'epoca in cui la scienza del diritto poggiava su alcuni cardini tra i quali emergeva la concezione soggettiva del potere, che non prevedeva la possibilità di configurare atti amministrativi da parte dei privati. L'atto di un soggetto diverso dalla pubblica amministrazione, nonostante potesse avere un

---

<sup>268</sup> Per i richiami giurisprudenziali e di dottrina che negano la natura pubblicistica degli atenei non statali, si veda. F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato*, cit. p.17 note 6 e 7 e la dottrina citata a p.36 nota 2

<sup>269</sup> F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato*, cit. 36

contenuto amministrativo, rimaneva escluso dal regime proprio degli atti amministrativi ai quali non si poteva equiparare.<sup>270</sup>

L'esercizio di un'attività amministrativa, da parte di un soggetto privato, era vista come un fenomeno, che anche se diffuso, rientrava nell'organizzazione amministrativa, ma non eccedeva al rango di istituto giuridico.<sup>271</sup>

In un tale contesto, era plausibile riconoscere natura giuridica pubblica alle università "libere" (comprese quelle di origine privata), che svolgevano la stessa attività, godevano delle stesse prerogative, ed erano disciplinate dalle stesse regole delle università statali. Il progressivo processo di "oggettivazione" del potere amministrativo, che non è visto più necessariamente collegato alla natura pubblica del soggetto agente, ha reso possibile che lo svolgimento delle attività amministrative ormai non si ritiene più riservato alle amministrazioni pubbliche.

Tra l'altro, anche il ricorso alla normativa di riferimento, per lo più frammentaria, non sembra offrire spunti per equiparare le università telematiche alle università non statali tradizionali.

L'art 26, comma 5, della l. 289/2002, e l'art 2, comma 5, *lett. c* del d.P.R. 25/1998, costituiscono gli unici espliciti richiami alla legge 243/1991 che disciplina la concessione di contributi statali alle università non statali legalmente riconosciute. L'art 26, comma 5, della l. 289/2002, inoltre, disciplinando che l'accreditamento del sistema universitario degli atenei telematici debba avvenire <<senza oneri per lo Stato>>, sembra ammettere la possibilità per queste strutture di beneficiare dei contributi statali previsti dalla legge 243/1991. Sullo stesso orientamento sembra porsi anche l'art 12 comma 3, della legge Gelmini, che in riferimento alla ripartizione degli incentivi economici previsti da tale disposizione, riconosce anche

---

<sup>270</sup> In tal senso A.M. SANDULLI, *I limiti di esistenza dell'atto amministrativo*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949. I p.141. In un senso simile G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO, (diretto da) *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol.1, parte III. Milano 1935, p.441 come anche M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo* Milano, 1970 secondo cui dagli uffici legati alle imprese devono essere esclusi <<quelli che sono titolari di potestà pubbliche a carattere autoritativo, e che pertanto emettono provvedimenti amministrativi>>.

<sup>271</sup> F. SAITTA, *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *Enciclopedia giuridica*, XIII, 1989, p.1 ss.

le università telematiche, <<inserite tra le università non statali legalmente riconosciute>>.

In ogni caso non sembra che l'applicazione degli art 1 e ss. della l. 423/1991, in riferimento all'intera disciplina delle università non statali possa essere estesa anche alle università telematiche.

In senso opposto, si pone la normativa istitutiva che presenta una disciplina precisa ai fini dell'istituzione e dell'accreditamento degli atenei telematici. Anche la legge Gelmini, e la successiva normativa, pongono una distinzione tra università telematiche, università statali, e università non statali.<sup>272</sup> Tale distinzione sembra assumere un valore puramente descrittivo, indicando con tale espressione (tutti) gli atenei diversi da quelli statali.

Nonostante si annoverano le università telematiche nell'ambito del sistema universitario nazionale e al di fuori della categoria delle università statali, ciò non basta per risolvere le problematiche circa la loro natura. E' evidente che le conseguenze a riguardo, cambiano se si attribuisce a questi particolari tipi di università una natura pubblica o privata.

Nel caso si considerano enti pubblici, infatti, tali istituti sarebbero sottoposti dapprima ai principi di rango costituzionale dell'organizzazione e dell'attività stabiliti per le pubbliche amministrazioni.

Considerandoli, invece, come soggetti privati preposti all'esercizio delle funzioni amministrative, resterebbero fuori dall'applicazione delle regole e dei vincoli di diritto pubblico e <<dell'organizzazione pubblica complessivamente intesa, e dalle organizzazioni pubbliche in forma privatistica.>><sup>273</sup> Intendendo con tali espressioni non solo le amministrazioni pubbliche in senso formale e sostanziale, demandate alla funzione amministrativa, (art 97 Cost), ma anche l'ampia gamma di enti aventi una forma giuridica privatistica (società, fondazioni e associazioni) istituiti per legge o *ex novo* o per trasformazioni di preesistenti persone giuridiche pubbliche, il cui impiego

---

<sup>272</sup> Ci si riferisce all'art 12, c.3, l.240/2010, come anche agli art 1, c.1, *lett. b*) e 3, comma 1, del d.lgs 19/2012. Come anche l'art 1 del d.m 47/2013, come modificato dal d.m 1059/2013 che distingue le università non statali legalmente riconosciute dalle università telematiche.

<sup>273</sup> Tali espressioni sono prese entrambe da CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, 2011 pp.26-30 e 39-45

nell'ambito dell'organizzazione pubblica si è diffuso nel periodo delle privatizzazioni che ha preso avvio agli inizi degli anni novanta del secolo scorso e che ha interessato diversi enti di diritto pubblico operanti in diversi settori.<sup>274</sup>

Un ulteriore interrogativo da porsi, riguarda la questione se le università telematiche possono considerarsi come istituzioni universitarie nell'accezione contemplata nella Carta Costituzionale, oppure esse rappresentano una nuova tipologia di università istituita <<attraverso un canale autonomo e parallelo al sistema esistente.>><sup>275</sup>

Si è visto come, la normativa istitutiva delle università telematiche ( in particolare il d.l.17 aprile 2003 e la normativa universitaria), pongono una netta distinzione tra le università telematiche e le università tradizionali, configurando le telematiche come soggetti universitari “*sui generis*.”

Inoltre, le università telematiche, in seguito all'art 3 c.1, *lett a)* del d.m 827/2013, rappresentano attualmente, una categoria a numero chiuso, avendone tale decreto precluso l'istituzione sia di nuove università statali, sia di nuove università telematiche per gli anni accademici che vanno dal 2013/2014 al 2015/2016.

Occorrerebbe verificare, se la loro principale caratteristica che le contraddistingue dagli altri tipi di università, vale a dire, la didattica impartita attraverso corsi di studio a distanza, si allontana del tutto dal modello organizzativo denominato “università,” fondato sul rapporto inscindibile tra insegnamento e ricerca scientifica.

Basta ricordare, a questo punto, che le università telematiche fanno parte dell'ambito di applicazione del sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità, e accreditamento delle università, introdotto con il d.lgs 19/2012, in attuazione dell'art 5 della legge 240/2010, da cui si ricava che didattica e ricerca hanno pari rilievo e sono sottoposte entrambe a monitoraggio dei risultati, ai fini della qualità e dell'efficienza di ciascun ateneo.

Bisogna ricordare, inoltre, che la didattica a distanza non rappresenta una caratteristica esclusiva degli atenei telematici, potendo essere attivati corsi di studio

---

<sup>274</sup> Sulla legittimità della scelta del legislatore di affidare l'esercizio di funzioni pubbliche a soggetti privati che ricevono i c.d *munera* (particolare investitura da parte della pubblica amministrazione) cfr. Corte Costituzionale ordinanza del 21 maggio 2001, n.157

<sup>275</sup> Così come riportato nel testo della mozione sulle università telematiche del 25 maggio 2010, sessione n.65, del Consiglio universitario nazionale reperibile su [www.cun.it](http://www.cun.it)

in modalità *e-learning*, con rilascio di titoli aventi valore legale, anche dalle università tradizionali (statali e non statali).<sup>276</sup>

Da ciò, si potrebbe ricavare, che il modello didattico che caratterizza le università telematiche non si discosta dal modello organizzativo ed operativo delle università convenzionali. Lo stesso *nomen* “università,” che l’ordinamento tende a riservare soltanto ad istituzioni tipiche,<sup>277</sup> identifica con esso i soggetti investiti della “funzione” autoritativa” di accertamento dei risultati dell’attività didattica con rilevanza giuridica generale.<sup>278</sup> Ciò, secondo parte della dottrina, concorrerebbe ad ascrivere le università *on line* al *genus* delle istituzioni universitarie, al pari delle università statali e non statali.<sup>279</sup>

Le università telematiche, seguono, per molti aspetti, la disciplina dettata per l’istruzione superiore in genere. Queste disposizioni, unitamente a quelle che regolano, specificamente le università telematiche, sembrano connotare l’attività accademica propria ad una disciplina di natura pubblicistica. Ciò risulta tanto più vero soprattutto se si pensa al loro riconoscimento di rilasciare titoli aventi valore

---

<sup>276</sup> In questo senso l’art 2, c.1 del d.l. 17 aprile 2003, prevede che i corsi di studio a distanza ( o in modalità e-learning) possono essere istituiti e attivati, previo accreditamento, anche dalle università statali e dalle università non statali

<sup>277</sup> A tal proposito si ricorda che l’art 10, c.1 del d.l. 1 ottobre 1973 n.580 convertito con l. 30 novembre 1973, n.766 definisce che << le denominazioni di università, ateneo, policlinico, istituto di istruzione universitaria possono essere usate soltanto dalle università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge>> In precedenza l’art 2 della l.13 marzo 1958 n.262 ha introdotto il divieto, sanzionato legalmente, del conferimento da parte di privati, enti ed istituti delle qualifiche accademiche di dottore compresa quella *honoris causa*, delle qualifiche professionali e della qualifica di libro docente. L’art 2 della l.14 gennaio 1999 n.4 subordina l’attività delle filiazioni in Italia di università e istituti superiori di insegnamento a livello universitario stranieri alla preventiva autorizzazione del Miur. L’art 2 del d.l.14 gennaio 2004, n.2 dispone che mediante decreto ministeriale sono dichiarati equipollenti ai corrispondenti titoli accademici rilasciati dalle università italiane i titoli accademici di laurea e laurea specialistica conseguiti nell’area delle materie giuridiche presso istituzioni universitarie di particolare rilevanza scientifica sul piano internazionale operanti sul territorio nazionale

<sup>278</sup> Sulla distinzione tra momento “didattico” dell’insegnamento e momento “autoritativo” dell’accertamento dei suoi risultati con rilevanza giuridica (intesa come funzione) come anche sull’esclusiva del nome università, sempre attuale sono le riflessioni di M. NIGRO, *Libertà della scuola e <<Università private>>*. Nota a Consiglio di Stato (sezione VI) sentenza del 30 ottobre 1957, n.769, in *Il Foro amministrativo*, 1958, p.130 ora in ID, *Scritti giuridici*. Giuffrè 1996, vol.

I p.425

<sup>279</sup> In tal senso F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato cit.* p.41

legale al pari delle università tradizionali, (statali e non statali). A questa circostanza si può obiettare però, che questo elemento potrebbe concorrere a rafforzare la sostanza pubblica degli atenei telematici, qualora tali elementi fossero indizi distintivi delle persone giuridiche pubbliche.

Non vi è dubbio, comunque, che la distinzione tra un soggetto pubblico e un soggetto privato non la si può fondare sulla maggiore o minore ampiezza di applicazione della disciplina pubblicistica, oppure sul fine perseguito dall'ente, tenuto conto che finalità di interesse generale possono coesistere con la forma giuridica privatistica.

