

L'AUTONOMIA UNIVERSITARIA STRETTA TRA LEGISLATORE E GIUDICI AMMINISTRATIVI

Sommario: 1. Il contesto legislativo e quello fattuale. - 2. Autonomia universitaria e autonomia statutaria. - 3. Autonomia statutaria e legge n. 240 del 2010. - 4. Il contenzioso tra Miur e università dinanzi ai Tar. - 5. La nuova autonomia universitaria.

1. Il contesto legislativo e quello fattuale

Come è ormai noto, la legge n. 240 del 2010, principale legge “di sistema” approvata nella prima parte della XVI legislatura, ha rappresentato il punto di avvio di un vero e proprio processo riformatore che ha investito il sistema universitario pubblico.¹

Molti dei provvedimenti attuativi previsti dalla legge sono stati già adottati, tra cui alcuni importanti sono stati deliberati dal Governo insediatosi nel 2011. Si tratta di decreti legislativi relativi alla materia del dissesto finanziario e del commissariamento degli atenei, all'introduzione della contabilità economico patrimoniale per i bilanci, alla “Valorizzazione dell'efficienza”, nonché alla “programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio e reclutamento”. Come si vede bene il compito del legislatore si è concentrato prevalentemente sulle questioni economico finanziarie, anche in ragione della necessità di far fronte alla vera e propria emergenza prodotta dai tagli al Fondo di finanziamento ordinario (FFO) determinati a partire dalla legge n. 133 del 2008 che hanno portato molti degli atenei statali a scelte difficili, come il taglio dei fondi di ricerca e di quello pressoché totale delle risorse destinate al reclutamento.²

Nell'ambito di questo panorama legislativo, da un punto di vista “fattuale-operativo”, nelle Università italiane il 2012 ha visto il corpo accademico impegnato nella faticosa operazione (quasi a distoglierne l'attenzione dai processi in atto, oltre che dall'attività di ricerca), di adeguamento, anche da un punto di vista culturale, oltre che lessicale, alla riforma e agli altri provvedimenti che hanno caratterizzato la stagione che stiamo attraversando. L'impronta abbastanza chiaramente aziendalistica e iperburocratica impressa dal legislatore a tutte le politiche in materia di università ha comportato la necessità di convocare continue riunioni, scrivere e riscrivere regolamenti, studiare circolari (oltre ad usare brutti acronimi come VQR, ANVUR, GEV, AVA), e più in generale le attività *lato sensu* burocratiche connesse ai processi in atto hanno richiesto un investimento significativo di tempo e risorse da parte degli atenei.

Non è ancora possibile un primo bilancio circa l'esito di tutte le procedure che hanno coinvolto il corpo accademico. Dalla valutazione della qualità della ricerca (VQR) alla prima tornata della procedura di abilitazione scientifica nazionale, si è ancora in attesa dello sbocco di processi che hanno posto non pochi problemi interpretativi e sollevato dubbi di legittimità relativamente ai rispettivi provvedimenti che li disciplinano.

In un'area soltanto di quelle toccate dalla riforma i processi sono giunti ad una fase di sviluppo che consente qualche considerazione non più solo teorica, ma che fa già i conti col dato applicativo e con quello

¹ Sono numerosissimi infatti i provvedimenti cui essa ha delegato la sua attuazione e tra essi molti sono stati adottati nell'ultimo scorcio del 2011 e nei primi sei mesi del 2012. Il governo che ha raccolto il testimone del percorso attuativo sembra aver confermato e in alcuni casi accentuato la direzione intrapresa con le scelte già operate dal legislatore del 2010. Dal provvedimento sul commissariamento degli atenei (decreto legislativo n. 199 del 2011), a quello che ricollega le possibilità di reclutamento all'aumento delle tasse universitarie (decreto legislativo n. 49 del 2012), alle norme contenute nel decreto cd. Spending review (decreto legge n. 95 del 2012), la linea del ridimensionamento della spesa pubblica e della contrazione dell'autonomia universitaria sono state confermate.

² Tra i primi a denunciare la gravità delle misure approvate furono G. Azzariti, A. Burgio, A. Lucarelli, A. Mastropaolo, *Manifesto per l'università pubblica*, Roma, 2008, *passim*.

giurisprudenziale, permettendo di valutare le ripercussioni della legge n. 240 e la conformità del suo disposto in relazione ai principi costituzionali di riferimento.³

A ridosso dell'entrata in vigore della legge, tra i primi interventi attuativi, prima ancora della richiamata serie di decreti legislativi e di atti regolamentari e non regolamentari cui il legislatore ha demandato la precisazione e messa a regime dei contenuti della legge, si è collocata la fase di approvazione da parte degli atenei dei nuovi statuti di autonomia.

Questo articolo si propone di ragionare sul problema dell'autonomia statutaria alla luce della giurisprudenza recente relativa all'elettività dei Consigli di amministrazione degli atenei. Tale tema pare di rilievo significativo per riflettere, da un punto di vista costituzionalistico, sul *quantum* e su che tipo di autonomia sia lasciata agli atenei nel nuovo contesto normativo.

