

Gli attuali processi di riforma del sistema universitario nel prisma dei principi costituzionali

di Alessandro Morelli

SOMMARIO: 1. Lo statuto costituzionale dell'autonomia universitaria. – 2. L'imperante visione svalutativa dell'autonomia universitaria nel quadro legislativo. – 3. Le proposte in materia di *governance* degli atenei. – 4. Cenni al testo di riforma sul reclutamento. – 5. Conclusioni.

1. *Lo statuto costituzionale dell'autonomia universitaria*

L'analisi degli attuali progetti di riforma del sistema universitario, concernenti la *governance* degli atenei e le procedure di reclutamento, richiede una preliminare ricostruzione dello statuto costituzionale dell'autonomia universitaria. Tale autonomia è richiamata, com'è noto, dall'art. 33, comma 6, Cost., secondo cui «le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». È questa una disposizione che – per riprendere una felice espressione utilizzata dalla Corte costituzionale con riferimento all'autonomia differenziata – non può essere considerata una monade¹. Essa va letta nella più ampia cornice dei principi fondamentali che connotano la forma di Stato italiana e delle altre norme della Carta che contribuiscono a definire il paradigma dell'autonomia. Una siffatta lettura consente, infatti, di cogliere la rilevanza strategica dell'autonomia universitaria sia per l'esercizio di alcuni diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione sia, più in generale, per le prospettive di sviluppo e di tenuta dell'intero ordinamento repubblicano².

Sul primo versante, il sesto comma dell'art. 33 si lega strettamente al riconoscimento della libertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento, contenuto nel primo comma del medesimo articolo. Quella

¹ Cfr. Corte costituzionale 3 dicembre 2024, n. 192, punto 4 del *Cons. in dir.*

² Per un'approfondita ricostruzione dello statuto costituzionale dell'autonomia universitaria cfr. B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, testo rielaborato della relazione svolta al convegno "L'Autonomia universitaria oggi", organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti presso l'Aula Magna del Rettorato della Sapienza, Università di Roma, il 28 ottobre 2021, in *Federalismi.it*, 25/2021, IV ss.

universitaria è un'autonomia *funzionale*³, giustificata dalla peculiarità delle attività di produzione e trasmissione del sapere proprie delle istituzioni accademiche⁴. Nella medesima dimensione, l'autonomia universitaria trova un'ulteriore finalità nella tutela dei diritti all'istruzione e allo studio. La previsione dell'art. 34, comma 3, Cost. si salda con il principio personalista (art. 2 Cost.) e con quello di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), poiché l'accesso ai livelli più alti dell'istruzione rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali la Repubblica è chiamata a rimuovere gli ostacoli che limitano lo sviluppo della persona.

Sul secondo versante, l'autonomia universitaria, risultando altresì funzionale all'esigenza di un'adeguata formazione professionale, si lega al fondamento lavorista della Repubblica (art. 1 Cost.) e al compito, a quest'ultima affidato dal primo comma dell'art. 4 Cost., di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro. Essa, inoltre, può essere ricondotta all'ampio riconoscimento delle «esigenze dell'autonomia» alle quali, in base all'art. 5 Cost., devono adeguarsi i principi e i metodi della legislazione e deve armonizzarsi tanto con il principio di laicità dello Stato, quanto con quello pluralista, trovando, proprio in tale prospettiva, un altro importante riferimento nell'art. 33, comma 3, Cost., che riconosce a enti e privati il diritto di istituire scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato.

Questi parametri – pur non esaurendo il quadro – delineano il contesto entro cui va definito lo statuto dell'autonomia universitaria. Un'autonomia alla quale, tuttavia, non sempre è stato riconosciuto un fondamento pienamente costituzionale, in ragione dei limiti legislativi previsti dal sesto comma dell'art. 33 Cost.⁵ La riserva di legge contenuta in tale disposizione, peraltro, è stata interpretata dalla Corte costituzionale, a partire dalla nota sent. n. 383 del 1998, come “aperta”, ammettendosi l'eventualità che «un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, quando [...] si versi in aspetti della materia che

³ Cfr., in particolare, l'art. 1, comma 4, lett. d), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁴ Cfr. in tal senso, per tutti, G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quad. cost.*, 2/2002, 335 s.