Nel sistema di diritto amministrativo attuale, l'esercizio del potere, non costituisce più una peculiarità delle persone giuridiche pubbliche. Al contempo, si registrano innumerevoli casi in cui soggetti privati sono destinatari di norme di diritto pubblico, spesso senza nessuna opera di intermediazione da parte delle pubbliche amministrazioni.<sup>280</sup>

Generalmente, la linea di demarcazione tra diritto pubblico e diritto privato appare sempre più sfumata e mutevole e non tiene più conto della distinzione classica tra ente pubblico ed ente privato,<sup>281</sup> poiché né il diritto pubblico può definirsi ancora il regime giuridico esclusivo dei soggetti pubblici, né il diritto privato può considerarsi il regime giuridico della generalità dell'ordinamento e dei rapporti paritetici.<sup>282</sup>

Al di là delle ipotesi in cui la pubblica amministrazione opera come soggetto di diritto comune, il diritto privato costituisce un modulo alternativo a quello

---

<sup>280</sup> S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storie prospettive*, Milano 2010, p.549 ss.

<sup>281</sup> Sulla delimitazione del concetto di "pubblico" in riferimento alle persone giuridiche pubbliche, alla loro organizzazione e attività e alle norme che le regolano, O. RANELLETTI, Il concetto di "pubblico" nel diritto, in *Scritti giuridici scelti*, vol. I Napoli 1992, p.338. ID. *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative* in *Scritti giuridici scelti*, vol. V, cit. p. 102 nota 6. S. ROMANO, Il Comune, in V.E. ORLANDO (diretto da) *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1901 vol. II, 1, p.521. Viene ricollegata la distinzione tra ente pubblico ed ente privato a quella più generale tra diritto pubblico e diritto privato in G. MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1942 pp.11 e 72. Il concetto tra ente pubblico ed ente privato è ricondotto a quella tra norme di diritto pubblico e diritto privato F. GALGANO, <<Pubblico>> <<privato>> nella qualificazione della persona giuridica, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, I p.279.

<sup>282</sup> C. FRANCHINI, *Tendenze recenti dell'amministrazione italiana e accentuazione delle "interferenze" tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Il Foro amministrativo*, 1994, p.237 ss. e in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II. Padova, 1998 p.375

Così come riportato nel testo della mozione sulle università telematiche del 25 maggio 2010, sessione n65, del Consiglio universitario nazionale reperibile su [www.cun.it](http://www.cun.it)

dell'esercizio del potere, e inoltre integra la regola generale secondo cui <<nell'adozione di atti di natura non autoritativa>> la pubblica amministrazione è tenuta ad agire <<secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente>>. (art 1, comma 1-*bis* l. 240/1990).

Nonostante risulta pacifico quando affermato dalla disposizione menzionata, ascritta tra i principi generali della legge del procedimento amministrativo, circa l'applicabilità del diritto privato, nell'attività non autoritativa della pubblica amministrazione, il quadro d'insieme risulta comunque complesso, quando si cerca di individuare all'interno dell'ordinamento giuridico, il confine di demarcazione tra diritto pubblico e diritto privato.

Secondo la dottrina degli inizi del secolo scorso recepita anche dalla manualistica<sup>283</sup> più recente, la ripartizione tra diritto pubblico e diritto privato ha una valenza essenzialmente descrittiva e didattica e il confine appare estremamente labile e variabile, a seconda dei periodi storici di cui si può dare una valutazione del tutto contingente.<sup>284</sup>

Per questo, l'attribuzione agli atenei telematici del potere di rilasciare titoli aventi valore legale, non basta per assoggettarle nell'ambito di una qualificazione pubblicistica. Allo stesso modo, anche il rispetto delle norme pubblicistiche a cui sono sottoposte, preclude, in astratto, una loro prerogativa in ambito privatistico.

La subordinazione a norme pubblicistiche e l'esercizio di poteri amministrativi possono essere ammessi anche per i privati a cui per legge sono affidati attività di interesse generale.

Lo svolgimento di attività amministrative, da parte di privati (vale a dire soggetti estranei all'organizzazione pubblica nel suo insieme), è legato al fenomeno generale dell'esercizio privato di pubbliche funzioni che ha accompagnato lo sviluppo del

---

<sup>283</sup> F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, MILANO, 1911, p.7. Tra i contributi più recenti A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001, p.28

<sup>284</sup> S. PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enciclopedia del diritto XII*, 1964, p.697

diritto amministrativo sin dall'origine e che è stato interpretato dalla dottrina in modo vario.<sup>285</sup>

La scienza giuridica che ha dato dignità sistemica al diritto amministrativo, ha avuto come capisaldi la titolarità dei poteri amministrativi in capo ai soggetti pubblici e la capacità giuridica ad essi riconosciuta di adottare atti e provvedimenti amministrativi (sia di carattere autoritativo che non).

La configurabilità di un "rapporto amministrativo" e il conseguente ricorso, in caso di controversia, ai rimedi propri della giustizia amministrativa, richiedeva per convinzione pressoché unanime, che una delle parti fosse una pubblica amministrazione.<sup>286</sup>

Un sistema così concepito faceva da appendice alla indiscussa supremazia attribuita allo Stato e agli altri enti pubblici, a cui venivano ricondotte l'imperatività e l'autoritarità degli atti che da essa promanavano.<sup>287</sup> In un ordinamento dove il potere costituiva una caratteristica peculiare della pubblica amministrazione (intesa in senso soggettivo come autorità), il fenomeno attraverso cui si investivano soggetti privati di disparati compiti di rilievo pubblicistico venne introdotto nel sistema attraverso le teorie: dell'organo indiretto, della sostituzione e del *munus publicum*.<sup>288</sup>

Tali teorie furono elaborate sulla scorta di singole fattispecie normative, giungendo ora a negare ad essi la titolarità di potestà pubbliche a carattere autoritativo, ora ad escludere la configurazione del fenomeno in un istituto giuridico unitario.

I radicali cambiamenti che hanno interessato il diritto amministrativo negli ultimi tempi, hanno determinato che lo svolgimento di compiti di amministrazione pubblica da parte di soggetti privati esterni alle organizzazioni pubbliche e a ciò preposti in

---

<sup>285</sup> In tal senso F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico, e diritto privato*, cit. p.56, a cui si rimanda anche per la bibliografia citata, nota 53, in riferimento al concetto dell'esercizio privato di pubbliche funzioni.

<sup>286</sup> U. FORTI, *Diritto amministrativo. Parte generale*, vol. III, Napoli 1945, p.58

<sup>287</sup> B.G. MATTARELLA, *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Padova 2000 cit.p.94

<sup>288</sup> La teoria dell'organo indiretto o (improprio) risale a G. ZANOBINI; *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V. E. ORLANDO (diretto da) *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II parte terza. La teoria del *Munus publicum* o ufficio in senso soggettivo è stata elaborata da M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo* vol. I, Milano, 1950 p.124 ID, *Diritto amministrativo* cit. p.123 ss. Sull'evoluzione del pensiero di tale ineguagliabile maestro riguardo alla figura del *munus* S. VALENTINI, *Precisazioni sul munus publicum in Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano 1988, vol. III, p.967 ss.

virtù di un apposito titolo giuridico (normativo, provvedimento, convenzionale) da fenomeno episodico o eccezionale è divenuto un modello ordinario operativo. Si è arrivati a riconoscere a questi soggetti addirittura la titolarità di poteri amministrativi e la possibilità di adottare atti (oggettivamente) amministrativi, ammettendosi una sostanziale fungibilità tra soggetti pubblici e soggetti privati nell'esercizio di attività amministrative. Ciò ha determinato la disgregazione della nozione classica di pubblica amministrazione e conseguentemente capisaldi teorici su cui si basava come: la concezione soggettiva del potere, la supremazia delle persone giuridiche pubbliche e la specialità del diritto amministrativo.

Non di meno, la fattispecie dell'esercizio privato di pubbliche funzioni è rimasta una categoria giuridica che ha trovato una sistemazione adeguata soltanto con l'introduzione dell'art 1 c.1 .ter della l.241/1990, a sua volta introdotto, dall'art 1, *lett.b* della l.15/2005, che ha codificato tale figura comprendendola tra gli istituti giuridici di carattere generale.

Sulla base di queste disposizioni, soggetti privati possono essere titolari di funzioni amministrative proprie e non soltanto svolgere attività di competenza di amministrazioni pubbliche. L'effettivo esercizio di queste funzioni comporta l'uso degli strumenti tipici dell'azione amministrativa come atti e procedimenti che costituiscono l'ordinaria dotazione dei soggetti pubblici. La disciplina sostanziale introdotta con l'art 1 della legge sul procedimento amministrativo (l. n 240/1990), è stata completata sul piano processuale dall'art. 7 c.2 del codice del processo amministrativo, che ha demandato alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo gli atti emessi dai privati preposti, a vario titoli all'espletamento di compiti amministrativi.

Tale norma processuale ha inglobato nel novero delle pubbliche amministrazioni << anche i soggetti ad essi equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo >>.

Come è stato opportunamente rilevato,<sup>289</sup> queste disposizioni richiamano quel modello di amministrazione “oggettivata” elaborato da attenta dottrina, che non riconosce alcuna qualità soggettiva all’autorità e professa una sostanziale equiparazione dei diversi soggetti giuridici dell’ordinamento.<sup>290</sup> Secondo la concezione oggettivistica, gli elementi su cui si fonda il diritto amministrativo non sono il soggetto, l’atto, o il provvedimento (come era proprio della precedente visione dell’amministrazione incentrata sulla figura del potere dell’autorità), ma l’amministrazione intesa come attività nel suo distinto e autonomo profilo oggettivo- funzionale che si ritrova nell’art 97 Cost. L’amministrazione pubblica, dunque, si caratterizza non per la sua imputazione ad un’autorità o per gli strumenti (autoritativi o di diritto pubblico) di cui beneficia, ma come attività ordinata al raggiungimento dei fini e dei compiti comuni indicati dalla Carta Costituzionale e dalle leggi e alla realizzazione dei diritti corrispondenti riconosciuti ai singoli cittadini e associati.

Da questo nuovo scenario dell’amministrazione pubblica, secondo parte della dottrina, è possibile rilevare, <<alla stregua delle ricordate coordinate normative dalle quali non pare possa prescindere, [...] un inquadramento delle università telematiche (indipendentemente dalle loro differenti genealogie) tra i soggetti di cui all’art 1, comma 1-ter della l.241/1990.

Tale collocazione risulta compatibile sia con la titolarità della funzione amministrativa dell’istruzione superiore, sia con la soggezione alle norme pubblicistiche che ne presidiano l’esercizio>>.<sup>291</sup>

A questa concezione, fa eco un’altra parte della dottrina che invece manifesta un marcato punto di dissenso nel fatto che si è uniformata la stessa disciplina pubblicistica <<anche alle università telematiche o a distanza, che presentano una

---

<sup>289</sup> F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico, e diritto privato*, cit. p.58

<sup>290</sup> La dottrina oggettivistica del potere è stata elaborata da F. BENVENUTI, *L’amministrazione oggettivistica: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale di diritto amministrativo*, 1978 p.6 e ora anche in *ID Scritti giuridici*, vol. IV *Articoli ed altri scritti*, 1970-1983, Milano 2006, p.3467 ss che concepisce l’amministrazione come funzione obiettivata.

<sup>291</sup> In tal senso F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato* cit.60 e 61.

struttura normativa, molto snella, che ne disciplina le strutture e le funzioni, demandando tutto il resto alle deliberazioni dell' ANVUR e alle decisioni dei giudici.>><sup>292</sup>

## **6) Lo stato giuridico dei docenti delle università telematiche.**

Non vi è dubbio, che pur aderendo alla tesi, secondo cui le università telematiche sono da considerarsi una categoria a se stante, sicuramente vi è un blocco di regole di natura pubblicistica che deve necessariamente applicarsi a questi particolari tipi di università.

A tal proposito, un esempio significativo è dato dal settore delle regole riguardanti lo stato giuridico dei docenti delle università telematiche.