2. Autonomia universitaria e autonomia statutaria

Nell'ambito del principio costituzionale di autonomia garantito dall'art. 33 comma 6 Cost., l'autonomia statutaria degli atenei pare rappresentare in modo inequivocabile uno dei contenuti principali se non il cuore della disposizione (in base ad essa, come si sa, gli atenei "hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi"). Essa rinvia infatti ad un'autonomia normativa ampia (come dimostra il vocabolo "ordinamenti"), che comprende al suo interno oltre all'autonomia statutaria, la possibilità di disciplinare con regolamenti i vari aspetti dell'attività svolta all'interno degli atenei, nel quadro dei "limiti stabiliti con legge dello Stato". L'esplicazione senz'altro di maggior rilievo di tale autonomia è tuttavia la potestà per ogni ateneo di approvare lo Statuto contenente, tra l'altro, le norme principali di costituzione e funzionamento degli organi di governo e delle strutture interne di secondo livello, quali dipartimenti, Facoltà, con i rispettivi organi, presidi, direttori, consigli, giunte.

Naturalmente si aderisce qui alla tesi secondo cui tale autonomia, che si traduce in autonomia normativa ed autogoverno, è funzionale, come già nel tempo è stato ampiamente sottolineato dalla migliore dottrina costituzionalistica italiana,⁴ alla garanzia dei diritti di libertà di ricerca e di insegnamento dei docenti, oltre ad essere preordinata al soddisfacimento del fine di interesse generale della creazione delle condizioni ottimali per lo svolgimento della ricerca scientifica oltre che del diritto allo studio.

Il principio dell'autogoverno pare così più che un corollario, un contenuto ineliminabile del principio autonomistico di cui all'art. 33 comma 6.

Da questo punto di vista, la legge n. 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell'Università (e della ricerca scientifica e tecnologica), rinviando la materia ad una legge di attuazione dell'autonomia universitaria che non è poi mai intervenuta, agli art. 16 comma 4, lett. b ed f, rimetteva alle determinazioni degli statuti la definizione di una composizione dei senati accademici e dei consigli di amministrazione rappresentative, rispettivamente, delle Facoltà presenti nel singolo ateneo e delle diverse componenti che in esso svolgono la loro attività. Entrambe le disposizioni sono state abrogate dalla legge n. 240,⁵ che ha compiuto scelte nettamente diverse da quelle del legislatore del 1989 in materia di autogoverno, ma anche dal punto di vista strutturale, ovvero della tecnica normativa utilizzata.

3. Autonomia statutaria e legge n. 240 del 2010

³ I primi interventi critici sul tema sono riuniti nel convegno *Autonomia universitaria e rappresentanza delle comunità accademiche, dei saperi e delle discipline*, giornata di studio organizzata dal Cun, 19 settembre 2011 indetta dalle Società scientifiche delle scienze giuridiche, in *cun.it*. Tra gli altri contributi v. C. PINELLI, *L'autonomia universitaria libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, anche in *Rivistaaic.it*, 3/2011. Per richiami bibliografici più esaustivi si rinvia a R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012.

⁴ Si vedano tra gli altri soprattutto i contributi raccolti nel volume *L'autonomia universitaria, Atti del Convegno AIC* (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990, *passim*.

⁵ Sul senso di tale abrogazione si ritornerà *infra*.

Se il ruolo della riserva di legge contenuta nell'art. 33, comma 6 Cost., era stato inteso come volto a far porre al legislatore "principi" entro i quali potesse svolgersi l'autonomia normativa degli atenei, e quindi il legislatore del 1989 aveva posto il principio della rappresentanza delle aree scientifiche disciplinari, come quello della rappresentanza delle fasce o delle componenti negli organi collegiali di governo degli atenei,⁶ il legislatore del 2010 ha invece optato per una disciplina dettagliata che regola le modalità di composizione degli organi di governo a tutti i livelli. La legge n. 240 si preoccupa insomma di disciplinare minuziosamente le modalità di composizione di tutti gli organi, da quelli dei dipartimenti a quelli delle "strutture di raccordo" (le ex Facoltà), agli organi di governo di ateneo, giungendo persino a fissare soglie numeriche di composizione inderogabili per tutti gli atenei statali.⁷

Alla luce di ciò, l'elaborazione degli statuti, anziché costituire l'occasione per una rimediazione e discussione sull'articolazione sin qui sperimentata, in vista della ricerca di soluzioni più adeguate ai mutati problemi e contesti, si è trasformata in molti casi in un'occasione persa, sfociata poi, come si vedrà a breve, in un contenzioso promosso dal Miur davanti ai Tar, conseguente ad una minuziosa disamina (da parte del tavolo tecnico istituito presso il Miur)⁸ del rispetto da parte degli statuti financo delle virgole di un testo legislativo le cui imperfezioni tecniche non hanno tardato a farsi evidenti.⁹