⁵ Cfr., ad esempio, la lettura svalutativa dell'autonomia universitaria data da A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, in *Annali triestini*, 1948, 61 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. IV, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1990, 451 ss., su cui G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1/2022, 158.

richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative». Nella prassi, peraltro, si è andato ben oltre, ammettendosi non soltanto regolamenti governativi e decreti ministeriali, ma persino “note”, assimilabili a quelle circolari escluse dall’art. 6, comma 2, della legge n. 168 del 1989 (c.d. legge Ruberti).

Parte della dottrina ha criticamente osservato, inoltre, come, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ricorra talvolta l’affermazione secondo cui l’autonomia universitaria sarebbe “accordata” dallo Stato, mentre essa dovrebbe più correttamente ritenersi “riconosciuta” dalla Repubblica⁶. La differenza non è meramente terminologica: se si assume la prospettiva dell’art. 2 Cost., le istituzioni accademiche possono essere ricondotte tra le formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell’individuo.

Proprio all’interno di tale cornice si è progressivamente affermata una visione sempre più verticistica e aziendalistica delle istituzioni accademiche, che tende a ridimensionare la portata dell’autonomia universitaria. Una visione che sembra trovare ulteriore consolidamento nelle più recenti proposte di riforma.

2. *L’imperante visione svalutativa dell’autonomia universitaria nel quadro legislativo*

A dispetto del suo statuto costituzionale, l’autonomia universitaria risulta significativamente compressa nella legislazione ordinaria.

La legge n. 240 del 2010 (c.d. legge Gelmini) presenta criticità da

⁶ Cfr., ad esempio, Corte costituzionale 9 maggio 1985, n. 145, ove si legge che quella universitaria non è «una autonomia piena ed assoluta ma [...] una autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale» (punto 2 del *Cons. in dir.*). In senso critico su questa e altre analoghe affermazioni contenute in sentenze della Corte costituzionale, cfr., tra gli altri, B. CARAVITA, *L’autonomia universitaria oggi*, cit., XI; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell’autonomia universitaria*, cit., 165; da ultimo, M. TROISI, *Brevi considerazioni sull’autonomia universitaria, tra normativa attuale e riforme in itinere*, Lettera 1/2026, *Autonomia universitaria e riforme*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 14 gennaio 2026.

tempo evidenziate da più parti⁷. In primo luogo, essa prevede una disciplina uniforme per atenei che presentano importanti differenze quanto a dimensioni e caratteristiche (fatta eccezione per la sola previsione contenuta nella lett. *e* del comma 2 dell'art. 2 della legge, che contempla la «possibilità, per le università con un organico di professori, di ricercatori di ruolo e ricercatori a tempo determinato inferiore a cinquecento unità, di darsi un'articolazione organizzativa interna semplificata», alla quale vengono attribuite unitariamente le funzioni spettanti ai dipartimenti e alle strutture di raccordo).

È previsto, invero, dall'art. 1, comma 2, della stessa legge un meccanismo di “differenziazione” organizzativa delle università, ma si tratta di uno strumento del tutto insufficiente. Tale disposizione, infatti, prevede che le università, sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, possano «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». I criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti sono definiti (dopo le modifiche introdotte dall'art. 19, comma 1, lett. *a* del d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020) con un decreto del Ministero dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale, come previsto dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo. Anche su tale versante, la garanzia dell'autonomia universitaria ha subito un depotenziamento poiché, com'è stato notato, prima i suddetti criteri e modalità erano stabiliti con un decreto di natura non regolamentare⁸. Si tratta di una disciplina che presenta non poche ambiguità, non essendo chiaro se con la sperimentazione possano essere modificate le competenze degli organi centrali delle università e quale

⁷ Sulla legge n. 240 del 2010 cfr., per tutti, R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, 46 ss.; S. PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'Università italiana dopo la riforma*, Torino, 2014; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora...*, Milano, 2016, 123 ss.; F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, 2018, 65 ss.