Invero, anche nei confronti delle università tradizionali, tale settore è stato oggetto di continui cambiamenti. Il regime giuridico del personale docente delle università convenzionali, ha sempre fatto riferimento ad un modello di strutturazione tradizionale, caratterizzato dalla presenza di alcune prerogative accademiche e dalla separazione di docenti di ruolo e non.

Partendo dalla disciplina dello stato giuridico, si individua, in primo luogo, che ancora oggi tale disciplina è regolata prevalentemente dal d.P.R. 382/1980, il quale distingue il ruolo dei professori, in due categorie: professori ordinari e professori associati, ed il ruolo dei ricercatori. Sono poi definite le garanzie legate all'insegnamento e alla ricerca, come le inamovibilità e le altre prerogative accademiche. Dall'altro, però, il d.P.R. 382/1980 contiene anche i doveri del corpo docente, le incompatibilità ed alcuni aspetti del rapporto di lavoro.

---

<sup>292</sup>A. SANDULLI, *L'Arcipelago delle università non statali*, in *Munus*, n.3/2015, 616. Secondo l'Autore, << Il dato abbastanza preoccupante è che la normativa delle telematiche, o università a distanza, poggia sulla sabbia. Un articolo di legge piuttosto scarno, art.26, comma 5, l. n.289/2002, che richiama le università non statali legalmente riconosciute; un breve decreto ministeriale istitutivo del 17 aprile 2003; il d.m n.47/2013; che disciplina in particolare l'accreditamento delle sedi e dei corsi delle telematiche; quasi più nulla, se non, più di recente, delibere ANVUR e sentenze dei giudici.>>.

Anche la più recente giurisprudenza, in riferimento alle università telematiche è concorde nel riconoscere lo stesso stato giuridico dei docenti previsto per le università statali e non statali anche al personale docente delle telematiche, ne costituiscono un esempio, le recenti ordinanze del 2014 n.542 e 544 del Consiglio di Stato, sez. VI, secondo cui <<i docenti delle telematiche non possono essere ‘presi prigionieri,’ e fungere da call center in seno ad un ateneo telematico, poiché ci si porrebbe in contrasto con il principio costituzionale della libertà di scienza>>.

Un’eccezione per le università non statali potrebbe riguardare tutt’al più, le università c.d. di tendenza (e il noto caso Cordero ne costituisce un esempio).<sup>293</sup>

Le conclusioni a cui giunge la Corte costituzionale nel caso Cordero, sono state sempre confermate negli anni, senza mai essere ribaltate, tanto da poter affermare che tale pronuncia costituisce uno dei punti fermi per ricostruire tutta la giurisprudenza in materia di università private.

L’ampliamento del diritto dei docenti alla libertà di insegnamento non è certo il principale dei problemi di cui soffre il sistema universitario.

---

<sup>293</sup> Come è noto, il prof Cordero impugnò presso il Consiglio di Stato il provvedimento emanato nei suoi confronti dall’Università Cattolica che lo escludeva dall’insegnamento in seguito al ritiro, da parte della sacra Congregazione per l’educazione Cattolica, del nulla osta previsto dall’art 38 del Concordato. I giudici del Consiglio di Stato, su sollecitazione dello stesso Cordero, sollevarono la questione di legittimità costituzionale. Il caso è stato sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale, che ne ha riconosciuto la pienezza della libertà di insegnamento solo alle università statali, dovendosi riconoscere, un diritto, costituzionalmente garantito delle libere università di affermare il proprio orientamento religioso o ideologico. (Corte Cost., 14 dicembre 1972, n.195, in Giur. Cost., 1972, 277 ss.). Le conclusioni a cui giunge la Corte costituzionale in questo caso, sono state sempre confermate negli anni, senza mai essere ribaltate, tanto da poter affermare che tale pronuncia costituisce uno dei punti fermi per ricostruire tutta la giurisprudenza in materia di Università private Sul punto si veda A. RIDOLFI, Università pubblica e università privata in F.ANGELINI, M. M.BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*. Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, cit. dove è riportato che i <<le perplessità sulla sentenza traevano origine dal fatto che la giurisprudenza costituzionale aveva ritenuto la libertà di ricerca scientifica una libertà che godeva di una tutela costituzionale rafforzata rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero in genere. (C. Cost., sent.9/1965, n.7 del Considerato in diritto). Inoltre la stessa Corte aveva ritenuto, sin dalle sue prime sentenze, che la libertà di istituire e gestire istituti di istruzione non escludeva che vi potesse essere una legislazione che ne disciplinasse l’esercizio, poiché ogni diritto nasceva limitato, e nel sistema della civile convivenza, doveva armonizzarsi con i diritto altrui e con le esigenze generali riconosciute. In particolare proseguiva la Corte, l’istruzione era da considerarsi uno dei settori più delicati della vita sociale, il che comportava che la cura dello stato dovesse esercitarsi nel modo più assiduo proprio in ordine al diritto di istituire e gestire scuole private (C. Cost., sent. n. 36/1958, Considerato in diritto).

Ciò che invece sarebbe opportuno fare, è innalzare il livello di efficienza e di qualità sia delle università tradizionali che delle telematiche, attraverso l'individuazione di un livello minimo di rendimento e produttività dei docenti che vi lavorano, al di sotto del quale, un istituzione di alta cultura non può rilasciare titoli legalmente riconosciuti.

Una possibile soluzione in questa direzione, secondo alcuni<sup>294</sup> è rappresentato dalla contrattualizzazione o privatizzazione del rapporto di lavoro, che lega i professori universitari alle amministrazioni di appartenenza, come è avvenuto per la maggior parte dei dipendenti pubblici a partire dalla metà degli anni Novanta, ma che ha tenuto esclusi i professori universitari.

La privatizzazione del pubblico impiego avvenuta precisamente nel 1993 in Italia, è stata concepita come un mezzo attraverso cui aumentare l'efficienza delle amministrazioni, capace di innescare logiche "aziendalistiche" all'interno di enti pubblici, di stimolare la responsabilità dei dirigenti, la valutazione dei risultati, la mobilità tra uffici, la razionalizzazione delle piante organiche e in fine, la razionalizzazione della spesa pubblica riconducibile al personale.

Dall'ambito della contrattualizzazione, all'origine, vennero escluse alcune categorie di personale pubblico, in ragione spesso del delicato ruolo svolto: magistrati, avvocati dello Stato, personale militare e di polizia, personale diplomatico, alti funzionari della carriera prefettizia ed anche i professori universitari. Per tutte queste categorie si mantenne il regime di diritto pubblico ritenuto più idoneo a garantire l'importanza delle funzioni che svolgevano.

La circostanza curiosa, però, fu che la legge delega n.421/1992, così come formulata da Parlamento, non comprendeva i professori e i ricercatori nell'elenco delle categorie escluse dalla privatizzazione; apportando come buone ragioni che i docenti universitari non esercitano "funzioni" pubbliche legate a servizi "indivisibili," paragonabili alle altre categorie comprese nell'elenco, non fosse altro perché, le

---

<sup>294</sup> Si veda, per una maggiore trattazione sul punto: S. MATTEUCCI; G. GARDINI, *Valore legale dei titoli, statuto speciale dei docenti e altri idola dell'università italiana* p.34 ss.

università erogano prestazioni che potenzialmente possono essere incluse o organizzate nell'ambito di un mercato.

La protesta dei docenti universitari ebbe un forte eco contro questa proposta di contrattualizzazione, ritenuta un *vulnus* alla dignità e al prestigio della categoria.

In un primo momento il governo allora incarica (governo Amato), ipotizzò di escludere dalla privatizzazione i professori ordinari equiparandoli implicitamente ai dirigenti generali e mutò il regime giuridico ai soli professori associati e ricercatori. Attraverso la differenziazione per fasce dei docenti si cercò una soluzione per così dire "compromissoria," secondo l'antica formula del *divide et impera* e come modello di riferimento si assunse la distinzione operata tra dirigenti generali, inizialmente esclusi dalla privatizzazione e dirigenti di base e privatizzati. Così però come avvenne per la dirigenza, anche per i docenti universitari la scissione della categoria non riuscì a reggere, con la differenza che mentre per la dirigenza si optò per la radicale privatizzazione, per i docenti universitari si continuò a lottare per il mantenimento del diverso regime, alla fine, tutta la docenza universitaria di ruolo ottenne la conservazione dello statuto pubblicistico.

La più evidente differenza tra il regime pubblicistico e quello privatistico è data dalla circostanza consiste che la fonte della disciplina del rapporto di lavoro in ambito privatistico deriva dalla contrattazione collettiva e dal contratto individuale. Il regime effettivo dei singoli rapporti di lavoro dipende da come sono concepiti e realizzati i due momenti, in particolare dallo spazio che ciascun livello della contrattazione concede agli altri.

### **7) *La soggettività giuridica degli atenei telematici e la trasformazione della nozione di ente pubblico***

L'origine pubblica o privata delle università telematiche, oltre a rappresentare un elemento di indiscussa rilevanza, costituisce anche un elemento decisivo per individuarne la natura.

La peculiarità, secondo cui, una parte di questi atenei ha un'origine privata, mentre un'altra parte presenta una genesi pubblicistica, costituisce un dato sicuramente da non trascurare, anche se non bastevole per risolvere l'identità giuridica di queste figure universitarie *sui generis*.

Se ci si addentra più specificamente nelle loro caratteristiche, si rinviene che la loro istituzione avviene attraverso un provvedimento amministrativo, in osservanza a delle regole di diritto pubblico, oltre alla già menzionata abilitazione ad esercitare la funzione di istruzione superiore, rilasciando titoli aventi valore legale, che secondo parte della dottrina rappresenta la tipica manifestazione del potere pubblicistico.

Le difficoltà legate all'indagine circa la soggettività giuridica delle istituzioni universitarie telematiche sono simile a quelle che investono l'identificazione della natura di un soggetto giuridico, investito allo svolgimento di attività di interesse generale, cui, al momento della sua costituzione non sia stata attribuita una chiara qualificazione giuridica. La principale distinzione che si fa tra persone giuridiche è quella di distinguerle tra pubbliche e private, ma è proprio il discrimine tra le due categorie che rappresenta da sempre una questione molto dibattuta.

Nel diritto positivo non si rinviene una definizione normativa di ente pubblico. Si individuano, invece, <<più moduli positivi di enti pubblici, [...] per ciascun modulo la qualifica di pubblico denota tratti e produce effetti o risultati giuridici differenti>>.

La scienza giuridica, invero, ha formulato vari criteri, che sono stati proposti sia singolarmente che in maniera combinata, per stabilire quando una persona giuridica possa dirsi pubblica o privata, nei casi in cui non vi è una espressa configurazione legale. La problematica si è riaccesa soprattutto negli ultimi tempi, in seguito al processo di privatizzazione che ha interessato il nostro Paese a partire dai primi anni novanta del secolo scorso. Tale processo ha permesso sia la trasformazione "*ex lege*" delle persone giuridiche pubbliche in società per azioni, sia la costituzione per legge di società per azioni a capitale pubblico, come anche, la formazione di società commerciali a regimi giuridici speciali, con evidenti differenze rispetto alla disciplina codicistica, deputate all'esercizio di attività di impresa, e allo svolgimento

di funzioni amministrative, concesse dalle stesse leggi che le istituiscono. Le dimensioni che hanno interessato tale fenomeno hanno reso possibile che la società per azioni di stampo pubblicistico è divenuta la forma tipica dell'impresa pubblica e soprattutto il modello di organizzazione alternativo all'ente pubblico non economico a carattere strumentale.

Nonostante tale connotazione societaria e la personalità giuridica di diritto privato attribuita dalla legge, (escluse sporadiche eccezioni) le società di capitali a partecipazione pubblica totalitaria o prevalente, sono state riqualificate in senso pubblicistico dalla giurisprudenza, che se pure non sempre con un'unanimità di vedute, ha riconosciuto ad esse la natura di soggetti pubblici "sostanziali."