Una disposizione in particolare ha posto problemi interpretativi di un certo rilievo date le importanti competenze attribuite all'organo che essa disciplina. Si tratta dell'art. 2, comma 1 lett. i, in base al quale, tra i principi e criteri direttivi che gli statuti devono attuare c'è anche: "composizione del Consiglio di amministrazione nel numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti; *designazione o scelta* degli altri componenti, *secondo modalità*

⁶ Questo nel quadro di una lettura della riserva di legge che allora si tentò (ad avviso di chi scrive giustamente) di percorrere come riserva assoluta, come pare dimostrare l'art. 6, comma 2 della legge n. 168 del 1989 (tuttora vigente), che escluderebbe che la materia possa essere disciplinata con fonti secondarie. La dottrina e la prassi hanno invece poi privilegiato una lettura della riserva come relativa, lasciando spazio alle determinazioni provenienti dalle fonti secondarie o, in una diversa versione della tesi (MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, 757) alle fonti di autonomia. Sul dibattito e la lettura che la Corte costituzionale ha accolto nella sentenza 383 del 1998, v. A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giur. cost.* 1998, 3332. Per l'approfondimento dell'opinione circa il necessario ritorno ad una lettura della riserva come assoluta sia consentito rinviare al mio *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, 63 ss.

⁷ Numero minimo per i docenti afferenti a ciascun dipartimento (35 in generale, 40 per quelle sopra le mille unità), numero massimo per le Facoltà istituibili in ogni ateneo (12, art. 2, comma 2, lett. d), numero esatto dei componenti dei consigli di amministrazione (11 o 10, art. 2, comma 1 lett. i), numero massimo dei componenti del senato accademico (35, art. 2 comma 1 lett. f)).

⁸ I rilievi sugli statuti sono stati svolti da un tavolo tecnico istituito presso il ministero e non dal Ministro come la legge 168 del 1989 all'art. 6 prescrive. Si è argomentato che la separazione tra funzione di indirizzo politico e gestione amministrativa disposta nel decreto legislativo n. 165 del 2001 autorizzerebbe tale scelta, secondo cui tra le funzioni di indirizzo politico di competenza del Ministro, elencate all'art. 4 comma 1 non sarebbe compresa l'attività di controllo degli statuti. In realtà proprio la suddetta disposizione alla lettera a) prevede che spettino ai ministri "le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo". Funzione che pare assimilabile a quella attribuita al Miur dall'art. 6 comma 9 della legge n. 168 del 1989, che, si qualificerebbe come attività di indirizzo e controllo in relazione all'espressione più significativa dell'autonomia garantita dall'art. 33 comma 6 Cost. Tale impostazione è ora accolta in Tar Sicilia, sezione distaccata di Catania, III sezione, sentenza n. 234 del 18 settembre 2012, nella quale si respinge su questa sola base il ricorso del Miur.

La richiamata disposizione della legge n. 168 prevede infatti un tipo di controllo che, non solo è esercitabile per una sola volta dal Ministro, ma che consente agli atenei di non tener conto dei rilievi ministeriali riapprovando a maggioranza qualificata le norme statutarie censurate.

Diversamente, il ministero non solo ha svolto dal novembre 2011 il controllo sugli statuti con atto del dirigente e non del ministro, ma ha previsto altresì una sorta di trattativa sugli statuti richiedendo che le modifiche richieste fossero poi trasmesse nuovamente al ministero prima dell'emanazione e della pubblicazione in Gazzetta, come invece previsto dalla legge. Argomentazioni analoghe circa la competenza del tavolo tecnico ministeriale a svolgere il controllo sugli statuti sono state fatte valere anche davanti al Tar di Genova che però ha ritenuto di non accogliere la lettura in questione.

⁹ Sottolinea "i difetti tecnici dell'articolato normativo" anche A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, in *rivistaaic.it*, 1. Quanto alla guerra ingaggiata dal Ministero contro ogni minimo discostamento degli statuti dalla legge n. 240 del resto non si vede come altro definirla altrimenti se si pensa ad esempio alla impugnazione di una norma dello statuto dell'Università di Genova (sul caso v. *infra*) che consentiva la partecipazione dei direttori di biblioteca ai consigli di Facoltà.

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 culturale¹⁰. La norma prosegue prevedendo la necessaria presenza nei Cda di tre componenti esterni, anch'essi dotati dei requisiti di comprovata competenza ed esperienza di cui sopra.¹¹

Pertanto sembra piuttosto evidente come la disposizione sopra riportata difficilmente possa essere considerata come recante meramente principi e criteri direttivi, andando a dettare modalità di composizione piuttosto specifiche e ponendo precisi e stringenti limiti numerici che gli statuti non potranno che limitarsi a recepire.

Un ulteriore aspetto va preliminarmente sottolineato, tale da rendere più evidente la rilevanza di questa disposizione.