⁸ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., 177.

debba essere l'esito della stessa sperimentazione, come questa, in altri termini, possa entrare a regime⁹. In ogni caso, tale "autonomia differenziata universitaria", com'è stata definita, appare piuttosto difficile da attuare ed è comunque condizionata da criteri e parametri fissati a livello centrale¹⁰.

In secondo luogo, l'art. 2 della legge Gelmini contiene una disciplina eccessivamente dettagliata riguardo all'organizzazione interna degli atenei. Sono state oggetto di critica, da più parti, l'eccessiva valorizzazione delle competenze del rettore, la sostanziale emarginazione del senato accademico in favore del consiglio di amministrazione, nella prospettiva di quella che la Corte dei conti ha definito la «verticalizzazione dei processi decisionali»¹¹, la sottrazione ai dipartimenti dei poteri di spesa. Queste ultime strutture, la cui istituzione ha segnato il superamento delle facoltà, hanno finito con il funzionare come «terminali organizzativi» fissati dall'alto e non, dunque, come organizzazioni di autonomia funzionale «in grado di assicurare lo svolgimento e l'esercizio dei diritti di libertà di cui all'art. 33 Cost.»¹². La legge n. 240 ha attribuito ai dipartimenti funzioni certo rilevanti ma consistenti per lo più in proposte o atti di impulso rispetto a determinazioni spettanti agli organi di governo degli atenei; a ciò si aggiunga che proprio l'organo in qualche misura rappresentativo dei dipartimenti, ovvero il senato accademico, «è stato depotenziato in favore del Consiglio di amministrazione, con riferimento, in particolare, alle chiamate di professori e ricercatori a tempo determinato, all'approvazione dei documenti strategici»¹³.

Tale assetto non sembra garantire adeguatamente né l'autonomia dell'università, né l'autonomia nell'università¹⁴. La prima riguarda la capacità dell'istituzione universitaria di autodeterminarsi nei confronti dei poteri pubblici; la seconda concerne invece gli spazi di autonomia interna delle comunità scientifiche che operano negli atenei.

⁹ Cfr. G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, 17.

¹⁰ Cfr., in tal senso, R. CALVANO, *Un'autonomia differenziata anche per le università?*, in *Roars.it*, 13 maggio 2019; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., 176.

¹¹ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, in *www.corteconti.it*, 79.

¹² G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., 163.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Per tale distinzione cfr. A. LOIODICE, *Intervento*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria*, Bologna, 25-26 novembre 1988, Padova, 1990, 90.

L'assetto delineato dalla legge n. 240 del 2010 appare, nel suo complesso, espressione di una visione sostanzialmente punitiva nei confronti del mondo universitario e della sua autonomia, implicitamente considerata come una prerogativa suscettibile di esercizi irresponsabili e pertanto meritevole di essere rigidamente incanalata entro schemi organizzativi fortemente centralizzati.

3. *Le proposte in materia di governance degli atenei*

I progetti di riforma del sistema universitario proposti dall'attuale maggioranza di governo, pur non contenendo innovazioni strutturali, presentano alcune rilevanti revisioni.

L'art. 20 della recente legge n. 167 del 2025 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «per il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca» e, tra i vari settori su cui l'Esecutivo dovrà intervenire, la lett. a) prevede il «riordino e [la] razionalizzazione delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e governance interna delle università».