Appare risalente, inoltre, il principio enunciato dalla Corte costituzionale, secondo cui, la trasformazione dei quattro principali enti pubblici economici (IRI, ENI, INA, ENEL) in società per azioni, non basta a far venir meno il potere di controllo della Corte dei Conti previsto dalla legge del 21 marzo 1958, n 259, secondo cui: <<fino a quando permanga inalterato nella sostanza l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti, cioè fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario>>. La Corte costituzionale ha fondato il ragionamento della permanenza del controllo della Corte dei Conti sull'irrilevanza <<del solo mutamento della veste giuridica degli stessi enti, ove a tale mutamento formale non faccia seguito anche una modifica di carattere sostanziale nell'imputazione del patrimonio>>. Da qui scaturisce la distinzione tra patrimonio formale e privatizzazione sostanziale. La prima dà luogo alla variazione della sola veste formale, la seconda comporta la dismissione delle quote azionarie in mano pubblica con conseguente fuoriuscita del soggetto privatizzato dalla sfera della finanza pubblica.

Si è andato affermando, in tal modo, una nozione di ente pubblico avente una forma privata e sostanza pubblica finanche a scapito di una loro espressa qualificazione legale.

La teoria del soggetto giuridico avente forma privata e sostanza pubblica legale è andata sviluppandosi nel campo giurisprudenziale, anche in virtù del crescente e variegato impiego della veste societaria da parte dei pubblici poteri, che ha fatto allontanare l'idea della possibilità di una disciplina uniforme dell'impresa pubblica e privata.

Le deviazioni dal modello codicistico delle società a partecipazione pubblica, con previsioni di regimi giuridici differenziati sia sotto il profilo organizzativo, sia per quanto riguarda gli aspetti funzionali e i rapporti con soggetti terzi, abbondano sia in ambito statale che regionale e locale.

L'art 29, c.1 della legge n.241/1990,<sup>295</sup> ha contribuito, in ambito legislativo, alla riqualificazione in senso pubblicistico delle società legali e ha esteso l'applicazione dell'intera disciplina generale dell'azione amministrativa alle società con totale o prevalente capitale pubblico, quando svolgono funzioni amministrative.

A differenza di quanto accade per i soggetti pubblici, che sono sottoposti al rispetto della normativa sul procedimento amministrativo soltanto quando adottano atti autoritativi (art.1 comma 1-bis della legge 241/1990), le società partecipate sono sottoposte al rispetto di tale disciplina a prescindere dalla natura autoritativa o paritetica delle funzioni che esse sono chiamate a svolgere.

Anche nella varietà delle diverse tipologie, l'ente pubblico è stato ricostruito come istituto giuridico unitario con una disciplina minima comune. Ciò si può collegare a quanto delineato in precedenza dal massimo esponente del diritto amministrativo, Massimo Severo Giannini, secondo cui l'espressione di ente pubblico, racchiude in sé una serie di sintesi verbali. Secondo l'insigne giurista, nel diritto positivo non vi è un tipo di ente che si può qualificare come pubblico per la presenza di attributi giuridici sicuramente definibili. In proposito egli osserva che: «esistono invece più moduli positivi di enti pubblici, da intendere però nel senso che per ciascun modulo la qualifica di pubblico denota tratti e produce effetti o risultati giuridici differenti.

---

<sup>295</sup> Tale articolo è stato introdotto dall'art 10 comma 1 lett. b) della legge 18 giugno 2009, n.69, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*, in *Gazzetta ufficiale* n.140 del 19 giugno 2009

Per ciascun modulo vigono delle regole, che però non sono estensibili o analogizzabili rispetto ad altri modelli>>>.<sup>296</sup>

Nei tempi più recenti, una parte minoritaria della dottrina, ha tentato di formulare una nozione unitaria di ente pubblico attraverso la figura dell'organismo di diritto pubblico. Secondo questa teoria, la qualificazione della figura di organismo di diritto pubblico produrrebbe effetto non solo ai fini dell'applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti, ma acquisirebbe una rilevanza generale in ambito di diritto europeo. Tale istituto potrebbe essere equiparato alla nozione comunitaria di pubblica amministrazione e tale nozione sarebbe sovrapponibile a quella di ente pubblico nell'ambito dell'ordinamento interno.

La dottrina prevalente comunque non concorda con questa formulazione, evidenziando, tra l'altro, che le nozioni comunitarie di pubbliche amministrazioni siano distinte ed articolate e non suscettibili di essere ricondotte ad unità.

A ciò, si è andato affermando anche una nozione più ampia di pubblica amministrazione che discende dalla molteplice normativa nazionale introdotta con l'art 1, comma 5, della l. 30 dicembre 2004, n.311 e sviluppata con la legge 31 dicembre 2009, n.196 e con il d.lgs. 31 maggio 2011 n.91, applicativa del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità europea (più noto come SEC95),<sup>297</sup> che risulta funzionale al monitoraggio sul rispetto del patto di stabilità e crescita da parte degli stati membri. In base alla ricognizione effettuata annualmente dall'Istat, sulla scorta dei parametri fissati dal nuovo Sistema europeo dei conti, denominato SEC210, avviene l'individuazione delle amministrazioni pubbliche che seguono la disciplina della gestione finanziaria e contabile (nonché delle diverse misure di contenimento della spesa pubblica ad essa collegate). Sulla base di tale Sistema, il settore delle "amministrazioni pubbliche," comprende accanto alle

---

<sup>296</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit.p.185

<sup>297</sup> Il SEC 95 è stato introdotto con il regolamento (CE) n.2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, *relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC95)*, in GU L. 30 novembre 2006 n. 310. Dal 1 settembre 2014 è stato sostituito dal SEC2010 che è stato adottato con il regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n.549/2013 del 21 maggio 2013, *relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea*. in GU Legge del 26 giugno 2013 n.174

amministrazioni tradizionali, tutti i soggetti istituzionali che al di là del regime giuridico (pubblico o privato) che le regola, <<agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata ai consumi collettivi e individuali e vengono finanziate con versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese>>. <sup>298</sup>

La normativa nazionale, racchiude nel settore delle amministrazioni pubbliche (all'interno del sottosectore "amministrazioni locali," esclusivamente le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici). <sup>299</sup>

Tale documento non contiene gli atenei privati (di tipo tradizionale e non) che pertanto devono considerarsi estranei a tale settore.

Ragionando in maniera teorica, però, qualsiasi ente che nasce privato e dotato di personalità giuridica di diritto privato, può essere o può diventare un'amministrazione pubblica, in virtù della normativa introdotta dall'art 2 , c.5 della l. 3/11/2004, basta che la sua attività <<è finanziata da versamenti obbligatori>> effettuati da altre amministrazioni pubbliche.

Sia l'inclusione che l'esclusione dal settore delle amministrazioni pubbliche dipendono dal perdurare o venir meno delle condizioni previste dal Sistema europeo dei conti, nell'ambito dei quali ha rilievo prioritario il finanziamento pubblico che abbia carattere obbligatorio. Questa posizione assume una portata generale e delimita l'ambito di applicazione delle diverse misure, di natura funzionale, organizzativa, e di contenimento della spesa pubblica ad essa collegate.

Ciò che risulta importante, dal quadro appena descritto, è che l'iscrizione di un ente al novero delle pubbliche amministrazioni non avviene in base ad una disposizione di legge, ma bensì ad un provvedimento legislativo. <sup>300</sup>

---

<sup>298</sup> V. par 2.111 del regolamento UE n.549/2013

<sup>299</sup> Cfr Il più recente provvedimento Istat in *Gazzetta ufficiale* n.210 del 10 settembre 2014.

<sup>300</sup> F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico, e diritto privato*, cit. p.78 in cui l' Autore evidenzia anche che:<< tale procedura può dare luogo a problemi di compatibilità con la riserva di legge stabilita in tema di organizzazione pubblica dall'art 97 Cost., nel momento in cui consente la nascita e l'estinzione di un soggetto pubblico senza l'intervento del legislatore.

Tanto sul rilievo che in questo modo si assimila la nascita delle organizzazioni pubbliche

## 8) Università telematiche e finalità lucrative.

Dall'ultimo rapporto statistico sul sistema universitario italiano pubblicato dall' ANVUR,<sup>301</sup> risulta che il sistema universitario italiano è basato prevalentemente sulle università statali (61 atenei), che accolgono approssimativamente il 90 % degli iscritti. Questi atenei offrono oggi 4.586 corsi di studio, di cui 2.255 di primo livello, 2.015 di secondo livello e 316 a ciclo unico.

Il numero degli studenti iscritti per l'anno accademico 2015/2016 è pari al 271.119.<sup>302</sup>

Il numero degli studenti delle università non statali (30 atenei, di cui 11 telematici) è di circa il 9% degli studenti, di cui il 3,5% è costituito dagli studenti delle università telematiche.

Confrontando questi dati con quelli degli anni precedenti, per quanto riguarda le università telematiche, si registra che il numero degli iscritti agli atenei *on line*, aumenta di anno in anno. (Nell'a.a. 2008/2009, era pari a meno del 1% mentre nel 2011/2012 era pari al 2,6% di tutti gli iscritti del sistema universitario). A fronte invece del numero degli iscritti delle università tradizionali che invece tende a decrescere.

In seguito a questa espansione delle università telematiche, sono sorti su di essi interrogativi che fino a qualche anno fa potevano risultare impensabili.

Il nodo cruciale, a dirla con eminente dottrina,<sup>303</sup> consiste nella loro *mission*, poiché non si può dubitare che lo scopo della maggior parte di questi atenei, non sia tanto quello di contribuire al progresso culturale, civile ed economico della Repubblica, ma di operare con scopi essenzialmente lucrativi (anche se in via di fatto, poiché sotto il profilo normativo le telematiche si presentano come istituzioni *non profit*).

---

a quelle economiche degli enti privati, la cui istituzione è rimessa in via esclusiva all'autonomia privata e rappresenta un evento di cui l'ordinamento si limita a prendere atto>>>.

<sup>301</sup> Reperibile sul sito dell' ANUR [www.anvur.org](http://www.anvur.org)

<sup>302</sup> Dato pubblicato sul sito web del Ministero dell'università e della ricerca [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)

<sup>303</sup> A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali*, cit.p.618

Questo elemento porterebbe al definitivo abbandono della nozione di “*universitas*” e alla sua trasformazione.

Le controversie sul tema, in campo dottrinale e giurisprudenziale delle università telematiche, si sono snodate, quasi sempre, attorno all’interrogativo natura pubblica/natura privata, anche se, come accennato all’inizio del capitolo, attualmente, con l’introduzione dell’elemento lucrativo, tale indagine sembra arricchirsi anche di un nuovo interrogativo costituito dalla dicotomia fine di lucro/non fine di lucro. E comunque, come ricorda la stessa dottrina << con la netta diminuzione dei finanziamenti pubblici, sono andati accrescendosi i meccanismi competitivi tra le università e la corsa all’accesso ai finanziamenti privati>>.<sup>304</sup>

Tutto ciò, ovviamente, (come si è già trattato nella parte riguardante le università in genere), nonostante le regole istitutive delle università, affermino lo scopo non lucrativo delle istituzioni universitarie, sotto due aspetti differenti tra loro, e di cui si è già trattato nella parte riguardante le università convenzionali; vale a dire, da un lato, come divieto di distribuzione degli utili, dall’altro, come divieto di svolgere attività economiche non strettamente strumentali alle sue funzioni.

Entrambi i divieti hanno lo scopo di circoscrivere ogni attività economica dell’università al reperimento di risorse necessarie ai principali fini istituzionali propri delle università quali: l’insegnamento e la ricerca.