Essa va cioè collocata nel contesto del disegno complessivo della cosiddetta *governance* contenuto nella legge n. 240, nella quale i Cda degli atenei si vedono attribuire la delicata competenza a deliberare sulle "chiamate", sui provvedimenti disciplinari nei confronti dei docenti, nonché su molti altri temi di grande rilevanza. A fronte del rafforzamento del ruolo dei Cda e dei Rettori tramite un ampliamento delle competenze ad essi attribuite, si assiste poi all'indebolimento di tutti gli altri organi collegiali ed assembleari, addivenendo così ad un'ulteriore caratterizzazione dei Cda come unico luogo strategico (collegiale) per la determinazione degli indirizzi e la gestione delle università.

Per questo motivo probabilmente, l'unico spiraglio lasciato aperto nella disposizione per l'esercizio di un margine di discrezionalità da parte degli atenei in sede di formulazione dei nuovi statuti è stato letto come un'ultima occasione per tutelare il principio dell'autonomia universitaria intesa come autogoverno di una comunità di docenti e studenti, sulla scia della tradizione *humboldtiana* ed europea. Ci si riferisce a quei vocaboli già richiamati, "designazione o scelta" contenuti nell'art. 2 comma 1 lett. i, che riguardano la selezione dei componenti del Cda provenienti dalle file del corpo docente e del personale TAB, che molti atenei hanno inteso in senso elettivo.

4. Il contenzioso tra Miur e università dinanzi ai Tar

Un numero significativo di atenei ha quindi dato attuazione alla disposizione con una certa libertà, prevedendo una composizione elettiva¹² nonostante la richiamata disposizione della legge n. 240 che, abrogando l'art. 16 comma 4, lett. b ed f, della legge n. 168 del 1989 (che prevedeva la rappresentatività di Senati e Cda in relazione, rispettivamente, a Facoltà e fasce/componenti del personale), implicitamente pareva escludere ciò che le parole "designazione e scelta" tuttora sembrano apparentemente consentire. L'abrogazione insomma, unitamente al disegno complessivo della riforma che comprime il ruolo degli organi rappresentativi a tutti i livelli, è espressione di una *ratio* chiaramente volta a delimitare sistematicamente la componente rappresentativa e partecipativa delle comunità di riferimento, con amputazione delle sedi di confronto e dibattito tra le diverse aree culturali e disciplinari oltre che tra le varie fasce della docenza, in contrapposizione a quella verticistica, rappresentata dai direttori di dipartimento, i coordinatori delle scuole, e pochi altri soggetti, nell'ambito di un sistema incentrato sulle competenze del Rettore e del Direttore generale dell'Ateneo.¹³ Si è ritenuto invece in proposito che, a seguito di tale abrogazione, si avesse una "rappresentanza non più imposta ma nemmeno vietata" poiché la norma di cui alla lett. f faceva riferimento ad una "rappresentanza corporativa", mentre ora ci si muoverebbe all'interno di scelte che riguardano i "meccanismi" di composizione dell'organo. In realtà, l'aver riguardato l'abrogazione non solo la lett. f ma

¹⁰ Il corsivo è di chi scrive.

¹¹ Che possono scendere a due nel caso di Consigli di amministrazione che abbiano meno di undici componenti.

¹² Tale risulta essere stata la soluzione scelta, almeno in sede di prima deliberazione, nel caso dello statuto del Politecnico di Torino, nonché di quelli delle Università di Genova, Milano, Firenze, Pisa, Roma "Sapienza".

¹³ Si vedano anche le norme relative alla composizione degli organi (la cui estrazione potrebbe essere definita come "ultramaggioritaria") che si vanno a sostituire ai consigli di Facoltà (non più consentiti), alle giunte e ai consigli di dipartimento.

anche la lett. b (composizione del senato rappresentativa delle Facoltà istituite nell'ateneo) pare ulteriore conferma del significato dell'abrogazione nel senso indicato sopra.¹⁴

Pur nella consapevolezza che i problemi che da tempo affliggono l'università italiana, ben prima che iniziasse il processo di de-finanziamento in atto, vengono per una parte non trascurabile dal suo interno,¹⁵ la composizione dell'organo di indirizzo strategico in senso rappresentativo avrebbe rivestito un particolare rilievo (ed anche rappresentato uno sforzo di responsabilizzazione degli atenei) nell'ambito del quadro che si è descritto, dati anche gli esigui margini lasciati sulla composizione degli altri organi di governo dal disposto dell'art. 2 della legge 240.

Meriterebbe qualche riflessione poi il dato per cui la delegificazione strisciante cui si assiste dello stato giuridico dei docenti universitari, che ha la sua manifestazione più palese nella disciplina degli scatti stipendiali,¹⁶ o anche nella disciplina dei ricercatori a tempo determinato, i cui diritti e doveri sono affidati a regolamenti di ateneo, sembra rendere ulteriormente evidente l'importanza, oltre che l'utilità di una sede elettiva rappresentativa.