Un primo testo, circolato di recente, prevede, in particolare, la presenza di un componente di nomina governativa nei consigli di amministrazione delle università e l'estensione a otto anni della carica di rettore e di quella di direttore di dipartimento (la cui durata, dunque, si vorrebbe far coincidere con quella del vertice dell'ateneo)¹⁵. Sempre secondo il medesimo progetto, il senato accademico avrebbe la competenza a proporre «al corpo elettorale con maggioranza assoluta dei suoi componenti la conferma in carica del rettore dopo quattro anni dall'inizio del mandato, da effettuarsi senza candidature alternative con le stesse modalità previste per l'elezione» (art. 2, comma 1)¹⁶.

Per quanto riguarda la composizione del consiglio di amministrazione, si prevede che l'organo abbia un numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, con funzione di presidente, e l'eventuale candidato retto-

¹⁵ Si fa riferimento, in particolare, al testo pubblicato su *Roars.it*, 17 novembre 2025.

¹⁶ In riferimento all'elezione del rettore, si stabilisce che partecipino alla stessa «tutte le componenti della comunità accademica, in modo che al personale docente sia riconosciuto un valore ponderato almeno del settantacinque per cento del totale, al personale tecnico-amministrativo ed ausiliario una percentuale non superiore al venti per cento e alla componente studentesca una percentuale pari al cinque per cento» (lett. c-*bis*).

re sconfitto nel turno di ballottaggio, o un professore di ruolo dell'ateneo da lui indicato, entrambi componenti di diritto; tra gli altri nove dovranno esservi un rappresentante eletto dagli studenti iscritti all'ateneo, un componente nominato dal Ministro, due esterni ai ruoli dell'ateneo, nominati dal rettore tra i rappresentanti degli enti locali in cui ha sede l'università, o tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale o di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale, tre componenti del personale docente di ruolo presso l'ateneo, designati dal senato accademico e, infine, due componenti del personale docente di ruolo presso l'ateneo, nominati dal rettore. Il consiglio di amministrazione, così revisionato, potrà deliberare a maggioranza semplice; nei casi di atti relativi alla locazione o all'acquisto di immobili il cui valore superi il dieci per cento del patrimonio dell'ateneo, la deliberazione sarà assunta con il voto favorevole di non meno di sette componenti (lett. *h-bis*).

Il progetto intende rafforzare, inoltre, il ruolo del senato accademico, che viene chiamato a partecipare, insieme al rettore, «alla definizione dell'indirizzo generale e strategico dell'Ateneo» (lett. *b*) e al quale viene riconosciuta «la competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari, ai sensi dell'articolo 10, deliberando con la maggioranza dei tre quinti dei componenti». Per quanto riguarda i lavori dell'organo, essi dovranno essere organizzati «secondo specifici comitati per ciascuna delle aree di sviluppo strategico dell'ateneo definite dal documento di programmazione triennale, in modo che tali comitati siano presieduti dal rettore o da un suo delegato e composti altresì da un numero pari di professori ordinari dell'ateneo non superiori a sei, per metà scelti dal rettore e per metà costituiti da direttori di dipartimento individuati dal senato accademico» (*g-bis*). Le proposte elaborate da tali comitati nelle aree di propria competenza saranno rimesse «all'approvazione del senato accademico a maggioranza assoluta»; la maggioranza sarà elevata «ai tre quinti dei componenti del senato accademico per le decisioni relative alla attivazione o soppressione di corsi di studi, nonché alla apertura o chiusura di sedi dell'ateneo» (*g-ter*). Si prevede, infine, che il rettore, nella predisposizione della proposta del documento di programmazione triennale di ateneo, tenga conto anche delle «linee generali di indirizzo stabilite dal Ministro» (lett. *b*).

Il prolungamento del mandato del rettore e la previsione della presen-

za di un membro di nomina governativa nel consiglio di amministrazione – che potrebbe assumere un ruolo determinante negli equilibri decisionali dell'organo – paiono accentuare quel modello verticistico e aziendalistico già introdotto dalla legge Gelmini. Il problema si coglie soprattutto in una prospettiva sistemica, contribuendo tali misure a connotare sempre più la forma di governo degli atenei in senso gerarchico e manageriale.