Un ulteriore interrogativo che la presenza di questi nuovi tipi di università introduce, è quello di chiedersi, se è legittimo che le Università private straniere sono legittimate ad accedere al “mercato” universitario italiano. A questo interrogativo si può rispondere, tenendo presente il rispetto del vincolo della natura *non profit* degli atenei stranieri autorizzati ad aprire una sede in Italia, che è possibile almeno in parte “remunerare” l’investimento dell’impresa che tale università istituisca e gestisca (un

---

<sup>304</sup> A. SANDULLI, *L’arcipelago delle università non statali*, cit.p.619. Secondo l’ Autore la natura essenzialmente lucrativa di alcuni atenei comporterebbe la definitiva mutazione del genere *universitas*.

esempio può essere rappresentato dalla locazione di beni, la fornitura di servizi, la concessione di licenze del marchio).<sup>305</sup>

Su quest'ultimo profilo, la qualificazione di organismi di diritto pubblico, trattati in precedenza, in riferimento alle università telematiche escluderebbe la legittimità dei contratti sotto forma di appalti di servizi, tra università privata e società istitutrice o di controllo, in mancanza di gara pubblica.

Per superare tale ostacolo, come anticipato nella prima parte, alcune università telematiche, hanno intrapreso la strada dell'inclusione nello statuto delle università delle attività della società commerciale istitutrice o controllante. In tal modo, il legame tra i due enti viene istituzionalizzato e l'approvazione da parte del Miur equivale all'approvazione dello statuto in sede ministeriale su ogni ipotetica questione in ordine agli affidamenti.

### ***Conclusioni***

Alla fine del percorso di studio nel variegato mondo del sistema universitario, lo scenario che si è andato delineando è quello di un settore che si è lentamente indirizzato in senso pluralistico ed universalistico, che ha portato ad una graduale trasformazione dell'originaria nozione di *universitas*.

Con il passare dei secoli, il sistema universitario ha saputo evolversi secondo vari modelli, dapprima di stampo pubblicistico, per poi subire, un brusco cambiamento di rotta, soprattutto negli ultimi venticinque anni, con l'introduzione dei cosiddetti meccanismi competitivi e spesso anche lucrativi, che ne hanno mutato la sua

---

<sup>305</sup> Una tale soluzione è stata adottata dalla Link University, il cui statuto approvato con il d.m 30 marzo 2012, all'art 2 prevede che «<Link è emanazione della fondazione Link Campus University che ne assicura il perseguimento dei fini istituzionali, provvede all'organizzazione di tutti i servizi necessari al funzionamento dell'attività della didattica e della ricerca nell'università, ai sensi del proprio statuto, anche mediante l'affidamento degli stessi a "Gestione Link S.P.A." che assume il rischio di impresa>>. In tal senso F. ELEFANTE, *University business in Italy*, cit.

missione originaria di luogo di sperimentazione culturale e di trasmissione del sapere.

Questo processo di trasformazione ha interessato sia le università italiane che straniere.

Per quando riguarda l'Italia, le continue trasformazioni normative, frutto di riforme, talvolta di ridotto o più ampio respiro, (a partire dal d.P.R. 382/1980, a cui sono seguite la l.168/1989 e la l. 210/1998 e più di recente la l.240/2010, per ricordarne quelle che ne hanno segnato un impatto maggiore) ne hanno prodotto un mosaico di norme di ogni tipo, delineando un'ossatura normativa composita, e per la maggior parte non lineare, sia per le università statali che per quelle non statali, che hanno trovato un loro equilibrio imparando a coesistere insieme.

La distinzione tradizionale tra università statali e non statali risulta ancora rilevante per alcuni determinati fini (tra cui, si ricorda principalmente, quello dell'accesso al finanziamento pubblico e quello riguardante l'autonomia organizzativa). Per il resto, la nozione di università non statale, può considerarsi come una "non nozione" nel senso che, si indicano con tale termine, realtà talvolta molto diverse tra loro: essa, come è stato efficacemente osservato, << è un gran calderone, che consente di dire ciò che non si è, ma non ciò che si è>>.<sup>306</sup>

In questo quadro nell'ultimo decennio, si è assistito all'irrompere di "nuove università," come le c.d università telematiche o a distanza, che rappresentano istituzioni per lo più sottoposte, come è stato giustamente osservato, <<ad una disciplina farraginoso, comprendente norme primarie e secondarie, per più aspetti derogatorie rispetto a quelle delle università convenzionali>>.<sup>307</sup>

Questi nuovi tipi di università appaiono come soggetti dall'incerta collocazione, che per alcuni aspetti sembrano essere parte integrante del sistema universitario, venendo ricondotte nell'ambito delle università non statali, e per altri aspetti, sembrano formare una categoria a sé stante. E' risaputo infatti, che la loro attivazione si è compiuta <<in modo non coerente con la programmazione del sistema universitario e

---

<sup>306</sup> A. SANDULLI, *L'arcipelago delle università non statali*, in *Munus*, cit. 620

<sup>307</sup> F. SCIARRETTA, *Le Università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato*. cit.121

con le relative procedure di identificazione degli obiettivi e degli strumenti più idonei per la loro attuazione>>.<sup>308</sup>

Lo studio condotto ha riguardato oltre alle università statali, i diversi ambiti delle università non statali e di quelle telematiche.

In riferimento agli atenei non statali, è da registrare che negli ultimi venti anni, si è assistito ad una moltiplicazione del loro numero. Ad essi, come è noto, è stata uniformata la disciplina delle università statali, ove compatibile, ad eccezione di alcuni settori dell'organizzazione.

Ma ciò che rappresenta, spesso, un marcato punto di dissenso e che si è voluto uniformare la stessa disciplina, anche alle c.d. università telematiche o a distanza, di recente formazione, che presentano, come ricordato, una struttura normativa, a dirla con autorevole dottrina<sup>309</sup> “volatile,” che ne disciplina le strutture e le funzioni, delegando il restante alle deliberazioni dell'ANVUR e alle decisioni dei giudici.

Uno dei problemi principali su cui si è concentrata questa analisi è stata l'individuazione della natura giuridica da assegnare alle università non statali e a quelle telematiche, che ha costituito, da sempre, un'annosa questione che ha alimentato, a fasi alterne, un acceso dibattito sia in campo dottrinario che giurisprudenziale.

Per quanto riguarda le università non statali, dallo studio del loro regime giuridico, scaturisce che esse possono essere concepite come istituzioni superiori nate su iniziativa di soggetti privati, persone fisiche o enti, aventi le stesse funzioni delle università di matrice pubblicistica, (disponendo di una più marcata autonomia, rilasciando titoli aventi valore legale, presentando poteri amministrativi, assetto organizzativo, finalità e disciplina del tutto simile a quelle delle università statali) differenziandosi, però, in modo particolare, dal punto di vista del finanziamento. In riferimento alla sfera finanziaria, infatti, tali istituzioni godono in misura prevalente di finanziamenti privati, anche se l'art 3 della legge n.243/1991, ammette la concessione di contributi statali determinati sulla base di criteri oggettivi.

---

<sup>308</sup> Il virgolettato è tratto dalla relazione del 27 ottobre 2013 della commissione di studio con il d.m.429/2013, p.14-15

<sup>309</sup> A. SANDULLI, *L'arcipelago delle Università non statali* cit.620

Per quanto riguarda, invece, le università telematiche spesso si suole includerle tra le università private, ma tale collocazione è tutt'altra che scontata. Gli atenei telematici infatti, si possono dividere in due grandi categorie, quelli che la cui origine si deve ad iniziativa dei privati (persone fisiche od enti) e quelli che pur se sorti per impulso di soggetti privati, presentano tratti pubblicistici e per questo non possono considerarsi come espressione di libera iniziativa privata.

Definire quale sia la natura giuridica per questi particolari tipi di università è comunque questione di non poco conto, considerato che la sua soluzione ha molteplici ripercussioni sia sul regime giuridico dell'attività, dell'organizzazione, del rilascio dei titoli di studio, dei contratti, dei rapporti di lavoro e della responsabilità.

Al di là della loro differente genesi, si è visto come la disciplina legale di riferimento può essere interpretata ora in un senso, ora in un altro, potendosi accedere ad entrambi le tesi (pubblicistica e privatistica) che portano a riconoscere, ora la natura pubblica ora quella privata. (Opinione quest'ultima che attualmente, sembra quella più accreditata).

La crescita esponenziale di questi tipi di università diverse da quelle statali, ha finito per alimentare, da sempre, sia in dottrina che in giurisprudenza, un vivace dibattito circa la natura giuridica da attribuire a queste particolari forme di università, senza però giungere ad una soluzione circa lo *status* da conferire ad esse, come dimostrano anche le tre sentenze del Tar Lazio, [sez. III 15 giugno 2015, n.8374, n.8375, n.8376] e più di recente, la sentenza del Consiglio di Stato, [sez. VI, del 11 luglio 2016 n.3043].

Tali pronunce pur riaprendo i termini della questione, evidenziano chiaramente il cambiamento di rotta in senso privatistico, sul tema della natura giuridica da conferire alle università non statali.

Inoltre, entrambe adottano il c.d "criterio funzionale" di derivazione di diritto comunitario, che come è noto, non conosce una definizione statica di pubblica amministrazione, ma "dinamica," vale a dire elastica <<*in cui prevale il profilo c.d funzionale connesso all'obiettivo che una determinata disciplina di fonte comunitaria intende perseguire, nel senso cioè che l'ambito soggettivo di*

*applicazione di una determinata normativa può variare a seconda del fine da raggiungere>>*. Se entrambe le pronunce aderiscono al criterio funzionale, diverso però risulta, l'approccio adottato per realizzarlo. Infatti, mentre le sentenze di primo grado, aderiscono al criterio funzionale attraverso un approccio per così dire "caso per caso," i giudici di secondo grado, applicano il criterio funzionale in modo omogeneo.

Su quest'ultimo punto si può obiettare, però, che, un simile orientamento non tiene presente la circostanza, che proprio nel caso in specie, le c.d università non statali e in modo particolare le cd. università telematiche, sono ben lontane dal rappresentare una categoria di alcune parti di disciplina comune omogenea, conformandosi, piuttosto, ad un insieme, che se pur disciplinato da alcune parti comuni individuate dalla legge, presentano comunque caratteri profondamenti diversi.

Tanto che, nella stessa "famiglia" delle università non statali, e soprattutto in quella delle università telematiche, si possono individuare, in sintesi, tre categorie: quelle istituite e supportate da enti pubblici locali; quelle istituite e supportate da soggetti del tutto privati; e una serie di realtà di vario tipo.

Da ciò la difficoltà di una applicazione uniforme del c.d "criterio funzionale" il quale richiede per la sua attuazione una base sufficientemente omogenea sul quale poggiare.

Per questo, in riferimento al caso in esame, sembrava più appropriata la tecnica del caso per caso adottato dal Tar Lazio.

Passando alla costituzione delle università telematiche in Italia, questa è stata soggetta a diverse critiche e il giudizio dato dalla comunità accademica è per la maggior parte negativo.<sup>310</sup> Ciò che si imputa maggiormente agli atenei telematici è di non considerare, al contrario di quanto avviene per le università statali, l'elemento della ricerca come un elemento indispensabile per la trasmissione del sapere, e di avere un'organizzazione imperniata per lo più, sull'utilizzo, spesso pervasivo, delle

---

<sup>310</sup> Sul punto si veda. A. GRAZIOSI, *L'università per tutti, Riforme e crisi del sistema universitario italiano, cit.*

moderne tecnologie digitali che incidono profondamente sui processi della vita di relazione, sulla comunicazione del sapere, sulle modalità di apprendimento e sullo stesso concetto di istruzione.<sup>311</sup>

Se l'inscindibilità tra ricerca scientifica e insegnamento non costituisce l'elemento fondamentale degli atenei telematici, allo stesso tempo, si delinea il problema delle modalità di esplicazioni delle libertà costituzionali della ricerca e dell'insegnamento (ultimamente richiamate anche, dall'art.1 della l. 240/2010), per questi soggetti in cui l'aspetto economico e spesso volte anche speculativo, si profila del tutto dominante. Sicuramente, non si può parlare di garanzia delle libertà enunciate dall'art 33 comma 1. Cost, laddove, la ricerca è attività per lo più sconosciuta, e il fattore dominante dell'offerta formativa è costituito dalla possibilità di conseguire, con limitato dispendio di energie e in tempi brevi, un titolo di studio con valore legale.