La funzione attribuita ai Cda e la stessa filosofia sottostante l'impianto della disciplina della cosiddetta *governance* degli atenei nella legge n. 240 invece sembrano condurre ad approdi ben diversi, in base ai quali "è giusto garantire la terzietà del consiglio di amministrazione, che non può essere organo eletto dagli stessi amministrati, e quindi sottoposti alle loro pressioni".¹⁷ Pur abbandonando per un attimo la prospettiva della rappresentatività, anche l'idea della terzietà imporrebbe una diversa soluzione normativa: consigli d'amministrazione nominati, direttamente o indirettamente, dai rettori, non paiono suscettibili di garantire alcuna terzietà dall'organo di vertice e con maggiori poteri dell'ateneo, ma semmai una quasi certa subalternità tale da produrre un ulteriore accentramento di potere che rischia di minare il principio del buon andamento nell'attività gestionale.¹⁸

A seguito della fase interlocutoria prevista dalla legge, nella quale il Miur rivolge rilievi di legittimità e merito sugli statuti che gli atenei possono accogliere o decidere di respingere con maggioranze qualificate,¹⁹ diversi atenei hanno deciso di recedere dalla posizione assunta circa l'elettività dei componenti interni dei Cda. Alcuni importanti atenei italiani hanno invece optato per l'accoglimento dei rilievi più di dettaglio, procedendo però con la ri-approvazione a maggioranza qualificata delle sole norme disciplinanti l'elettività.

Di qui, la decisione del Ministero dell'Università di promuovere una serie di ricorsi sugli statuti di autonomia così adottati. Degna di rilievo, tra le altre, l'impugnazione dello statuto del Politecnico di Torino approvato sotto la guida del Rettore Profumo che poi da Ministro ha ritenuto di non condividere più la scelta che aveva contribuito a deliberare circa l'elettività del Cda.

Consapevole del sistema delineato nella legge n. 240, nonostante la cattiva tecnica legislativa che ha portato all'ambigua formulazione di alcune disposizioni, l'avvocatura dello stato nel ricorso contro lo statuto del Politecnico di Torino ha evidenziato che il tenore letterale della disposizione di cui all'art. 2 comma 1 lett. i escluderebbe <<"in toto" la previsione di sistemi di tipo elettivo>> e "ciò anche in applicazione della

¹⁴ La lettura cui si fa riferimento è quella di G. GRASSO, *Scelte statutarie e autonomia universitaria, dopo la legge n. 240 del 2010*, cit., 3 del dattiloscritto.

¹⁵ Sono note le accuse che vengono mosse all'"accademia" da qualche anno sui mezzi di informazione: autoreferenzialità, scarsa efficienza e trasparenza, che purtroppo sono puntualmente confermate da casi giudiziari nei quali illegalità varie, nepotismo ed abusi cancellano in un attimo agli occhi dell'opinione pubblica, tutto quel che si produce di positivo in termini di ricerca e didattica in un decennio.

¹⁶ L'art. 6 comma 14 della legge n. 240 li trasforma da biennali in triennali, rendendoli non più automatici, ma ottenibili su richiesta, sulla base di una valutazione di "merito" la cui disciplina è affidata a regolamenti di ateneo. Le possibili discriminazioni che si verranno a produrre tra docenti dei diversi atenei saranno solo uno dei tanti problemi applicativi che questa norma, ancora inapplicata fino al termine del periodo di blocco triennale degli scatti, è suscettibile di produrre.

¹⁷ A. GRAZIOSI, *L'Università per tutti, Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Bologna, 2010, 138.

¹⁸ Sul punto della terzietà si sofferma P. CARNEVALE, *Perché penso che il Ministero sbaglia... e si sbaglia a dare ad esso ragione*, in *roma3discute.com*, 1-2.

¹⁹ Come previsto dal già richiamato art. 6 comma 9 della legge n. 168 del 1989 ora richiamata dall'art. 2 della legge n. 240 del 2010.

complessiva *ratio* di fondo della riforma universitaria, che è quella di delineare un sistema basato su di un consiglio di amministrazione tecnico, soprattutto in relazione alle funzioni economico-finanziarie che la riforma ha ad esso attribuito, e su di un Senato 'delle rappresentanze' espressione delle principali componenti della comunità accademica".

La sola disposizione impugnata dello Statuto del Politecnico (art. 12 comma 5), coniugando, come quelle analoghe di altri statuti, il momento elettivo con quello della valutazione delle competenze tecniche tramite una fase di selezione delle candidature sulla base dei *curricula*, era suscettibile di produrre un risultato non poi così distante da quello previsto nella *ratio* della disposizione così come interpretata dall'avvocatura.