4. *Cenni al testo di riforma sul reclutamento*

Un secondo intervento programmato attiene al reclutamento universitario: si tratta del disegno di legge n. 1518, approvato il 9 dicembre 2025 dal Senato, che, com'è noto, elimina l'abilitazione scientifica nazionale. Quest'ultima viene sostituita dalla verifica di un insieme di requisiti di produttività e qualificazione scientifica fissati *ex ante* a livello centrale, come mera condizione di accesso alle procedure locali. Viene così meno l'idea dell'abilitazione come “patentino” spendibile nel tempo, che ha finito per generare aspettative impossibili da soddisfare, anche a causa del disallineamento tra il numero di abilitati e il fabbisogno delle università, e ha creato un enorme contenzioso. La valutazione comparativa è concentrata nella sola fase concorsuale, al fine di semplificare il sistema, rendendo imputabili le scelte di reclutamento. Il ritorno a un metodo incentrato pressoché integralmente sulle procedure locali parrebbe fare affidamento nuovamente sull'autonomia responsabile degli atenei.

Nel complesso, se appaiono condivisibili le ragioni che conducono a superare il sistema dell'abilitazione scientifica nazionale, risulta alquanto dubbia la capacità del nuovo metodo di assicurare procedure responsabili di reclutamento, senza un'adeguata revisione delle modalità di finanziamento delle stesse.

Il metodo attuale, basato sul fondo di finanziamento ordinario e sui meccanismi di premialità, evidentemente non consente un'adeguata responsabilizzazione dei soggetti impegnati nelle procedure in questione. La quota premiale del fondo opera *ex post*, in modo aggregato e mediato, senza costruire un nesso diretto tra ciascuna decisione di reclutamento e una conseguenza finanziaria immediatamente percepibile da parte di chi decide. La valutazione riguarda i risultati complessivi dell'ateneo, non la qualità delle singole scelte (che non sono davvero dei dipartimenti, i

quali hanno solo una funzione propositiva), e diluisce così la responsabilità all'interno dell'organizzazione. Ne deriva che l'autonomia rischia di restare prevalentemente procedurale, senza tradursi in una responsabilità sostanziale delle scelte di reclutamento.

Il ritorno a un sistema di reclutamento fortemente localizzato senza l'introduzione di adeguati meccanismi di responsabilizzazione, sul piano dell'impiego delle relative risorse, rischia, pertanto, di risultare inutile se l'intento è quello di rendere più efficienti ed efficaci i metodi di assunzione e di progressione di carriera negli atenei.

5. *Conclusioni*

I processi riformatori in atto, pur non presentando collisioni evidenti con previsioni costituzionali, non fanno che consolidare un assetto verticistico, poco efficiente e responsabile.

Il sistema universitario, oggetto di una normativa stratificata e confusa, richiederebbe, innanzitutto, una complessiva riscrittura e ordinazione della sua disciplina, magari attraverso la redazione di un testo unico.

Sul piano dei contenuti, l'autonomia universitaria andrebbe presa sul serio, attraverso l'introduzione di adeguati strumenti di responsabilizzazione riguardo alle scelte strategiche degli atenei (a cominciare da quelle relative ai reclutamenti).

Permane, infine, il problema dell'insufficienza delle risorse destinate all'università. I finanziamenti destinati al settore hanno subito, com'è noto, un'inesorabile decurtazione negli ultimi decenni, con vistose ricadute sull'organizzazione e sul funzionamento delle istituzioni accademiche. Un sistema universitario privo di risorse sufficienti non è in grado di esercitare in piena autonomia il proprio insostituibile ruolo di promotore della ricerca e della sua disseminazione.

Le riforme attualmente in discussione, in linea di continuità con un processo da tempo avviato, contribuiscono a consolidare un modello organizzativo fortemente centralizzato e gerarchico, che riduce progressivamente la portata sostanziale dell'autonomia universitaria, ledendo i tanti valori e diritti di cui quest'ultima costituisce un imprescindibile baluardo.