Il ruolo che dovrebbe essere svolto dalle università telematiche, dovrebbe essere quello di porsi come un valido strumento per la docenza a distanza, in grado di creare un sistema aperto di insegnamento e apprendimento, capace di aggiornarsi, di integrare tutte le conoscenze disponibili in rete, al fine di rendere le nuove generazioni capaci di diventare protagoniste di un nuovo modello di università, quello, appunto, "dell'università a distanza."

Viceversa l'utilizzo non conforme della funzione telematica, il cui scopo principale, per non dire esclusivo, consiste nel rilascio di titoli di studio aventi un valore legale, può portare, secondo alcuni studiosi, all'apertura a forme diverse da quelle universitarie e all'erogazione di un servizio universitario senza nessuna garanzia di qualità.

Invero, una parte della dottrina ma anche del mondo politico e dell'opinione pubblica vede una soluzione a tutti i fenomeni distorsivi dell'attuale sistema universitario nell'abolizione del valore legale del titolo di studio

---

<sup>311</sup> A favore delle Università telematiche, considerate come "le Università del futuro" che individuano un nuovo modo di far evolvere le università tradizionali per collegarle ai bisogni reali della società globalizzata ed interconnessa si pone invece il recente contributo, di M.A. GARITO, *L'Università nel XXI secolo tra tradizione ed innovazione Bologna, 2015*

Secondo questa corrente, l'abolizione del valore legale del titolo di studio, consentirebbe un miglioramento del sistema universitario, dal punto di vista del merito e della concorrenza.

Difatti, si indurrebbero gli studenti a scegliere l'università per la qualità dell'offerta formativa che offre piuttosto che per il "pezzo di carta" che rilascia.

Di conseguenza le università, sia esse statali, non statali, che telematiche, rimedierebbero alle loro attuali inefficienze, garantendo una migliore formazione, offrendo servizi più efficienti, assumendo i migliori docenti, in modo da alimentare, come conseguenza la concorrenza tra le università.

A queste considerazioni bisogna aggiungere, tuttavia, che la proposta abolizionista del valore legale del titolo di studio viene spesso affiancata a quella di rendere libera e autonoma l'imposizione delle tasse di iscrizioni, in tal modo, gli studenti sarebbero disposti a pagare quote più elevate per quegli atenei che offrono servizi migliori, mentre quelli più inefficienti verrebbero stimolati a migliorare la loro offerta formativa per non dover ridurre troppo le tasse e perdere iscritti. Una simile soluzione, però, comporta il rischio che un tale sistema si ritorcerebbe contro i ceti più deboli, che vedrebbero garantito il loro diritto allo studio solo da università pubbliche e a costi ridotti, mentre i ceti più ricchi andrebbero a studiare nelle migliori università, come avviene negli altri Paesi come gli USA.

A tale rischio, gli abolizionisti, replicano sostenendo che "ogni paese ha università ottime, buone e mediocri, e non è giusto che alla fine tutte rilascino indistintamente un documento che ha lo stesso valore legale." Oppure come avviene attualmente con il sistema vigente, che chi si è laureato in un'università facile con ottimi voti si trovi avvantaggiato rispetto a chi si è laureato in un'università più "difficile" con un punteggio "inferiore."

I sostenitori della tesi abolizionista trascurano, però, un dato essenziale riguardo all'istruzione universitaria, rappresentata dal fatto che essa, come l'istruzione in genere, costituisce "un servizio pubblico essenziale," imposto dalla Costituzione per alcune finalità, come la garanzia di laicità dell'istruzione e lo sviluppo della ricerca e della scienza in tutte le branche del sapere.

Essendo il servizio pubblico per la maggior parte finanziato dallo Stato, è ad esso che spetta garantire che i corsi di studio finanziati impartiscono un'attività di insegnamento pari ad una qualità minima (essenziale).

Per questo, più che suddividere l'apparato universitario in tante tipologie, come università statali, non statali, telematiche, fondazioni, e abolire il valore legale del titolo di studio, sarebbe opportuno che "la questione università," diventasse una prerogativa del tutto statale. In tal modo, le università diverse da quelle statali, sarebbero sottoposte ai principi di rango costituzionale dell'organizzazione e dell'attività stabiliti per i soggetti pubblici. Ad esse, si applicherebbero le regole e i vincoli di diritto pubblico e "dell'organizzazione pubblica" complessivamente intesa. Dal punto di vista del finanziamento sarebbero tutte allo stesso modo finanziate con risorse attribuite in modo stabile e per periodi sufficientemente lunghi, in modo da consentire programmazioni di medio lungo termine. Anche dal punto di vista dei contratti (ad esempio locazione di beni, fornitura di servizi, concessioni di licenze o del marchio) la qualificazione di questi particolari tipi di università come organismi di diritto pubblico, (di cui si è trattato in precedenza) escluderebbe la legittimità dei contratti, che esclusi alcuni casi (come la locazione di immobili e la concessioni di diritti coperti da privativa che potrebbero avvenire in forma diretta), richiederebbero per tutti gli altri la procedura della gara pubblica.

Infine, il mantenimento del valore legale del titolo di studio, garantirebbe la qualità del servizio offerto e difenderebbe la trasparenza del mercato dell'istruzione, incentrato sulla normativa contro la pubblicità ingannevole e sulla connessa vigilanza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato posta ad assicurare la tutela della qualità del sistema universitario e del diritto allo studio.

In tal modo, si riporterebbe la nozione di università all'idea che emerge dalla nostra Carta Costituzionale, che riconosce alle Università, (intendendo con questa espressione, non una categoria uniforme ma varie realtà, composte al loro interno)

"il diritto di darsi ordinamenti autonomi" nei limiti stabiliti dalle leggi statali (art.33 u.c.). Non a caso il ruolo che si affida allo Stato è quello di porre limiti alle diversità indotte dall'esercizio dell'autonomia per contenerlo entro margini tollerabili.

Per questo, come già anticipato in precedenza, l'intervento pubblico diretto (attraverso le scuole, le università statali-pubbliche), o indiretto (attraverso soggetti privati) persegue due fini.

Da una parte, deve garantire condizioni di accesso (gratuità per la scuola dell'obbligo, costi particolarmente accessibili per gli alti livelli di studio) che risultano del tutto incompatibili con l'applicazione al settore delle regole proprie del mercato. Dall'altro, deve garantire un sistema di istruzione che garantisca la libertà di insegnamento (art 33 c.1); un insegnamento libero ed <<ideologicamente aperto>> costituisce, infatti, la caratteristica principale dell'istruzione pubblica.

Per questo, la libertà di iniziativa privata, non può arrivare a sconvolgere l'assetto costituzionale del settore, che esclude del tutto un <<libero mercato dell'istruzione>>, essa può svolgersi o all'interno del sistema nazionale (del servizio pubblico dell'istruzione, fondato sul finanziamento pubblico e sulla libertà di insegnamento) oppure esternamente al sistema (scuole totalmente libere non paritarie), anche ad orientamento ideologico esclusivo, ma non finanziate dallo Stato).

Non è possibile pensare all'istruzione come un servizio di interesse economico generale (o universale) e non più pubblico, come è accaduto di recente con la c.d. "liberalizzazione", di alcuni settori, prima retti dallo Stato, (come le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti pubblici).

Anche se ciò, come spesso si sostiene, in riferimento al settore dell'istruzione, equivarrebbe ad introdurre, la concorrenza tra soggetti pubblici e privati, operanti all'interno del sistema.

In riferimento all'introduzione dell'idea di concorrenza nel settore dell'istruzione, si tratta, come già ribadito nella parte generale, di una funzione particolare della concorrenza, in quanto per i diritti sociali quale è appunto l'istruzione, è sempre stata esclusa l'idea di mercato, per questo la c.d "privatizzazione" dell'istruzione, equivalente all'ipotesi di una piena sostituzione al modello pubblicistico con un modello fondato sulla piena libertà di iniziativa di intraprendere attività di istruzione, non può essere sostenuta.

Nel settore dell'istruzione, non si tratta di superare posizioni di monopolio, garantendo, con l'accesso sul mercato di nuovi operatori, una migliore qualità (ed un prezzo inferiore) dei servizi.

Non è possibile superare il divario tra le condizioni di offerta di servizi sul mercato e le condizioni imposte dai principi costituzionali.

Inoltre, risulta ancor più incompatibile con la Costituzione, anche un'eventuale separazione del settore in due distinti settori, come quello privato, erogato solo con risorse private, secondo la logica delle regole del mercato finanziario, (rette degli studenti), vale a dire a prezzi accessibili solo alle classi più abbienti e quello pubblico, finanziato con risorse pubbliche e retto da regole pubbliche (accesso aperto a tutti, interventi per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi). Ciò porterebbe, il sistema dell'istruzione, e più specificamente per i fini che qui interessano, il sistema universitario, verso una "università di classe A", per coloro che possono sostenere alti costi, ed un università di "classe B", per chi non ha tali possibilità.

In definitiva, il punto non è tanto quello di contrapporre modelli diversi di università, come possono essere quelle statali e quelle telematiche, ma di investire, con risorse pubbliche, molto di più in cultura e in ricerca, senza rinviare "*sine die*," in ragione ora di una crisi economica, ora di un'emergenza, ora di una calamità naturale, una significativa trasformazione di tendenza che ha investito il sistema universitario con l'introduzione di vari modelli di università.

## **BIBLIOGRAFIA**

ACCARDO P., *La scuola*, Cedam, Padova, 1991

AGASISTI T - VITTADINI G., *Fatti e misfatti del sistema universitario italiano: un quadro d'insieme e le prospettive alla luce della riforma Gelmini*, in G.

VITTADINI, (a cura di) *L'università possibile. Note a margine della riforma*, Milano, Fondazione per la sussidiarietà, 2012

AZZARITI G., *Per un'università senza condizione* in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) 1/2009

BANFI A., *Prima che la nave affondi* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013

BANI E., *La disciplina del dissesto finanziario degli atenei. Competizione e accountability nel governo dell'università*, II, Napoli 2013 .

BARBATI C., *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Ist. Fed.* 2012.

BARBATI C., *La valutazione del sistema universitario*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2012

BARBATI C., *“L'assicurazione della qualità” nel sistema universitario, al tempo dell'Anvur*. In *Giornale di Diritto. amministrativo* 2013 .

BARBATI C., *La ricerca scientifica tra Stato e mercato*, Napoli, 2014

BARBATI C., *Il governo del sistema universitario, soggetti in cerca di un ruolo*. In *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc.2/2014

BARBATI C., *La valutazione in cerca di regole* in *Rivista* [www.astridonlie.it](http://www.astridonlie.it)

BARETTONI-ALERI A.- MATARAZZO F., <<Università degli studi>> In *Enc. dir.* XLV, Milano, 1992.