Il problema deriva naturalmente dalla formula "designazione o scelta" dei componenti, una coppia di termini che induce a ritenere che vi sia un ventaglio di possibilità ermeneutiche nell'ambito delle quali escludere l'elezione sarebbe anche per motivi filologici (*eligo - scelgo*) una conseguenza evitabile.²⁰

Ancora più singolare del caso torinese, su cui si tornerà tra breve, quello dell'impugnazione dello statuto dell'Università di Catania. In questo caso la questione dell'interpretazione della formula "scelta o designazione", significativamente, ha dato vita ad una disciplina statutaria che prevedeva la nomina dei componenti del Cda da parte del solo Rettore. Sulla base di una lettura del Cda come "squadra di governo", l'ateneo catanese ha argomentato nel controricorso depositato dal difensore, eccependo che il rilievo svolto dal Miur nel ricorso circa la norma di cui all'art. 8 dello statuto, che prevede la designazione da parte del solo Rettore dei componenti "scelti", sarebbe un rilievo di merito, come tale non passibile di cognizione da parte del giudice amministrativo, sulla base del principio *ubi lex voluit dixit*.

La singolarità dell'impugnazione di questa norma da parte del Miur, contemporaneamente a quelle antitetiche degli statuti che prevedono la componente elettiva, sembra denunciare la cattiva tecnica legislativa utilizzata nella redazione della legge 240, oltre alla pervicacia del ministero nel voler sanzionare ogni minimo discostarsi degli atenei da un disposto che si pretende possa entrare a condizionare anche nei minimi dettagli gli statuti degli atenei. Ed in ciò sembra dimostrarsi, ancora una volta, come il margine lasciato all'autonomia sia veramente nullo se vengono impuginate contemporaneamente due letture opposte ed entrambe plausibili dello stesso disposto letterale della legge.²¹

Prevedendo lo statuto catanese che tutti i componenti del Cda siano nominati dal Rettore, l'avvocatura fa presente nel ricorso come ciò striderebbe con la necessità di scelte che consentano "una partecipazione (diretta o indiretta) dell'intera comunità accademica", ragionamento che sembra improntato ad una logica del tutto opposta a quella degli altri ricorsi presentati dallo stesso Miur sugli statuti con Cda elettivi.

Prima decisione di merito pronunciata nell'ambito di questo contenzioso²² è quella relativa allo statuto dell'Università Genova.²³ Con essa il Tar Ligure respinge il ricorso con cui il Miur aveva impugnato l'intero statuto. L'ateneo genovese si era spinto a prevedere nello statuto l'elettività non dei soli componenti interni del Cda ma anche di quelli "esterni"(art. 19 comma 5) da parte del Senato. Con le altre censure di legittimità il Miur aveva svolto un sindacato penetrante anche sulla composizione dei consigli delle scuole (le ex Facoltà) e le competenze delle stesse, quali previste dallo statuto genovese.

²⁰ "...e pur vi fosse stata, da parte del legislatore, una volontà di sottrarre, in buona misura, il Cda ad una costituzione mediante elezione, essa non si sarebbe adeguatamente tradotta nell'articolato. Cosicché, per imporla alle università – come dichiarato dal Rettore dell'Università di Pisa – occorrerebbe una novella legislativa e non una nota ministeriale." Così P. CARNEVALE, cit., 2-3.

²¹ Potrebbe dimostrarsi di qualche rilievo la notazione svolta nel parere *pro veritate* reso da C. E. Gallo per il Politecnico di Torino secondo cui, riscontrare il numero di atenei che avrà compiuto la medesima scelta potrà aiutare ad evidenziare come si tratti di "una opzione responsabilmente fatta propria da numerose università italiane".

²² Ora il Tar siciliano, pronunciandosi in relazione alla richiesta di sospensione cautelare dello statuto dell'Università di Catania, l'aveva respinta anche alla luce di "insussistenza di significativi profili di fondatezza del ricorso con specifico riferimento alla eccepita scadenza del termine perentorio entro il quale il Ministero avrebbe dovuto espletare il potere di controllo", così Tar Catania, ordinanza n. 219 del 24 febbraio 2012.

²³ Tar Genova, sentenza n. 718 del 17 maggio 2012, sulla quale si appuntano le osservazioni di G. GRASSO, *Scelte statutarie e autonomia universitaria dopo la legge n. 240 del 2010. A margine della sentenza del Tar Liguria sull'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università*, in *Studi in onore di G. De Martin*, in corso di pubblicazione.

Il dato per cui i rilievi ministeriali erano scesi sino a censurare le disposizioni con cui si prevedeva la partecipazione ai consigli di Facoltà del responsabile amministrativo, del manager didattico e del direttore della biblioteca dimostrano meglio di tante altre parole quale nozione e quanto poco margine venisse lasciato nella lettura del ministero all'autonoma determinazione degli atenei in sede di esercizio dell'autonomia statutaria.

La sentenza del Tar genovese è incentrata però sul solo aspetto della nomina dei componenti del Cda, avendo l'ateneo nelle more del giudizio deliberato alcune modifiche allo statuto, recependo i rilievi ministeriali su tutti gli altri richiamati aspetti di dettaglio.