BARTOLINI A., *Appunti sul valore legale del titolo di studio*. Relazione al Convegno “Concorrenza e merito nelle università” Roma, 12 marzo 2009

BATTINI S., *La nuova governance delle Università*. in *Rivista trimestrale diritto pubblico* fasc.2/2011

BENVENUTI F., *L'amministrazione oggettivistica: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale di amministrative*, 1978

- BENVENUTI M., *L'istruzione come diritto sociale* in F. ANGELINI, M.
- BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*. Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Napoli, 2014
- BERLINGUER L., *L'autonomia universitaria tra legge Casati e riforma Gentile prime considerazioni* in *Scritti di storia del diritto offerti dagli allievi a Domenico Maffei*, (a cura di) Mario Ascheri, Padova 1991
- BONINI F., *La politica universitaria nell'Italia Repubblicana*, in G. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di) *Storia dell'università in Italia*. vol.1
- BRANCASI A., *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir Pubb.* 2002.
- BRANCASI A., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali*. *In reg.*, 2004 (2/3)
- BRIZZI G.P.\_DEL NEGRO P.\_ROMANO A., (a cura di) *Storia dell'Università in Italia*. vol. 1. Messina 2007.
- BRUTTI M., *A proposito del valore legale del titolo di studio*, Il Mulino 1977
- CABIDDU M.A., *L'università-azienda e la questione della responsabilità amministrativa*, in *Amministrare*, 2011
- CADEDU., *L'autonomia delle università. Aspetti finanziari e contabili*. Torino, 1988

CALABRO' M., *Università non statale e procedura ad evidenza pubblica*, in *Foro amministrativo*: Tar 2005

CALDERINI M. – CATALANO G. – RICCI M., *Il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica in Italia*, in *Queste istituzioni*, 2003

CALVANO R., *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012

CALVANO R., *Soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, in E. PICOZZA, A. POLICE ( a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013,

CALVANO R., *L'organizzazione del sistema universitario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014

CALDERINI M.- CATALANO - G. RICCI M., *Il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica in Italia*, in *Queste istituzioni*, 2003

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

CAMMELLI M., *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in DPU, 1995

CAPANO G., *La politica universitaria*, Il Mulino, Bologna, 1998

CAPANO G., *L'università in Italia*, il Mulino, Bologna, 2000

CAPANO G., *Il governo degli atenei* in R. MOSCATI, M. VAIRA, (a cura di),  
*L'Università di fronte al cambiamento, relazioni, problemi e prospettive*, Bologna  
2008

CARETTI P., *Libertà “della scuola” e libertà “nella scuola”*, in *Quale  
giustizia?* 1973

CARLONI E., MERLONI F.- PIOGGIA A., *Sul valore legale del titolo di studio  
in [www.roars.it/online](http://www.roars.it/online) del 17/02/2012*

CARNEVALE VENCHI M.A., *Università libere e università private:  
considerazioni e proposte*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1972

CASSESE S.– MURA A., *Commento agli articoli 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura  
di,) *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1976.

CASSESE S., *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Scritti in  
onore di C. Mortati*, Milano 1977

CASSESE S., *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, in *RTPC*, 1989,

CASSESE S., *La nuova disciplina amministrativa e contabile delle università*, in  
*Foro it.*, 1990

CASSESE S., *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico  
dell'Europa*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1990

CASSESE S., *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Il  
Foro italiano*, 1993

CASSESE S., *L'autonomia e il testo unico sull' università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001

CASSESE S., *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di storia delle università italiane*, vol. 6, Bologna 2002

CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale. Tomo II*, Milano 2003

CASSESE S., *Università*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 2006

CASSESE S., *Il diritto amministrativo: storie e prospettive*, Milano 2010

CASSESE S., *L' ANVUR ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!* In [www.irpa.it](http://www.irpa.it)

CASTELLI S. PIERI M., *I corsi di laurea a distanza in psicologia; una prima valutazione delle esperienze italiane*, in *Giornale italiano di psicologia*, 2010

CAVALLINI CADEDDU L., *L'autonomia delle università. Aspetti finanziari e contabili*. Torino 1998.

CERCIELLO P., *Intorno alla natura giuridica delle università libere*, in *Studi Sassaresi*, 1969

CERCIELLO P., *Università libere e Università private*, in *Rivista giuridica della scuola* 1972

CERULLI IRELLI V. \_ G MORBIDELLI., (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*. Torino, 1994

CIVITARESE MATTEUCCI S.\_ GARDINI G., *Valore legale del titolo, statuto speciale dei docenti e altri "idola" dell'università italiana*. In G. DELLA CANANEIA C.\_ FRANCHINI, (a cura di) *Concorrenza e merito nelle università*, Torino 2009.

COCCONI M., *La trasformazione delle università pubbliche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n/12/2008

COLOMBINI G., *Il finanziamento dell'Università* (a cura di), *Competizione e accountability nel governo delle Università*. Il, Napoli, 2013,

CORSO G., *I diritti sociali nella costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico* 1981

COSSU M., *Spin off universitari e accademici in forma di società a responsabilità limitata*, in *Munus* n.2/2013

CRISAFULLI V., *La scuola nella costituzione*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico* 1956

D' ADDONA G., *Le università telematiche* in *Universitas* n.88/2004

DANIELE N., *La pubblica istruzione* Milano 1986

D'ATENA A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *GIC*, 1991

D'ATENA A., *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell' università (Osservazioni a Corte cost. 27 novembre 1998 n.383)* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998

D'ATENA A., *Università e Costituzione. L'autonomia del sistema universitario.*

*Paradigmi per il futuro* (a cura di) Torino 2006.

D'ORSOGNA M., -Pie Guiselin E, Cimini S., Di Sciascio A. F.(a cura di),

*Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*,

Napoli, 2013

DAIDONE A., *La tutela giurisdizionale delle università e nelle università*, in E.

PICOZZA –A. POLICE, *Competizione e governance del sistema universitario*,

Torino 2013

DE MARTIN G.C., *Riflessioni in tema di riconoscimento di università paritarie*

*nell'ordinamento italiano.* in *Atti del Convegno internazionale di diritto scolastico*,

Milano 1972

DE SIMONE S., *Linee di individuazione della disciplina costituzionale delle*

*“libere” università.* in *Riv.giur.scuola*,1972

DEAGLIO M., *Tramonto dell'Università?* Bologna, il Mulino 1998

DELLA CANANEA G., *Concorrenza e merito nelle Università, problemi e*

*prospettive.* Torino 2009

DELLA CANANEA G., *La competizione tra le Università: regole e controlli*, in F.

ROVERSI MONACO (a cura di) *Università e riforme. L'organizzazione delle*

*Università degli studi e il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n*

*240*, Bologna, BUP, 2013, p 114-

DI SCIASCIO A.F., *Gli spin-off universitari. La ricerca investe nell'impresa*, in *Competizione e governace nel sistema universitario* (a cura di) E. PICOZZA - A. POLICE, Torino 2013

DUGATO M., *Diversità degli atenei e modelli di governance*, in E. PICOZZA – A. POLICE, *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino 2013

DUGATO M. – PIPERATA G., *Università degli studi. I) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia giuridica*, 2007

ELEFANTE F., *University business in Italy? Tipi di istituzioni universitarie e relativi regimi*, in *Munus* 1/2015.

EINAUDI L., *Scuola di libertà*, in EINAUDI L. *Prediche inutili*, Torino 1974 (1955), 15 ss.

ENDRICI G., *Poteri pubblici e ricerca scientifica*, il Mulino, Bologna, 1991

FERRARA L., *Le università “libere: enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?* In V. CERULLI IRELLI, G MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994

FINOCCHI R.\_ FIORENTINO L.\_ MARI A., “*Gli statuti delle università,*” Milano 2000.

FINOCCHI R., *Le Università*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Milano, 2003

FINOCCHIETTI C., *Il valore legale del titolo di studio* in [www.cimea.it](http://www.cimea.it).

- FIorentino L., *Valutazione e controllo nel sistema universitario italiano*, in DELLA CANANEA G., C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle Università*, Torino, 2009
- Fontana G., *La libertà di insegnamento in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Napoli, 2014*
- FRACCHIA F., *La valutazione dell'attività didattica*, in *Rivista Diritto societario*, n.4/2008
- FRAGOLA U., *"Il finanziamento delle università libere"* in *Rivista Giuridica della scuola*, Anno 1972
- FRANCHINI C., *Tendenze recenti dell'amministrazione italiana e accentuazione delle "interferenze" tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Foro amministrativo*, 1994 e in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino vol. II*, Padova, 1998
- GALGANO F., *<<Pubblico>> e <<privato>> nella qualificazione della persona giuridica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*
- GARITO M.A., *L'Università nel XXI secolo tra tradizione ed innovazione*. Bologna, 2015
- GASPARRI W., *Pubblico - Università degli studi. In digesto delle discipline pubblicistiche I*, 2000.

GASPARRI W., *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica.*

*Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Dir pubblico*, 2008

GIAMPIETRO F., *Rilievi costituzionali sul riconoscimento delle università non statali*, in *Rivista giuridica Scuola*, 1965

GIAMPIETRO F., *Università statali e non statali nella costituzione italiana: profili giuridici e finanziari.* in *Rivista Giuridica scuola*, 1967

GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo* ,vol I Milano 1950

GIANNINI M.S., <<*Autonomia pubblica. Teoria generale e diritto pubblico*>>, *Enc. giur.*, IV, Milano 1959.

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970

GIGLIONI F., *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, in G.

PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua evoluzione, questioni ricorrenti e principi evolutivi*, Napoli, 2014

GOISIS F., *La strumentalità pubblicistica delle società a partecipazione pubblica: profili critici di diritto nazionale e comunitario e implicazione di riparto di giurisdizione*, in *Diritto Procedurale amministrativo*, 2011.

GRASSI F., NARDI, E TALARICO, *Il finanziamento delle Università non statali e telematiche*, in G COLOMBINI (a cura di) *Competizione e accountability nel governo dell'Università. Il finanziamento dell'Università*, Napoli ESI II 2013

GRAZIOSI A., *L'Università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Bologna 2010.

GRUNER G., *Il dissesto finanziario ed il commissariamento degli atenei*. In *Competizione e governance nel sistema universitario*. Torino 2013.

HUMBOLDT., *Sur l'organisation interne et externe des établissements scientifiques supérieurs à Berlin (1810)*, in *Philosophies de l' Université. L'idéalisme allemand et la question de l'université*, Paris. 1979 (con testi di Schelling, Fichte, e Hegel) ( trad. dal tedesco a cura di M. Abensour).

LA PENNA A., *Università e istruzione pubblica*, in *Storia d' Italia*, V (i documenti), tomo 2, Torino ,1936

LARICCIA S., *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1972.

LIBERTINI M., *Competizione tra Università e valore legale del titolo*, 3/2009, disponibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

LOMBARDI L. – VALLAURO V., *Riforma e rovina dell'Università*, Mulino 2004

LUNARDELLI M., *Il finanziamento della ricerca universitaria. Strumenti consensuali e ruolo delle Regioni in Competizione e accountability nel governo dell'università*, II Napoli 2013

LUTTAZZO G., *L'odissea della università nuova*, Scandicci 2001

LUZZATO G., *L'Università*, in G. Cives, *La scuola italiana dall' Unità ai nostri giorni*, Firenze, 1993

LUZZATO G., *Il cambiamento del sistema universitario italiano: lo scenario di riferimento* in R. MOSCATI, ( a cura di) *Come e perché cambiano le università in Europa. Nuove politiche dell'istruzione superiore e resistenza al cambiamento*, Napoli 2010

MAINARDI S., *La trasformazione delle Università in fondazione. Profili di diritto del lavoro*. In *Giornale di diritto amministrativo* 2008.

MANZIN - MAESTRELLI S., *Pubblico- istruzione superiore*. In *Digesto discipline pubblicistiche*. Anno di pubblicazione 1994 .