Il giudice ha respinto il ricorso del Miur, accogliendo la prospettazione portata avanti dall'ateneo resistente. In base a tale ricostruzione, "nell'impossibilità di individuare un sicuro orientamento del legislatore", in relazione alla formula "designazione o scelta" più volte richiamata (art. 2 comma 1 lett. i della legge n. 240), il giudice ha ritenuto che "il riferimento al criterio letterale impedisce di escludere la correttezza dell'opzione" alla base della disposizione statutaria. I meccanismi elettivi nella selezione dei componenti dei Cda non sono quindi esclusi dal ventaglio delle opzioni interpretative lasciato aperto dalla coppia designazione-scelta. L'ateneo aveva previsto per i componenti interni all'ateneo un sistema misto di selezione delle candidature sulla base dei curriculum ed elezione nell'ambito di due collegi riservati rispettivamente al personale amministrativo ed a quello docente.

L'ambigua scelta lessicale del legislatore ha reso quindi secondo il giudice "non persuasiva" la tesi del ministero ricorrente. La decisione, che pare corretta nel merito, suscita però qualche perplessità, non tanto per la stringatezza, quanto per la scarsa sensibilità al dato costituzionale che essa dimostra. In essa non è svolto alcun riferimento esplicito o implicito all'autonomia costituzionalmente garantita che è fondamento di quella statutaria di cui si discute. Un riferimento alquanto impreciso al principio democratico "che discende dalla Costituzione, e si applica sicuramente alla provvista diretta o indiretta del personale che hanno un'espressa responsabilità politica od amministrativa", affiancato poi al riferimento al "metodo concorsuale" per la provvista di personale "in altri settori dell'ordinamento statale o comunque pubblico", paiono argomenti di ben debole sostegno rispetto ad una decisione che avrebbe potuto essere più solidamente argomentata e motivata. Infine, l'avvenuta abrogazione da parte della 240 delle norme che prevedevano la rappresentatività degli organi di governo degli atenei, passata forse inosservata, non è presa in considerazione come argomento che induca ad una piuttosto che all'altra conclusione circa l'interpretazione della norma contestata.

Analoghe valutazioni possono essere svolte in relazione alla sentenza del Tar Piemonte²⁴ che respinge il ricorso intentato dal Miur nei confronti dello statuto del Politecnico di Torino sul punto dell'elettività dei componenti del Cda.

Anche qui il giudice svolge un breve *excursus* sul senso del termine "elezione", definito "modalità di selezione (che) ha avuto particolare fortuna" e "istituto a carattere universale", salvo poi impegolarsi in confuse distinzioni tra metodo elettivo-rappresentativo in generale ed elezioni "selettive" quali sarebbero quelle previste dallo Statuto in esame, tali da non turbare con elementi di rappresentatività, verrebbe da dire, la natura tecnica dell'organo. Si prescinde quindi dal riferimento ad alcun principio costituzionale, tra essi naturalmente anche quello all'art. 33, comma 6 Cost., mentre preoccupazione principale del giudice pare quella di verificare che per il Consiglio di amministrazione lo statuto preveda un procedimento di formazione che ne garantisca la natura di organo tecnico, dato che nel suo argomentare pare confermato dalla diversità del bacino elettorale che partecipa alla elezione dei componenti esterni (il senato accademico) e di quelli interni. Salvo non notare che lo stesso art. 12 c. 5 e 6 dello Statuto del Polito definisce designazione (ed è da ritenere che ciò non avvenga per caso), quella dei componenti esterni da parte del Senato, ed elezione quella dei docenti e dei componenti del personale TAB che devono essere scelti dalle rispettive comunità di appartenenza.

²⁴ Tar Piemonte, sentenza n. 983, depositata il 30-8-2012.

5. La nuova autonomia universitaria

Anche alla luce della descritta debolezza dell'impianto argomentativo delle due pronunce, resta quindi aperto per ora il quesito circa i futuri sviluppi della questione, pendendo peraltro ancora alcuni giudizi su altrettanti statuti che pure prevedono norme sulla composizione dei Cda fondate sul principio elettivo e restando ancora aperte alla possibile impugnazione le due succitate pronunce di primo grado.²⁵

Il contenzioso pare comunque indice di una certa "resistenza" di alcuni atenei nei confronti del complessivo orientamento ministeriale circa il rispetto della disposizione di cui all'art. 2, comma 1 lett. i. E ciò si comprende ancor meglio ricordando che essa prevede per la prima volta l'ingresso, accanto ai componenti interni – elettivi o designati - di un numero significativo di soggetti privati nei Cda, ma anche, come già si ricordava, la titolarità per gli stessi Cda di poteri deliberanti in relazione alla programmazione scientifica e del personale (le cosiddette "chiamate"), i provvedimenti disciplinari, la didattica, con rilevanti preoccupazioni circa il rispetto dei principi costituzionali di libertà di insegnamento e ricerca.²⁶

All'opposto, alcuni atenei hanno interpretato con particolare larghezza la previsione di cui all'art. 2 comma 1 lett. i nelle relative norme degli statuti, emergendo così macroscopicamente i rischi che una simile disposizione è potenzialmente suscettibile di produrre. Si pensi all'esempio dello statuto dell'Università Ca' Foscari di Venezia, nel quale la disposizione sulla composizione del Cda prevede che su nove componenti quattro siano esperti esterni nominati dal Rettore.²⁷ Analoghe perplessità suscita poi lo statuto dell'Università dell'Insubria, i cui consiglieri di amministrazione esterni sono nominati in base allo statuto dagli "enti locali" di Como e Varese.²⁸