MARI A., *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Rivista trimestrale Diritto pubblico*. 1993

MARI A., *Organizzazione e funzionamento dell'università*. Milano, Ipsoa 2005

MARI A., *L'istituzione dell' UNITEL, tra nuovi problemi, ed incerte prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006

MARI A., *L'agenzia nazionale di valutazione nel sistema dell'Università e della ricerca*. In *Giornale Diritto Amministrativo* 2008

MARI A., *Il sistema universitario italiano: bilanci e prospettive*. In *Giornale di Diritto. Amministrativo*; 2009/6

- MARRA A., *Trasformare le università in fondazioni ? Riflessioni a margine dell'art. 16 del d.l.112/2008*, in *Diritto ed Economia*. 2009
- MARRUCCI L., *Quattro riforme per rilanciare l' università italiana* , in *Università Notizie*, n1 (gennaio-febbraio 2007)
- MARZUOLI C., *Istruzioni e <<Stato sussidiario>>*, in *Diritto pubblico*, 2002
- MARZUOLI C., *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in *Istruzione e servizio pubblico*, (a cura di) C. Marzuoli, Bologna, Il Mulino, 2003
- MARZUOLI C., *La riforma dell'Università*. In *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2011,4.
- MARZUOLI C.\_VESPERINI G., (a cura di) *Il sistema universitario in trasformazione*. Napoli, 2012
- MASSERA A., *L'Università nel rinnovato sistema universitario in Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. III, Modena 1996
- MATTARELLA B.G., *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Padova 2000
- MATTARELLA B.G., *L'equivoco del valore legale del titolo di studio*, 2012 in *Rivista [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)*.
- MATTEUCCI S. GARDINI G., *Valore legale dei titoli, statuto speciale dei docenti e altri idola dell'università italiana in Concorrenza e merito nell'Università:*

- problemi, prospettive e proposte*, (a cura di) G. Della Cananea e C. Franchini, Torino, 2009,
- MAZZAROLLI L., *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della recente evoluzione normativa*, in *DS*, 1997
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Libertà ed autonomie nella Costituzione*, Milano 1982
- MERLONI F., *“Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica”* Milano 1990
- MERLONI F., *Università enti pubblici di ricerca, accademie*, in V: CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino 1994
- MERLONI F., *Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006
- MERLONI F., *Il Rettore nell'assetto di Governo delle Università italiane*. In *Diritto Pubblico* 3/2010
- MERLONI F., *La riforma dell'università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011.
- MERLONI F., *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle Università e degli Enti di ricerca non strumentale*. In *Dir Pubb*, 2/2012
- MERUSI F., *La privatizzazione per fondazione tra pubblico e privato*, in *Dir amm* 2004,

- MERUSI F., *Legge e autonomia nelle università*, in *Diritto amministrativo*, 2008.
- MIDIRI F., *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico e autonomia funzionale*, Torino, 2004
- MIDIRI F., *Riforma dell'Università e principi del servizio pubblico*, in *L' università e la sua organizzazione* ( a cura di) G. PIPERATA, Napoli 2014.
- MIELE G., *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1942
- MIOZZI U.M., *Lo sviluppo storico dell' università italiana*, Firenze 1993
- MONZANI S., *L'evoluzione dell'ordinamento e la riforma Gelmini* in S.
- PALEARI (a cura di), *Il futuro dell' Università italiana dopo la Riforma*, Torino, 2014,
- MORELLI E., *Istruzione superiore*, in *N.D.I.*, VII, Torino, 1936
- MORO A.; *Il valore legale del titolo di studio: che cos'è?* In [www.noisefromamerika.org](http://www.noisefromamerika.org) (2006)
- MOSCATI A., (a cura di), *Chi governa l' Università?* Napoli 1997.
- MOSCATI A, M VAIRA., (a cura di) *L' Università di fronte al cambiamento, relazioni, problemi prospettive*. Bologna 2008
- NAPOLITANO G., *Enti pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006

NIGRO M., *Libertà della scuola e <<Università private>>*. Nota a Consiglio di Stato (sezione VI) sentenza del 30 ottobre 1957, n.769, in *Il Foro amministrativo*, 1958

NIGRO M., *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica ( profili organizzativi)* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972

OCCHIOCUPO N., *Costituzione ed autonomia normativa delle università. FI*, 1990, V

PALAZZO D., *A proposito di libere Università*, In *Rivista giuridica della scuola*, 1972

PALEARI S., *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, Torino 2015.

PALMA G., *L'autonomia nell'ordinamento universitario tra le ordinate delle libertà della scienza (e della ricerca) e della libertà di insegnamento*, in E.

CARLONI, P. FORTE. C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di) *Il sistema universitario in trasformazione*. Napoli 2012

PASINI G., *L'istruzione quale pubblico servizio e le università non statali* in *Rivista giuridica della scuola*, 1972

PASSALACQUA M., *Università e mercato. Il difficile <<equilibrio>> delle società partecipate* in *Competizione e accountability nel governo dell'università*, II Napoli 2013

PAUCIULLO DELLA VALLE G., *Aspetti della riforma universitaria per quanto riguarda le università libere e private*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1972.

PICOZZA E., *La funzione del Professore universitario nella società orizzontale*, in *Concorrenza e merito nell'Università: problemi, prospettive e proposte*, (a cura di) G. Della Cananea e C. Franchini, Torino, 2009, Collana di diritto dell'economia diretta da R. Lener e E. Picozza

PICOZZA E., *Il sistema o i sistemi di aggregazione delle Università italiane* in E. PICOZZA –A. POLICE, *Governance e concorrenza nelle Università italiane* in *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino 2013

PINELLI C., *Sulla legittimità costituzionale del decreto Gelmini sull'organizzazione dell' università*, disponibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010

PINELLI C., *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*. In *MUNUS*, 3/2011

PINELLI C., *L'autonomia universitaria*, in *Autonomia universitaria e rappresentanza delle comunità accademiche, dei saperi e delle discipline*, Atti della giornata di studio. Roma 19 settembre 2011 disponibile su [www.cun.it](http://www.cun.it).

PIOGGIA A., *Sul valore legale del titolo di studio*, 2012, disponibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) MATTARELLA, B.G., *L'equivoco del valore legale del titolo di studio*, 2012 disponibile su [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com)

PIPERATA G., *Università degli studi*, in *Enciclopedia giuridica*. XXXII, Roma 1994

- PIPERATA G., *L'Università e la sua evoluzione (questioni ricorrenti e profili evolutivi)* Napoli, Editoriale scientifica, 2014
- POGGI A., *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costruzione un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI, (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998,
- POGGI A., *Le autonomie funzionali <<tra>> sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001
- POGGI A., *Un sistema nel sistema*, in G.CAPANO. g. TOGNON ( a cura di) *La crisi del potere accademico in Italia*, il Mulino, Bologna, 2008
- POLICE A., *Verso nuovi strumenti di governance nelle università?* in G.DELLA CANANEA G., C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle Università*, Torino, 2009
- POTOTSCHING U., *L'Università come società*, in *Rivista giuridica scuola*, 1976
- POTOTSCHING U., *Istruzione (diritto alla)* in *Enc. dir.* XIII, Milano
- PRODI P., *Università dentro e fuori*, Bologna 2013
- PUGLIATTI S., *Premesse e indicazioni in tema di riforma universitaria* in *Foro amm.* 1968, III
- RANELLETTI O., *Il concetto di "pubblico" nel diritto* , in *Scritti giuridici scelti*, vol I Napoli 1992

RANELLETTI O., *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative in scritti giuridici scelti*, vol V

RIDOLFI A., *L'università pubblica e l'Università privata*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI ( a cura di) *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Napoli, 2014*

ROMANO A., *A trent'anni dal 68. Questioni universitaria e riforma universitaria*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, 1998

ROMANO A., *Alcune considerazioni sul valore legale delle lauree universitarie: note storiche e prospettive*, in *Annali di storia delle Università italiane*, vol. 13 Bologna, 2009

ROMANO S., *Autonomie*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*. Milano, 1947,

SETTIS S., *L'università del futuro, il ruolo della ricerca*, in [www.matematica.unibocconi.it](http://www.matematica.unibocconi.it)

SAITTA F., << *Esame di Stato* >>, in *Enc. Giur.*, XIII, Roma, 1989

SAITTA F., *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *enciclopedia giuridica*, XIII 1989

SAITTA F., << *Titoli di studio e di cultura* >>, in *Enc. Giur* XXXI, Roma, 1994

SAITTA F., *Autonomia universitaria ed equipollenza (sostanziale) dei titoli di studio: <<una diseguaglianza sostenibile>> o è meglio abolirne il valore?* In *Rivista giuridica scuola* 2006, vol.45, Fascicolo 1

SAITTA F., *Dalla filippica di Einaudi alla riforma Gelmini,: il punto dopo mezzo secolo di discussione sul valore legale del titolo di studio*. In G. DELLA CANANEA ., C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle Università*, Torino, 2009

SALAZAR M., *Università libere e programmazione economica*, in *Rivista giuridica scuola*, 1972

SALAZAR M., *Pubblico – Istruzione pubblica*. In *Digesto*, Anno di pubblicazione 1994

SANDULLI A., *Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*. Atti del 50° Convegno di Studi amministrativi. Varenna, Villa Monastero, 16-18 settembre 2004, Milano.

SANDULLI A., *Per l'Università della concorrenza e del merito*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008

SANDULLI A., *Spunti di riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, in *Concorrenza e merito nelle università* (a cura di) G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, Torino 2009

SANDULLI A., *La rappresentanza dei saperi e delle discipline* in *Munus* 3/2011

SANDULLI A., *Per la tutela della dimensione costituzionale dell'istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*. Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Napoli, 2014

SANDULLI A., *L'Arcipelago delle università non statali*, in *Munus*, n.3/2015

SANDULLI A.M., *I limiti di esistenza dell'atto amministrativo*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949.

SAPORITO G., *Università non statali fuori dal controllo dell' ANAC*, in [www.quotidianoentilocaliilsole24ore](http://www.quotidianoentilocaliilsole24ore), 25 giugno 2015

SCIARRETTA F., *Genesi, qualificazione normativa e soggettività giuridica delle università telematiche*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) 24 dicembre 2014.

SCIARRETTA F., *Le università telematiche tra dimensione costituzionale diritto pubblico e diritto privato*. Bologna, Il Mulino, 2015

SCUDIERI M., *Quale Università? Problemi dell'autonomia*, Napoli 1997

SEPE O., *Nota sulla natura giuridica delle università statali*, in *Rivista Amministrativa*, 1960,

SEPE O., *Università degli studi*, 1) *Diritto pubblico*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII 1994.

SETTIS S., *L'Università del futuro: il ruolo della ricerca*, in [www.matematica.unibocconi.it](http://www.matematica.unibocconi.it).

SINDONI A., *Genesi e sviluppo dell' università in Italia e in Europa*, in *Itinerarium* 18/2001

- SORACE D., *L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo. Una lettura critica.* in AA.VV. *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomi. Contributi di ricerca della Fondazione Agnelli*, Torino 1996
- SORACE D., *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in DPU, 1996.
- STELLA A., *Riflessioni sull'abolizione legale del titolo di studio*, 2012 disponibile su [www.roars.it](http://www.roars.it).
- STOLFI G., *La protezione del valore legale del titolo di studio*, in [www.cimea.it](http://www.cimea.it)
- TOTA A.L., *Dentro e fuori l'Università. Stili accademici e identità professionali*, in R. MOSCATI, (a cura di), *Chi governa l'Università?* Napoli, Liguori 1997
- VESPERINI G., *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario.* In *Giornale di diritto amministrativo*, 2009
- VILLA A., *Il dissesto finanziario degli Atenei e i presupposti per il commissariamento.* in *Giornale di Diritto Amministrativo*; 2012 1
- VIOLA F., *L'università come azienda, il sapere come merce* in *Rubrica Società e processi immateriali* n.1 2006. [www.proterdbclub.it](http://www.proterdbclub.it)
- ZANGARA V., *I diritti di libertà della scuola* Napoli, Estratto dalla Rassegna di diritto pubblico fasc 3 e 4, 1959
- ZANOBINI G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in <<Studi in onore di Oreste Ranalletti>>, II, Padova, 1931

ZANOBINI G., *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E.  
ORLANDO (diretto da) *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*,  
vol.1, parte III. Milano 1935