Anche qui rischia di venire smentito, stavolta anche dal basso, il principio dell'autonomia che vale a preservare le condizioni affinché si possano produrre i frutti dell'esercizio congiunto di ricerca ed insegnamento liberi, con una disposizione che forse, questa sì, avrebbe dovuto suscitare i rilievi del Miur.²⁹

Mentre in alcuni atenei come si è visto si è svolto un tentativo di affidare agli statuti il compito di neutralizzare e circoscrivere la portata potenzialmente dirompente delle richiamate previsioni legislative, immaginando ad esempio disposizioni statutarie che ancorino il potere dei Cda sulle chiamate alla sola valutazione della "copertura" ed opportunità dal punto di vista finanziario delle stesse,³⁰ impedendo così ai Consigli d'amministrazione di entrare a condizionare o comunque a sindacare le scelte dei dipartimenti sul reclutamento di singoli studiosi, sulla base del curriculum o di altre qualità o magari opinioni personali, resta però da dire che il compito della legge e dello statuto apparirebbero in questo modo singolarmente invertiti, essendo lo statuto a porre limiti a ciò che il legislatore ha disposto, laddove il disegno dell'art. 33, come si ricordava, sarebbe quello di una legge che ponga limiti esterni nell'ambito dei quali si esplichino l'autonomia degli atenei di darsi una disciplina rispettosa dei principi costituzionali.

²⁵ Risultano depositati ricorsi analoghi davanti ai Tar per quanto concerne lo statuto dell'Università di Pisa, dell'Università di Trieste, nonché in relazione ai ricorsi che sono stati presentati dal Miur circa lo statuto dell'Università statale di Milano. Come detto nel testo si attende anche di sapere se, come è da ritenere probabile, le richiamate sentenze del Tar Genova e del Tar Torino saranno impugnate dinanzi al Consiglio di Stato dal Miur.

²⁶ F. MERLONI, *La nuova governance delle Università italiane*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2011, 353 ss.

²⁷ L'art. 16 dello Statuto veneziano prevede quindi un Cda a nove componenti, sommando al Rettore due studenti, quattro esterni da lui nominati e due rappresentanti interni scelti dal Senato (un docente ed un rappresentante del personale tab), da una rosa di candidature selezionate da un comitato nominato dal Rettore.

²⁸ All'art 21 comma 4 lo statuto prevede che "Per l'individuazione dei due esperti esterni ai ruoli dell'Ateneo viene adottata la seguente procedura: gli Enti locali sottoscrittori dell'accordo di programma istitutivo dell'Ateneo e con sede a Como e Varese, designano, congiuntamente e per ciascuna delle due sedi di cui all'art. 2, tre nominativi tra i candidati che abbiano inviato domanda all'Ateneo secondo indicazioni contenute in specifico avviso pubblico".

²⁹ I rilievi del Miur, svolti con nota del tavolo tecnico del 24 novembre 2011 si sono invece incentrati su altre questioni tra cui l'elettività dei componenti interni e la presenza del prorettore vicario negli organi collegiali.

³⁰ L. FRATI, *Statuto delle Università e Legge 240/2010*, in *Seminario CRUI 23 febbraio 2011*, www.cru.it; G. GRASSO, cit., 10. Lo statuto dell'Università Sapienza nella sua prima versione conteneva tale previsione poi venuta meno a seguito dei rilievi del Tavolo tecnico del MIUR che l'ateneo ha ritenuto di seguire.

Resta il dubbio su quale avrebbe potuto essere l'esito se si fosse sollevata una questione di legittimità costituzionale in via incidentale della richiamata disposizione (art. 2, comma 1). L'occasione dei giudizi sugli statuti pareva propizia per consentire alla Corte di tornare a definire i contorni di quell'autonomia che già in passato aveva saputo nettamente delineare, ricordando che la potestà statutaria è elemento così caratterizzante dell'autonomia delle università, che essa non fu "conculcata neppure nel periodo autoritario, come comprovano l'art. 17 del T.U. n. 1592 del 1933 (...) l'art. 18 terzo comma (...) l'art. 20 ottavo ed ultimo comma".³¹

Un'autonomia che pare oggi a tratti compressa al punto di essere negata, a tratti oggetto di negoziazione col ministero, come ad esempio nell'art. 1 della legge n. 240, laddove si prevede che "Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (...) le università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, 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'articolo 2."³² La necessità di una trattativa per poter esercitare pienamente un diritto (o una qualsiasi posizione giuridica di vantaggio) pare tuttavia la prima e più tangibile prova della mancata garanzia dello stesso.

³¹ Così Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 1983, punto 3 del Considerato in diritto.

³² La disposizione prosegue poi con la previsione per cui "Il Ministero, con decreto di natura non regolamentare, definisce i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti".