

R. FERRARA - G.F. FERRARI

Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia

BREVIARIA IURIS

fondati da

GIORGIO CIAN e ALBERTO TRABUCCHI

[e continuati da GIORGIO CIAN]

- 1 – G. CIAN - A. TRABUCCHI - *Commentario breve al codice civile*¹¹
 - *Commentario breve al codice civile - Complemento giurisprudenziale. Edizione per prove concorsuali ed esami 2014*
- 2 – A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve alla legge fallimentare*⁶
- 3 – F. CARPI - V. COLESANTI - M. TARUFFO - *Commentario breve al codice di procedura civile*⁸
 - *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale*⁹
 - *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale. Edizione per prove concorsuali ed esami 2014*
- 4 – A. CRESPI - G. FORTI - G. ZUCCALÀ - *Commentario breve al codice penale*⁵
 - *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale*¹² (con CD contenente il testo completo delle più recenti sentenze richiamate)
 - *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale. 15^a edizione per prove concorsuali ed esami*
- 5 – P. MARCHETTI - L.C. UBERTAZZI - *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*⁵
- 6 – G. CONSO - G. ILLUMINATI - *Commentario breve al codice di procedura penale*²
 - *Commentario breve al codice di procedura penale - Complemento giurisprudenziale*⁸
- 7 – S. BARTOLE - R. BIN - *Commentario breve alla Costituzione*²
- 8 – L. SALAMONE - P. SPADA - *Commentario breve al diritto delle cambiali, degli assegni e di altri strumenti di credito e mezzi di pagamento*⁵
- 9 – G. CONSO - V. GREVI - *Prolegomeni a un commentario breve al nuovo codice di procedura penale* (opera esaurita)
- 10 – A. ROMANO - R. VILLATA - *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*³
- 11 – G. ALPA - P. ZATTI - *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari* (3 tomi) - Tomo I⁴ Tomo II⁴ Tomo III⁴
- 12 – R. DE LUCA TAMAJO - O. MAZZOTTA - *Commentario breve alle leggi sul lavoro*⁵
- 13 – F. POCAR - *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*²
- 14 – F.C. PALAZZO - C.E. PALIERO - *Commentario breve alle leggi penali complementari*²
- 15 – C. CONSOLO - C. GLENDI - *Commentario breve alle leggi del processo tributario*³
- 16 – R. CAVALLO PERIN - A. ROMANO - *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*
- 17 – L. COSTATO - F. PELLIZZER - *Commentario breve al codice dell'ambiente*²
- 18 – A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve al diritto delle società*³
- 19 – A. ZACCARIA - *Commentario breve al diritto della famiglia*²
- 20 – A. CARULLO - G. IUDICA - *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*²
- 21 – G. VOLPE PUTZOLU - *Commentario breve al diritto delle assicurazioni*²
- 22 – G. DE CRISTOFARO - A. ZACCARIA - *Commentario breve al diritto dei consumatori*²
- 23 – G. FALSITTA - A. FANTOZZI - G. MARONGIU - F. MOSCHETTI - *Commentario breve alle leggi tributarie*
 - *Tomo I: Diritto costituzionale tributario e Statuto del contribuente*, a cura di G. Falsitta (in corso di pubblicazione)
 - *Tomo II: Accertamento e sanzioni*, a cura di F. Moschetti
 - *Tomo III: Testo unico delle imposte sui redditi e leggi complementari*, a cura di A. Fantozzi
 - *Tomo IV: Imposta sul valore aggiunto e imposte sui trasferimenti*, a cura di G. Marongiu
 - *Tomo V: Tributi locali*, a cura di G. Marongiu (in corso di pubblicazione)
- 24 – M.V. BENEDETTI - C. CONSOLO - L.G. RADICATI DI BROZOLO - *Commentario breve al diritto dell'arbitrato nazionale ed internazionale*
- 25 – G. CIAN - *Codice civile e leggi collegate. Commento giurisprudenziale sistematico*
- 26 – R. FERRARA - G.F. FERRARI - *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*²
- 27 – S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKY - *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*
- 28 – G. FORTI - P. PATRONO - G. ZUCCALÀ - *Codice penale e leggi collegate. Commento giurisprudenziale sistematico*

ROSARIO FERRARA
Ordinario dell'Univ. di Torino

GIUSEPPE FRANCO FERRARI
Ordinario dell'Univ. L. Bocconi di Milano

COMMENTARIO BREVE ALLE LEGGI IN MATERIA DI URBANISTICA ED EDILIZIA

con la collaborazione di

ROBERTA AGNOLETTO
PAOLA AMISANO
FRANCESCO AVINO
ELISA BERTOLINI
ROBERTO CALVO
LUIGI CEFFALO
ANTONIO CHIERICHETTI
SALVATORE CIMINI
GIOVANNI COFRANCESCO
GABRIELLA CREPALDI
ALESSANDRO CROSETTI
LORENZO CUOCOLO
MELANIA D'ANGELOSANTE
ERMINIA FALCITELLI
SERGIO FOÀ
EMILIANO FREDIANI
ANDREA GANDINO
MARIA PIA GENESIN
ARMANDO GIUFFRIDA

SILVIA GRASSI
PAOLA LOMBARDI
ROBERTA LOMBARDI
VALERIO LUBELLO
ANGELO MAESTRONI
GABRIELE MARINO
ANTEO MASSONE
GIOVANNI MATURI
MAURO MAZZA
ALBERTA MILONE
VIVIANA MOLASCHI
RICCARDO MONTANARO
EDMONDO MOSTACCI
ALESSANDRO PAIRE
NAUSICA PALAZZO
LUISA PARISI
VERA PARISIO
PIETRO PICIOCCHI
NICOLA PISCIAVINO

ORESTE POLLICINO
ANNA PORPORATO
RAFFAELLA PORRATO
FEDERICO POVELATO
GIANCARLO RANDO
GRAZIELLA ROMEO
MARIO ROTONDI
GIANLUCA RUGGIERO
LEONARDO SALVEMINI
GABRIELLA SCALITI
MARIA LUISA SCHIAVANO
MATTEO SOLLINI
ANTONELLO TARZIA
LUIGI TESTA
LIVIO TRONCONI
CRISTINA VIDETTA
CLAUDIO VIVANI
FRANCO ZAMBELLI
MATTEO ZAMBELLI

e di

PAOLA LOMBARDI

EDMONDO MOSTACCI

2^a edizione



Wolters Kluwer

CEDAM

2015

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright 2015 Wolters Kluwer Italia Srl

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato in

Centrofotocomposizione Dorigo S.r.l.
Stampato da Williams Lea LTD, 29 st. Johns Lane, EC1M 4NA London

AUTORI DELL'OPERA

DIRETTORI

Rosario Ferrara - Giuseppe Franco Ferrari

I - Costituzione della Repubblica italiana

Artt. 9, 42, 43, 117 e 118 G.F. Ferrari

II - Codice Civile

Artt. 869-907 G. Scaliti
Art. 1489 R. Calvo

III - Legge sul procedimento amministrativo

Artt. 14 e 14 *bis* E. Falcitelli
Artt. 14 *ter* e 14 *quater* R. Porrato
Artt. 16, 17 C. Videtta
Art. 19 E. Mostacci
Art. 20 C. Videtta

IV - Legge urbanistica

Artt. 1-6 G. Cofrancesco
Art. 7 [F.C. Rampulla - L. Tronconi]*, L. Tronconi
Artt. 8-12 [F.C. Rampulla (par. I e II), A. Venturi (par.
III, III.1 e IV), - L. Bracchitta (par. V e VI), L.
Tronconi (par. VII)]*, L. Tronconi
Artt. 13-30 L. Tronconi
Artt. 32-36 M. Rotondi
Artt. 37-40 O. Pollicino

V - Testo unico in materia edilizia

Artt. 1-3 <i>bis</i>	A. Tarzia
Artt. 4-5	P. Amisano
Artt. 6-9	M. Rotondi
Art. 9 <i>bis</i>	E. Mostacci
Artt. 10-15	A. Chierichetti
Artt. 16-21	L. Salvemini
Artt. 22-23 <i>ter</i>	[A. Vendaschi]*, V. Lubello
Artt. 24-26	M. Mazza
Artt. 27-30	A. Maestroni
Artt. 31-39	M. Mazza
Artt. 40-43	E. Bertolini
Art. 44	M. Mazza
Artt. 45-48	E. Bertolini
Artt. 49-51	P. Piciocchi
Artt. 52-63	E. Mostacci
Artt. 64-76	V. Lubello
Artt. 77-82	G. Romeo
Artt. 83-94	M. Mazza
Artt. 95-96	L. Ceffalo
Artt. 97-99	G. Marino
Artt. 100-103	N. Pisciovino
Artt. 104-106	N. Palazzo
Artt. 122-135 <i>bis</i>	M. Mazza

VI - Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità

Artt. 1-7	R. Montanaro
Artt. 8-19	M.P. Genesin
Artt. 20-31	A. Gandino
Artt. 32-42	A. Porporato
Artt. 42 <i>bis</i> -44	C. Vivani
Artt. 45-48	A. Gandino
Artt. 49-50	A. Porporato
Art. 51	C. Vivani
Art. 52	C. Videtta
Artt. 52 <i>bis</i> -52 <i>nonies</i>	C. Vivani
Artt. 53-59	R. Montanaro

VII - Codice dei contratti pubblici

Artt. 95-96	A. Maestroni
Artt. 97-98	M. Mazza
Art. 161	F. Zambelli, L. Parisi

Artt. 162-163	F. Zambelli, M. Zambelli
Art. 164	F. Zambelli, F. Avino
Art. 165	F. Zambelli, F. Povelato
Art. 166	F. Zambelli, G. Maturi
Artt. 167-168	E. Mostacci
Artt. 169-172	G. Rando
Artt. 173-174	M. D'Angelosante
Artt. 175-178	L. Cuocolo
Artt. 179, 182-185	L. Testa

VIII - Norme in materia ambientale

Artt. 11-18	M.L. Schiavano
Artt. 19-21	R. Ferrara
Artt. 22-25	V. Molaschi
Artt. 26-29	A. Milone
Artt. 29 <i>bis</i> -29 <i>quattuordecies</i>	E. Frediani
Artt. 30-32 <i>bis</i>	S. Cimini

IX - Codice dei beni culturali e del paesaggio

Artt. 2, 10, 20-29, 31-32	A. Giuffrida
Art. 30	P. Lombardi
Artt. 45-47	A. Crosetti
Artt. 95-100	C. Videtta
Artt. 131-135	S. Foà
Artt. 136-140	G. Crepaldi
Artt. 141, 141 <i>bis</i> e 142	S. Grassi
Artt. 143-145	P. Lombardi
Artt. 146	V. Parisio (par. I-VII) e M. Sollini (par. VIII)
Artt. 147-149	R. Lombardi
Artt. 150-152	A. Paire
Artt. 153-154	A. Massone
Art. 160	A. Giuffrida
Art. 167	A. Paire
Art. 168	A. Massone
Art. 169	G. Ruggiero
Art. 172	A. Crosetti
Art. 181	G. Ruggiero

X - Interventi in aree e zone tutelate

- | | |
|--|--------------|
| A) Interventi in aree naturali protette | R. Agnoletto |
| B) Interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico | A. Crosetti |
| C) Interventi in zone di rispetto «particolari» | A. Massone |

SEGRETERIA DI REDAZIONE, COORDINAMENTO E INDICE ANALITICO-ALFABETICO
Paola Lombardi - Edmondo Mostacci

PRESENTAZIONE

Contenuti, struttura e finalità dell'opera, come anche le caratteristiche del commento e i criteri con i quali sono stati scelti i testi normativi da illustrare, sono egregiamente esposti dai Direttori nella loro Prefazione (alla prima edizione) al presente Commentario qui pure di seguito riprodotta: ulteriori elementi e precisazioni il Lettore potrà trarli dall'indice sistematico del volume e dalle Note per il lettore.

Al Direttore della Collana resta quindi soltanto da esprimere il sentimento di gratitudine suo e dell'Editore per questo rinnovato apporto alla Serie dei Breviaria iuris.

Padova, giugno 2015

G.C.

02. Le riforme della governance universitaria in Italia e in Europa

Remo Morzenti Pellegrini, Viviana Molaschi e Ilaria Genuessi

Cenni introduttivi

La centralità dell'*higher education* nell'ambito della "società della conoscenza" è riconosciuta a livello sia europeo che dei singoli Stati, in considerazione del determinante contributo apportato dall'istruzione superiore alla realizzazione dei prioritari obiettivi di crescita economica e coesione sociale dell'Unione. Basti pensare alle importanti sinergie tra Università e imprese ai fini dello sviluppo e della competitività del sistema produttivo², elemento tanto più significativo in un periodo di profonda crisi economica quale quello attuale.

Negli ultimi decenni i sistemi di *higher education* dei Paesi europei sono stati interessati da rilevanti cambiamenti, tra i quali la massificazione dell'istruzione superiore ed il notevole aumento del numero di iscritti alle università, l'accresciuta competizione tra atenei, anche di Stati diversi e, ancora a livello europeo – ma non solo –, l'impatto del "processo di Bologna" e l'attribuzione di un ruolo importante di regolazione a nuovi attori sovranazionali³. Le varie realtà nazionali sono state pertanto chiamate a fronteggiare nuove sfide, tra le quali la necessità di favorire la mobilità di studenti e docenti nell'ambito dell'internazionalizzazione della formazione universitaria, oltre che della ricerca, nonché il raggiungimento da parte dei propri sistemi di *higher education* di standard di qualità tali da reggere il confronto e la competizione a livello internazionale e, da ultimo, il miglioramento dei relativi apparati di *governance* nel senso di una maggiore efficienza e responsabilizzazione⁴. Giova al riguardo ricordare che lo stesso Consiglio d'Europa, nelle proprie *Considerations and Recommendations* del 22-23 settembre 2005, ha sottolineato come i sistemi universitari non possano raggiungere apprezzabili livelli qualitativi senza una "*good governance*", dando peraltro precise indicazioni ai fini della sua realizzazione quali la garanzia dell'autonomia istituzionale, la previsione di meccanismi volti ad assicurare l'*accountability* dei soggetti in cui il sistema si articola ed il coinvolgimento degli *stakeholders*.

In questo scritto si cercherà di delineare un quadro d'insieme delle riforme che hanno investito la *governance* del sistema universitario italiano e di quelli di alcuni Paesi europei (Regno Unito, Olanda, Germania, Francia e Spagna)⁵, cogliendo sia differenze che analogie o tendenze comuni.

² Sul ruolo ricoperto dalle università nello sviluppo dell'economia v., ex multis, A. GHERARDINI, *Andante ma non troppo. L'apertura delle università italiane alle imprese*, in *Stato e Mercato*, 2012, 465 ss.

³ Questo aspetto è evidenziato, tra gli altri, da C. MAZZA, P. QUATTRONE e A. RICCABONI, *Verso l'università bifronte? Complessità interne e semplificazione dei rapporti con l'esterno*, in C. MAZZA, P. QUATTRONE e A. RICCABONI, *L'università in cambiamento fra mercato e tradizione*, Bologna, 2006, 31

⁴ Tali fattori sono messi in luce da J. FIGEL, *Prefazione*, in *La governance nell'istruzione superiore in Europa. Politiche, strutture, finanziamento e personale accademico*, Eurydice, 2008, 3.

⁵ Per una disamina del concetto di *governance* nell'ambito dell'*higher education* sia consentito rinviare a R. MORZENTI PELLEGRINI, V. MOLASCHI e I. GENUESSI, *L'evoluzione della normativa universitaria nei Paesi europei: analisi comparata e osservazioni in tema di governance sistemica e istituzionale*, in corso di pubblicazione in *Scuola Democratica*, 2015.

L'analisi sarà condotta secondo una duplice prospettiva, volta ad indagare, da un lato, la c.d. *governance* sistemica o esterna, focalizzando l'attenzione sul rapporto tra atenei e Stato, dall'altro, la c.d. *governance* istituzionale o interna, a livello di singola università.

Tale studio, peraltro, presenta non poche difficoltà, in quanto, come osservato in un recente contributo sul sistema di *higher education* britannico – i cui rilievi sono però applicabili anche ad altre realtà – : “*in practice, governance today is messy and contested territory where the boundaries between levels are blurred and where power and authority between different actors in the system are in flux*”⁶.

Ai fini dell'analisi che verrà sviluppata si sottolinea, anzitutto, l'importanza del quadro costituzionale, fonte fondamentale per ravvisare il grado di autonomia concesso ai vari livelli di governo che intervengono in materia di sistemi universitari e, più nello specifico, alle singole istituzioni universitarie.

Per quanto riguarda i primi, si evidenzia sin d'ora l'importante correlazione tra forma di stato e modello di *higher education* presente in un dato Paese, dal momento che numerose differenze si riscontrano nel caso di Stati aventi natura federale o regionale: si pensi alla Germania, suddivisa in Länder, e alla Spagna, composta da Comunità autonome: Paesi in relazione ai quali, per la presenza di più livelli di autonomia normativa e amministrativa, diviene assai difficoltoso operare una ricostruzione unitaria del sistema di *governance* adottato⁷.

L'evoluzione della governance universitaria in Italia

Il sistema universitario italiano, così come quello di altri Paesi occidentali, ha subito cambiamenti più numerosi e radicali negli ultimi cinquanta anni che nei precedenti otto secoli⁸.

Per quanto concerne, in particolare, la *governance* sistemica, nonostante il riconoscimento, ad opera dell'art. 33 Cost., del principio dell'autonomia universitaria, si può notare come quest'ultima non si sia mai realizzata pienamente. Le diverse riforme succedutesi⁹ hanno per lo più concretizzato il

6 Così R. MIDDLEHURST, *Changing Internal Governance: Are Leadership Roles and Management Structures in United Kingdom Universities Fit for the Future?*, in *Higher Education Quarterly*, 2013, 276.

7 Sul punto v. R. TARCHI, I sistemi universitari europei: problemi e prospettive nella metamorfosi dello Stato Sociale. Considerazioni di sintesi, in AA.VV., *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. III, G. COLOMBINI (a cura di), *criticità del sistema e incertezze per il futuro*, Napoli, 2013, in particolare 426 ss.

8 Per tale affermazione v. E. BARUCCI, M. BENASSI, F. DONZELLI e M. TURRI, Il sistema universitario italiano: analisi e proposte, in *Quaderni rassegna sindacale: Lavori*, 2009, 177.

9 Per un'analisi dell'evoluzione del sistema universitario italiano e delle sue caratteristiche v., con specifico riferimento alle riforme che hanno preceduto la legge n. 240/2010, R. FINOCCHI GHERSI, *Le Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Milano, 2003, 1349 ss.; F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, Torino, 2004; F. MERLONI, *Università*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. VI, Milano, 2006, 6103 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il ruolo dell'università nella storia. il caso italiano ed il contesto europeo*, in S. PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, Torino, in corso di pubblicazione.

diverso principio del controllo e dell'ingerenza statale nell'organizzazione e gestione delle università.

Un'importante tappa nel senso dell'affermazione dell'autonomia è però rappresentata dalla l. n. 168/1989, c.d. riforma Ruberti, che ha previsto forme di "autonomia guidata"¹⁰, individuando in capo alle Università precisi ambiti di autonomia normativa, mediante l'attribuzione agli statuti della potestà di disciplinare una serie di materie¹¹, oltre che di autonomia didattica, finanziaria e contabile.

Per quanto concerne la *governance* di ateneo, ai sensi della legge, gli statuti dovevano in particolare prevedere l'elettività del Rettore e stabilire una composizione del Senato Accademico sia rappresentativa di tutte le facoltà e del Consiglio di amministrazione, sia volta ad assicurare la rappresentanza delle varie componenti universitarie. Un dato di cambiamento rinvenuto in numerosi statuti era la previsione volta all'allargamento della base elettorale per l'elezione del Rettore.

Le successive riforme del sistema universitario hanno tentato di proseguire sulla strada dell'ampliamento dell'autonomia degli atenei per mezzo tuttavia di interventi settoriali, accostando peraltro ai provvedimenti in tal senso una politica di segno opposto, ossia di accentramento del potere decisionale in capo al Ministero, soprattutto in materia finanziaria e di allocazione dei fondi. La stessa legge n. 168/1989, del resto, già attribuiva al Ministro compiti non trascurabili di programmazione, coordinamento e sviluppo dell'attività didattica e di ricerca delle università.

Negli anni successivi si è dunque auspicata da più parti la realizzazione di una effettiva autonomia universitaria, sulla base del principio del "governo responsabile"¹².

La legge n. 240/2010, c.d. riforma Gelmini¹³, costituisce un riordino organico del sistema universitario italiano, avente quale obiettivo prioritario quello della promozione dell'efficienza, anche in un'ottica di sostenibilità

¹⁰ V. S. ANDÒ, *Autonomia universitaria e autoriforma delle regole. Verso un nuovo modello di governance*, in Rivista di studi politici, 2009, 106.

¹¹ V. G. PARUTO, *L'evoluzione dell'ordinamento universitario italiano*, Bologna, 2012, 20, ove si rileva come con la l. 168/1989 lo statuto del singolo ateneo potesse, una volta entrato in vigore, sostituire in determinate materie prefissate la precedente disciplina legislativa nell'ambito di un procedimento di "delegificazione".

¹² S. ANDÒ, op. cit., 129.

¹³ Sulla l. 240/2010 v., tra gli altri: A. ARCARI e G. GRASSO, *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011; V. ZENO ZENCOVICH, *Ci vuole poco per fare un'università migliore*, Fagnano, 2011; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss.; M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO, *La riforma dell'università tra legge e statuti: analisi interdisciplinare della legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011; i contributi raccolti in *La riforma dell'Università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011 (F. MERLONI, *La nuova governance*, 353 ss.; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, 366 ss.; A. BRANCASI, *La finanza*, 371 ss.; A. NATALINI, *La valutazione*, 376 ss.); R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012; G. COLOMBINI (a cura di), *criticità del sistema e incertezze per il futuro*, cit.; S. PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, cit.

economica, e del merito. La concretizzazione del percorso di riforma, peraltro, è stata demandata dalla stessa legge ad un elevato numero di provvedimenti attuativi.

Con tale riforma, all'affermazione dell'autonomia in capo agli atenei si accompagna però una precisa fissazione degli organi necessari per la *governance* di ateneo, con puntuali indicazioni circa composizione e funzioni.

Il Rettore deve essere eletto tra i professori ordinari in servizio presso le università italiane (può anche appartenere ad altro ateneo) e dura in carica per un mandato di sei anni non rinnovabile. La sua figura viene potenziata, avendo questi, tra le altre, funzioni di rappresentanza legale dell'università, indirizzo, iniziativa e coordinamento delle attività scientifiche e didattiche, oltre che la responsabilità del perseguimento delle finalità dell'università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito, così come, in via residuale, ogni altra funzione non espressamente attribuita dallo statuto ad altri organi.

Il Consiglio di Amministrazione è composto da un numero massimo di undici componenti aventi competenze gestionali ovvero esperienza professionale di alto livello, almeno tre dei quali, nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da undici membri, ovvero due, nel caso in cui esso sia formato da un numero di membri inferiore a undici, debbono risultare soggetti esterni all'ateneo, a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico. Il ruolo di tale organo viene rafforzato attraverso l'attribuzione di numerose funzioni, tra le quali quelle di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale e di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività. Spettano al Consiglio la competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità, nonché, su proposta del Rettore e previo parere del Senato Accademico per gli aspetti di sua competenza, l'approvazione di tutti i documenti contabili importanti per la vita dell'università. Da sottolineare la competenza a deliberare, previo parere del Senato Accademico, circa l'attivazione o soppressione di corsi e sedi, che fa sì che tale organo possa esercitare un'influenza diretta sugli stessi ambiti della ricerca e della didattica¹⁴. Di contro viene invece ridimensionato il ruolo del Senato Accademico, costituito su base elettiva, quale organo rappresentativo degli esponenti della comunità accademica. Tale marginalizzazione pare essere introdotta dalla riforma al fine di ovviare all'autoreferenzialità che ha da sempre connotato il sistema universitario italiano. In linea generale sono attribuite a tale organo funzioni di proposta e consultive in materia di didattica, ricerca e servizi

¹⁴ Sul potenziamento del Consiglio di Amministrazione e sulla sua influenza in materia di ricerca scientifica e attività didattica v. F.G. SCOCA *Considerazioni iniziali sulla riforma universitaria del 2010*, 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, 2013, 8.

agli studenti, nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti e nuove strutture di raccordo tra questi. Il Senato ha peraltro anche poteri deliberativi propri, come l'approvazione del regolamento di ateneo e, previo parere del Consiglio di Amministrazione, degli altri regolamenti, con l'eccezione di quello di amministrazione e contabilità, di pertinenza di quest'ultimo. Ha inoltre competenze di coordinamento e raccordo con i dipartimenti (nonché con le eventuali strutture di raccordo), anche in virtù della presenza, in esso, di una quota dei relativi direttori. Un importante potere, in controtendenza con la dequotazione del ruolo di tale organo che ispira la legge di riforma, è quello di proporre al corpo elettorale, con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti, una mozione di sfiducia al Rettore, non prima però che siano trascorsi due anni dall'inizio del mandato.

Analisi delle riforme in materia di governance universitaria in alcuni Paesi europei

Il Regno Unito

Storicamente, il sistema britannico di *higher education* si caratterizza per l'ampia autonomia di cui hanno da sempre goduto le università¹⁵. L'autonomia, così come la libertà di insegnamento e di ricerca, rappresenta un valore di rango costituzionale¹⁶.

Ulteriore peculiarità del sistema è l'eterogeneità di modelli e strutture delle istituzioni universitarie, disomogeneità che si ripercuote anche nell'ambito della *governance* di ateneo. Per questa ragione risulta complesso operare una ricostruzione univoca circa gli organi e le relative funzioni. Ciononostante, si ravvisano alcuni orientamenti comuni, quali una progressiva centralizzazione e managerializzazione¹⁷.

Per quanto riguarda la prima, negli ultimi anni si riscontra un potenziamento del ruolo dello Stato, nel senso di una riorganizzazione dei finanziamenti, da un lato, e della didattica, dall'altro¹⁸.

Per quanto concerne la seconda, si può osservare come, a partire dagli anni Ottanta, inizino ad affermarsi i principi del *New Public Management*. Le università divengono istituzioni sempre più simili alle aziende private e si ha

15 In generale, sul sistema universitario britannico v., *ex multis*, N. BAMFORTH, *The British university system*, in G. COLOMBINI (a cura di), *op.cit.*, 369 ss.; A. TORRE, *Promuovere, organizzare e governare la complessità. Il sistema universitario nel Regno Unito*, in *Dir. pubbl. compar. ed europeo*, 2009, 810 ss.; C. CHECCACCI, Regno Unito, in C. FINOCCHIETTI (a cura di), *La governance delle università. Italia, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna*, Universitas quaderni, Roma, 2009, 165 ss. e P. NOVARO, Le università inglesi, in F. ROVERSI-MONACO (a cura di), *op. cit.*, 347 ss.; M. SHATTOCK, *University governance, leadership and management in a decade of diversification and uncertainty*, in *Higher education quarterly*, 2013, 217 ss.

16 Così P. NOVARO, *op. cit.*, 347.

17 Sottolinea tali tendenze P. NOVARO, *op. cit.*, 389.

18 V. S. COLOMBO, Il sistema universitario del Regno Unito e il suo grado di apertura all'esterno, in *CHES Working paper*, n. 1/2010, 6.

uno spostamento del potere a livello di ateneo in capo all'organo di governo, composto da rappresentanti degli *stakeholders*, tra i quali le imprese, che assumono crescente importanza, condizionando le strategie di sviluppo delle università.

Già il Jarrat Report del 1985 poneva quale obiettivo sul piano della *governance* quello della riorganizzazione delle università in senso manageriale; in senso analogo l'*Education Reform Act* del 1988 evidenziava la necessità di considerare anche il sistema di *higher education* come un mercato ed il successivo *Dearing Report* del 1997 poneva linee guida sulla gestione e *governance* delle università, incentrando le stesse su di una logica di mercato¹⁹. In quest'ordine di idee si colloca anche il *Lambert Report* del 2003: "*high point in the government's pressure to encourage university governing bodies to behave more like company boards*"²⁰.

A livello di *governance* di ateneo risulta possibile ad oggi suddividere le università britanniche in tre grandi tipologie: *ancient universities*, tra le quali Oxford e Cambridge, *old ("pre 1992") universities* e *new universities*, cui corrispondono diversi assetti organizzativi²¹.

Nelle università di Oxford e Cambridge, che mantengono ancora un'impostazione di *governance* improntata all'autogoverno accademico – sebbene si siano registrate aperture degli organi collegiali di governo a *lay members*, in particolare ad Oxford, soprattutto a seguito dell'emanazione del Robbins report del 1963²² – il c.d. *sovereign body* è rappresentato, rispettivamente, dalla *Congregation* o *Regent house*, presieduta dal *Chancellor*, avente un ruolo perlopiù cerimoniale. Il *Council*, vero organo di governo dell'ateneo, detiene il potere di nomina del *Vice-Chancellor*, vertice esecutivo dell'università, che lo presiede.

Nelle *old universities*, all'apice dell'università si colloca il *Council*, la cui composizione varia a seconda delle realtà, ma in relazione al quale si può comunque evidenziare una prevalenza di *lay members*. Tale organo è presieduto da un *Pro-Chancellor*, eletto al suo interno tra questi ultimi. Il *Council* nomina la figura monocratica di vertice dell'ateneo, ossia il *Vice-Chancellor* (denominato anche *Principal* o *Rector*). Il *Senate*, quale organo collegiale avente perlopiù competenze in materia accademica, è composto principalmente da soggetti appartenenti al corpo docente.

¹⁹ V., ancora, S. COLOMBO, op. cit., 6

²⁰ In questi termini v. M. SHATTOCK, *University governance, leadership and management in a decade of diversification and uncertainty*, in *Higher education quarterly*, 2013, 219, che sottolinea l'importanza del *Lambert Report* nel processo di aziendalizzazione delle università britanniche.

²¹ Per tale classificazione v. L. MARRUCCI, *Come si governano le università degli altri: una prospettiva comparata*, in G. CAPANO E G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia*, Bologna, 2008, in particolare 151 ss. Sulle categorie cui può essere ascritta la maggior parte delle Università del Regno Unito v. altresì S. COLOMBO, op. cit., 8.

²² V. sul punto S. COLOMBO, op. cit., 60.

Nelle *new universities*, la cui *governance* è disciplinata dal *Further and Higher Education Act* del 1992, l'organo di governo è rappresentato dal *Board of Governors*, composto prevalentemente da membri esterni, che nomina la figura del *Principal* o *Vice-Chancellor*. È inoltre prevista la presenza di un *Academic Board*, avente potere decisionale in materia di attività accademiche, presieduto dal *Principal* e sottoposto alla supervisione del *Board of Governors*.

L'Olanda

Alla fine della Seconda guerra mondiale il sistema olandese²³ costituiva un tipico esempio del "modello continentale", centralistico e caratterizzato da scarsa autonomia in capo alle singole istituzioni universitarie. Negli anni successivi l'intervento statale si è ancora accentuato per mezzo di quella che è stata definita una vera e propria "ondata regolatoria"²⁴, oltre che mediante l'intensificazione dell'attività di vigilanza sugli atenei²⁵.

A metà degli anni Ottanta si assiste ad una prima significativa svolta nel senso di una "mercattizzazione" dell'istruzione universitaria²⁶, sull'esempio della Gran Bretagna. A partire dal 1985, a seguito dell'emanazione del *White Paper "Higher Education: Autonomy and Quality"* (HOAK), che influenza la legislazione degli anni successivi, intervengono riforme volte ad aumentare l'autonomia degli atenei, introducendo, al contempo, sistemi di verifica della didattica e della ricerca. Al tradizionale centralismo si sostituisce un sistema fondato sul controllo a distanza delle università (c.d. *steering from a distance*) e sulla valutazione dell'operato delle stesse²⁷.

La vera svolta managerialista interviene nel 1997 con l'approvazione della *"Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie"*, nota come "MUB". Le istituzioni universitarie sono inserite in una logica di mercato e valutate sulla base della propria performance, secondo metodi "presi in prestito" dal settore privato.

Per quanto concerne, più specificamente, il sistema di *governance* interno, la *"Wet op de Universitaire Bestuurshervorming"*, c.d. riforma "WUB", del 1970, istituisce quali organismi di governo degli atenei il Consiglio universitario, composto da una rappresentanza eletta di docenti, personale amministrativo, studenti e da un non rilevante numero di rappresentanti del mondo esterno, e il Comitato esecutivo (*College van bestuur*), costituito da cinque persone, tra cui il Rettore, avente funzioni di gestione amministrativa e

23 Sull'evoluzione del sistema universitario olandese v. L. PEROTTI, *Economia e università: il caso olandese*, in *CHESS Working paper*, n. 4/2010, in particolare 3 ss. Circa il sistema di *governance* delle università olandesi v., inoltre, H. F. DE BOER, J. ENDERS e L. LEISYTE, *Public sector reform in Dutch higher education: the organizational transformation of the university*, in *Public Administration*, 2007, 27 ss.; G. CAPANO e D. DE ROSA, *Il sistema universitario olandese*, in G. CAPANO e M. REGINI (a cura di), *Tra didattica e ricerca. Quale assetto organizzativo per le università italiane?*, Fondazione CRUI, Roma, 2011, 49 ss.; P. MAASSEN, E. MOEN e B. STENSAKER, *Reforming higher education in the Netherlands and Norway: the role of the State and national modes of governance*, in *Policy Studies*, 2011, 479 ss.

24 Per tale espressione v. B. TOSIO, *Imprenditorialità accademica. Contesti istituzionali e agire imprenditoriale nelle bioscienze in Europa*, 2011, Milano, 118.

25 Su tali aspetti v. H. F. DE BOER, J. ENDERS e L. LEISYTE, *op. cit.*, 29.

26 L'utilizzo di tale espressione si deve a L. PEROTTI, *op. cit.*, 5.

27 In tal senso L. PEROTTI, *op. cit.*, 5.

soggetto alle decisioni del primo. La riforma “*Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs*” del 1986, modificando il rapporto tra i due organi, accresce il potere in capo al Comitato e specifica le attribuzioni del Consiglio, al fine evitare i conflitti di competenza verificatisi in passato.

Le predette trasformazioni preparano il terreno per la successiva riforma strutturale della *governance* universitaria del 1997, c.d. riforma “MUB”, che segna il passaggio da un modello di tipo burocratico, peraltro con ampi poteri in capo ai docenti, ad un modello caratterizzato dalla ridotta influenza di questi ultimi e dal rafforzamento del ruolo delle figure di vertice, ossia dei Presidi, a livello di facoltà e del Rettore, a livello di ateneo. La riforma introduce, inoltre, un *Supervisory Board* (Raad van Toezicht), di nomina ministeriale e composto da membri esterni all’ateneo, al quale deve rendere conto del proprio operato lo stesso Comitato esecutivo. Di contro, gli organismi rappresentativi del personale docente, ovvero i Consigli di facoltà e di ateneo, perdono potere decisionale, mantenendo essenzialmente funzioni consultive, il che determina una riduzione del peso dei docenti.

A seguito del *White Paper “Wetgevingsnotitie”* pubblicato nel 2005, la riforma “*Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek*” del 2006, c.d. “WHO”, attribuisce alle università ampia autonomia. Queste sono ritenute responsabili in determinati settori relativamente ai quali lo Stato stabilisce gli obiettivi, ma non i mezzi; e tra tali ambiti è inclusa la stessa *governance* di ateneo. Ne consegue la sottoposizione delle istituzioni universitarie al principio di *accountability*, a livello verticale nei confronti del Ministero ed a livello orizzontale nei confronti della società.

Le università definiscono in autonomia la propria struttura interna di *governance* con l’unica preclusione, fissata a livello statale, circa la presenza dei due organi collegiali, ossia Comitato esecutivo e *Supervisory board*.

La Germania

Ciò che caratterizza il sistema universitario tedesco ²⁸ rispetto a quelli degli altri Paesi sin qui analizzati appare la sua collocazione nel contesto di uno Stato federale.

Secondo quanto stabilito a seguito delle modifiche apportate dalla “*Föderalismusreform I*” del 2006 alla *Grundgesetz* del 1949, al Bund non spetta più (diversamente da quanto in precedenza previsto all’art. 75.1 GG, ora abrogato) una competenza federale quadro, volta a determinare con legge i principi fondamentali in materia di *higher education*; il potere normativo nel settore appartiene invece ai *Länder*, il che comporta una certa eterogeneità sia strutturale che funzionale tra i vari sistemi.

²⁸ Sull’evoluzione del sistema di *higher education* tedesco v., tra gli altri, M. D. POLI, *Il “diritto delle Università” in Germania: la libertà di scienza tra diritto individuale e garanzia istituzionale*, in *Diritto pubbl. comp. ed europeo*, 2009, 790 ss.; J. LUTHER, *Esperienze di federalismo universitario*, in G. COLOMBINI (a cura di), op. cit., 381 ss.; S. LANGE, *Germania*, in C. FINOCCHIETTI (a cura di), op. cit., 117 ss.

Le politiche promosse dai *Länder* nel campo dell'istruzione universitaria sono peraltro soggette a un coordinamento a livello federale, realizzato per mezzo del Ministero Federale per l'Educazione e la Ricerca, *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)*, e della Conferenza permanente dei Ministri dell'Istruzione e degli Affari culturali dei *Länder*, *Kultusministerkonferenz (KMK)*.

Pressoché in tutti i *Länder* gli atenei risultano ancora fortemente dipendenti dallo Stato, anche se si riscontra un grado di autonomia crescente, sebbene non paragonabile all'autonomia tipica delle università anglosassoni.

A livello di *governance* interna, la legge quadro federale del 1975 (*Hochschulrahmengesetz – HRC*), indicava quale impostazione prioritaria quella presidenziale, incentrata sulla figura del Rettore (*Rektor*) o Presidente (*Präsident*).

Tale legge è stata riformata dapprima nel 1985 e successivamente nel 1998, al fine della modernizzazione delle università, improntandole a logiche di mercato e rendendole competitive a livello internazionale.

A seguito dell'attribuzione ai *Länder* della competenza in materia universitaria, non è possibile individuare un unico modello di *governance*. Si può però affermare che il sistema più diffuso ha carattere dualistico e vede al proprio vertice la presenza di due organi collegiali: il Consiglio (*Konzil* o *Universitätirat*) ed il Senato (*Senat*). Il Consiglio, avente funzione di indirizzo strategico e supervisione, ha assunto negli ultimi anni un ruolo maggiormente rilevante, godendo di più ampi poteri decisionali e potendo nominare figure direttive dell'istituzione universitaria (quali Decani di facoltà). Di contro, si osserva in numerosi *Länder* una perdita di potere in capo al Senato accademico, composto dalle varie rappresentanze universitarie, con compiti in materia scientifica e didattica²⁹. Le funzioni del Rettorato (*Rektorat*), composto dal *Rektor* o dal *Präsident* dell'ateneo, Vice-Rettori (*Vizepräsidenten*) e cancelliere (*Kanzler*), organo gestionale-esecutivo dell'ateneo avente rilevanti poteri in materia di organizzazione interna ed allocazione dei finanziamenti, sono andate gradualmente aumentando.

La Francia

In Francia, il sistema di *higher education*³⁰ è caratterizzato, sin dalla sua nascita, dall' incisiva presenza dello Stato, potendo conseguentemente es-

²⁹ Circa la perdita di potere decisionale del Senato accademico nella maggior parte dei *Länder* v. S. LANGE, op. cit., 149.

³⁰ Sull'evoluzione del modello di *governance* del sistema di *higher education* francese v., tra gli altri, i contributi di P. FRIER, *Les Universités en France*, in Riv. trim. dir pubbl., 1990, 184 ss.; C. MUSSELIN, *La longue marche des Universités française*, Paris, 2001; M. CALAMO SPECCHIA, *Lo Statuto dell'Università in Francia. Dalle écoles napoleoniche all'autonomia costituzionale*, in Dir. pubbl. comp ed europeo, 2009, 662 ss.; M. FORONI, Francia, in C. FINOCCHIETTI (a cura di), op. cit., 105 ss.; M. COCCONI, *La nuova governance degli atenei francesi*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), op. cit., 275 ss.; AA.VV., *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. I, M. D'ORSOGNA, E. GUISELLIN, S. CIMINI e A. DI SCIASCIO (a cura di), *La mutation de la gouvernance des universités en France et en Italie*, Napoli, 2013; D. FIUMICELLI, "Democratizzazione" e "territorializzazione" per un sistema universitario francese ancora "guidato dal centro", in Dir. pubbl. comp. ed europeo, 2014, 942 ss.

sere definito quale sistema di tipo *centralistico*, che ricalca il c.d. “modello napoleonico”. Il percorso verso l’affermazione dell’autonomia delle università risulta a tutt’oggi incompiuto.

La prima legge che qualifica le università quali soggetti autonomi è la “*Loi d’orientation sur l’enseignement supérieur*” del 1968 (c.d. “*Loi Faure*”), incentrata sui tre principi di autonomia, partecipazione e multidisciplinarietà, la quale conferisce autonomia didattica, scientifica, amministrativa e finanziaria alle università e tenta, a livello di *governance* interna, di coinvolgere tutti i componenti della comunità accademica negli organi di governo. Da un’analisi a posteriori della concreta attuazione di tale legge si ricava come l’obiettivo di attribuire maggiore autonomia alle istituzioni universitarie non sia stato pienamente raggiunto³¹.

La successiva “*Loi sur l’enseignement supérieur*” del 1984 (c.d. “*Loi Savary*”), proseguendo nel perseguimento degli obiettivi posti alla base della precedente normativa, rafforza l’autonomia delle università francesi. In quest’ottica, è data alle università la possibilità di stipulare contratti pluriennali con lo Stato (“*contrats d’établissement pluriannuels*”), aventi ad oggetto l’assegnazione di risorse ad opera di quest’ultimo a fronte della predisposizione da parte delle istituzioni universitarie di progetti inerenti alle attività di formazione e ricerca. Il Ministero coinvolge inoltre le regioni ed avvia con le medesime una negoziazione (“*contrats de Plan État-Région*”) volta principalmente ad indurre le stesse alla collaborazione ed al finanziamento delle università.

Nonostante tali innovazioni, il sistema permane però di tipo centralizzato, soprattutto con riferimento a finanziamento e gestione delle risorse umane.

Nel 2007 viene emanata la “*Loi sur la Responsabilité des Universités*” (c.d. *LRU*, ovvero “*Loi Pécresse*”), che, prevedendo la sottoscrizione da parte delle università di *contrats pluriannuels d’établissement* con lo Stato, conduce ad una maggiore responsabilizzazione degli atenei, consentendo loro di ottenere “*competences élargies*” e di affermare la loro autonomia in più ambiti. La portata riformatrice della *Loi Pécresse* non appare tuttavia decisiva, con riferimento soprattutto all’auspicata autonomia statutaria, scientifica e didattica degli atenei, dal momento che la legge pare essersi concentrata essenzialmente sull’ambito finanziario, secondo la predetta politica di contrattualizzazione.

A livello di *governance* interna, tale legge di riforma, influenzata dalle tendenze in atto negli altri Paesi europei, comprime in larga parte le prerogative delle istituzioni universitarie, imponendo una generale “aziendalizzazione”, basata su principi quali la ponderazione costi-rendimenti e la valutazione dei risultati, e la “gerarchizzazione” e “verticizzazione” dei rapporti tra gli organi³².

³¹ Per tale considerazione v. D. FIUMICELLI, *op. cit.*, 946.

³² In tal senso D. FIUMICELLI, *op. cit.*, 951.

In Francia, prima del 2007, gli organi titolari dei poteri decisionali a livello istituzionale erano: *Président*, affiancato da una squadra di sua fiducia; *Conseil d'Administration*; *Conseil Scientifique* e *Conseil des Études et de la Vie Universitaires*, aventi poteri di proposta e consultivi, e *Chancelier d'Université*, quale organo di garanzia. La “*Loi Pécresse*” del 2007 rafforza i poteri del *Président* ed il ruolo del *Conseil d'Administration*. Il sistema di *governance* a livello di ateneo si configura come a carattere presidenziale: il *Président de l'Université*, con la sua *équipe* di direzione (*Bureau*), acquisisce maggiori poteri ed esercita una significativa influenza sull'altro organo strategico, ossia il *Conseil d'administration*.

Nel 2013, con l'entrata in vigore della “*Loi n. 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*”, c.d. “*Loi ESR*” o “*Loi Fioraso*”, lo Stato mantiene la sua funzione strategica di definizione della politica in materia di insegnamento universitario e ricerca, mediante i ruoli di regolazione e finanziamento, rimanendo di fatto l'attore primario del sistema di *higher education* francese. Tale legge si pone l'obiettivo del riequilibrio dei poteri tra gli organi di governo dell'ateneo, ponendo fine alla “*hyperprésidentialisation*” e concretizzando maggiore rappresentatività e collegialità, da tempo auspiccate nell'ottica di una maggiore democraticità. In particolare, viene aumentato il numero di rappresentanti degli studenti e del personale amministrativo nell'ambito del *Conseil d'Administration*.

La riforma, inoltre, accorpa in unico organo, il *Conseil académique*, i membri delle due commissioni *Commission de la recherche* e *Commission de la formation et de la vie universitaire*.

La Spagna

Il sistema universitario spagnolo³³, così come quello italiano, si presenta quale espressione di un modello centralistico e burocratico, caratterizzato dalla forte alleanza tra *élite* accademica e gerarchie ministeriali, causa ed effetto della debolezza del livello di *governance* intermedio, ossia l'ateneo, e della sua autoreferenzialità, dimostrata dalla mancanza di coinvolgimento degli *stakeholders* esterni.

Il percorso del sistema di *higher education* spagnolo può essere suddiviso in diverse fasi, scandite da una serie di successive riforme.

Il massimo livello di accentramento delle funzioni si registra negli anni della dittatura franchista, dal 1943 al 1970. Fino alla *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa* del 1970, che ne ha smussato alcuni profili, infatti, il sistema si è connotato per un forte centralismo burocratico, contrassegnato dall'attribuzione al Ministero di incisive funzioni di indirizzo e controllo sulle università.

³³ Sul sistema di *higher education* spagnolo v., tra gli altri, L. PEROTTI, *Come cambiano i sistemi universitari in Europa. I casi dell'Italia e della Spagna*, Milano, 2009; O. TRIGUERO ORTIZ, *Garantía constitucional en España de la libertad académica y de la autonomía de la Universidad*, in *Dir. pubbl. compar ed europeo*, 2009, 839 ss.; J.G. MORA, Spagna, in C. FINOCCHIETTI (a cura di), *op. cit.*, 211 ss.; E. DE FELICE, *L'evoluzione del sistema universitario in Spagna*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *op. cit.*, 297 ss.

Dal 1983, con l'approvazione della *Ley de Reforma Universitaria (LRU)*, successiva alla nuova Costituzione del 1978, le Comunità autonome hanno assunto rilievo anche nel campo dell'istruzione universitaria³⁴. La LRU del 1983 ha rappresentato una svolta anche sul piano dell'emancipazione del sistema universitario dal controllo statale: le università sono divenute enti pubblici non economici autonomi e dotati di personalità giuridica³⁵. L'art. 27, comma 10, della Costituzione spagnola, infatti, riconosce espressamente l'autonomia delle università "*en los términos que la ley establezca*".

A livello di *governance* interna, la LRU stabilisce che gli statuti delle università pubbliche debbano necessariamente prevedere la presenza di alcuni fondamentali organi: il *Consejo Social*, organo di partecipazione della società nell'università; il *Claustro*, massimo organo rappresentativo della comunità universitaria; la *Junta de Gobierno*, organo di governo dell'università; *Rector*; *Vicer-Rectores*; *Secretario General e Gerente*.

Con la "*Ley Organica de Universidades*" (c.d. LOU) del 2001, se, da un lato, si è proceduto lungo la strada della valorizzazione del ruolo delle Comunità autonome in materia di istruzione universitaria, dall'altro, lo Stato ha comunque mantenuto un ruolo fondamentale nella configurazione del sistema e nell'assicurarne la coesione. La LOU, stante l'eterogeneità di discipline e la compartecipazione di diversi soggetti a livello di *governance* del sistema – Stato, Comunità autonome ed università – ha previsto alcuni organi di coordinamento a livello nazionale, ossia la *Conferencia General de Política Universitaria*, costituita da membri nominati dal Ministero e da rappresentanti delle Comunità autonome, ed il *Consejo de Universidades*, composto da rappresentanti dello Stato e delle università.

Per ciò che concerne la *governance* interna, la LOU ha, anzitutto, evidenziato la distinzione tra funzioni di governo, di rappresentanza e consultive, affidando ciascuna di esse ad organi diversi, ed in particolare a *Consejo de Gobierno*, *Claustro* e *Consejo Social*, già previsti quali organi necessari nell'ambito di ciascun ateneo dalla precedente LRU del 1983. Si è inoltre stabilita l'elezione del Rettore ad opera di tutta la comunità universitaria, dunque a suffragio universale. Altra novità introdotta riguarda il *Consejo de Gobierno*, che deve comprendere tre membri appartenenti al *Consejo Social* e sostanzialmente esterni rispetto alla comunità accademica.

Tale legge ha affidato alla competenza delle Comunità autonome la nomina del Presidente del *Consejo Social* e la determinazione della composizione del medesimo, formato, tra gli altri, da rappresentanti degli interessi di categoria, quali sindacati e associazioni imprenditoriali.

³⁴ Sul riparto delle competenze in materia di *higher education* tra Stato, comunità autonome e università v. L. DIEZ BUESO, *El sistema universitario y de investigación en España: una perspectiva territorial*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2012, 423 ss.

³⁵ Su questo aspetto v. E. DE FELICE, *op. cit.*, 305.

La “*Ley Organica de Modificacion de la Ley Organica de Universidades*”, c.d. “*LOMLOU*”, del 2007, si segnala sul piano della *governance* di sistema e dell'autonomia organizzativa lasciata agli atenei per aver delegato agli statuti rilevanti scelte in tema di *governance* istituzionale, quali, ad esempio, come si vedrà, la modalità di elezione del Rettore. La *LOMLOU* ha altresì rafforzato l'autonomia delle università nella gestione dei propri rapporti con la società, incentivando le attività di trasferimento tecnologico e facilitando la possibilità per gli atenei di sviluppare partnership con le imprese del territorio. All'ampliamento degli spazi di autonomia in capo agli Atenei fanno da contraltare i principi di necessaria valutazione e *accountability*.

A livello interno, come si accennava, tale legge ha concesso alle università la facoltà di scelta circa la procedura di elezione del Rettore, optando tra le due alternative del suffragio diretto da parte di tutta la comunità universitaria, come nella *LOU* del 2001, o indiretto da parte del *Claustro*, come previsto dalla *LRU* del 1983. Spetta inoltre agli atenei la determinazione della composizione del *Consejo de gobierno*.

Da ultimo, la Spagna è stata interessata dalla promozione ad opera del Ministero della Pubblica Istruzione, coadiuvato dai competenti dipartimenti delle Comunità autonome e dalle stesse università, della c.d. “*Estrategia Universidad 2015*”, progetto di eccellenza volto all'innovazione del sistema universitario nazionale mediante l'incentivazione dell'autonomia degli atenei, a fronte di una maggiore responsabilizzazione degli stessi, apportando altresì modifiche alla *governance*.

Osservazioni conclusive

Le riforme approvate nei Paesi analizzati si ispirano, almeno sul piano dei principi, al valore dell'autonomia, sancito nelle carte costituzionali europee del secondo dopoguerra. Tuttavia, quest'ultima appare spesso relegata alle mere dichiarazioni, in particolare negli Stati appartenenti al modello continentale e centralistico, registrandosi a livello attuativo un allontanamento dalle previsioni costituzionali.

La stessa tendenza connota peraltro anche sistemi caratterizzati da forte autonomia e decentramento dei poteri a livello territoriale quali Germania e Spagna. In tali realtà l'autonomia viene limitata ad opera degli incisivi poteri attribuiti, rispettivamente, a *Länder* e Comunità autonome e inoltre si nota una riespansione dell'influenza del potere politico a livello centrale, stante il potenziamento dell'intervento statale soprattutto in materia di finanziamenti.

Non poche analogie si rinvengono tra il sistema francese, per come riformato nel 2007 ed ancora nel 2013, e quello italiano, per come modificato, da ultimo, ad opera della legge Gelmini. In tali contesti si ravvisa ad esempio una forte compressione dell'autonomia statutaria³⁶: la normativa statale

³⁶ Sull'effettiva portata dell'autonomia statutaria a seguito dell'approvazione della l. n. 240/2010 v. M. MARENGHI, *L'organizzazione delle università tra riforma e controriforma*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, in particolare 799.

prevede in dettaglio in quali organi si articoli il sistema interno di *governance* delle università, così come compiti e responsabilità degli stessi.

Quanto all'Italia, si è in particolare osservato come l'evoluzione del rapporto tra Stato e sistema universitario sia assimilabile ad una parabola, nell'ambito della quale l'autonomia delle università ha raggiunto il suo apice negli anni Ottanta del secolo scorso, per poi addivenire nuovamente al proprio punto più basso con la legge 240 del 2010³⁷. La riforma Gelmini è stata foriera di un "paradosso": l'aver limitato l'autonomia in nome di essa³⁸. Tale legge ha infatti disegnato un sistema rigido ed eccessivamente omogeneo a livello sia strutturale che funzionale, soprattutto se si considera la diversità dei contesti territoriali e socio-economici di riferimento, nonché l'eterogeneità degli atenei presenti nel Paese al momento della sua emanazione³⁹.

In Francia, Germania e Spagna, così come in Italia, il livello di autonomia delle università non può quindi ancora essere equiparato a quello di cui godono storicamente gli atenei britannici e oggi anche quelli dell'Olanda, a fronte di una sempre maggiore responsabilizzazione secondo i principi di *accountability*.

In Gran Bretagna e Olanda si è sviluppato un sistema di *governance* istituzionale fondato sui principi del New Public Management, assimilando le università a soggetti guidati da logiche di mercato (c.d. "aziendalizzazione"⁴⁰). Caratterizzano tale sistema la competizione fra atenei a livello nazionale e internazionale, il rafforzamento progressivo della leadership interna e la "managerializzazione" della medesima, ottenuta anche per mezzo del coinvolgimento negli organi collegiali di ateneo di soggetti esterni rappresentanti gli interessi della società e dei diversi *stakeholders*.

Pur in presenza delle perduranti differenze tra il sistema di *higher education* britannico ed i sistemi dei Paesi continentali, tale ideologia "aziendalistica" ha coinvolto anche questi ultimi, Italia compresa.

Tale fenomeno si è verosimilmente verificato anche in conseguenza della crisi economico-finanziaria che ha colpito i vari Stati europei, obbligandoli ad adottare politiche di *austerity* che hanno investito pure ambiti quali quello dell'*higher education*, al fine primario di adottare uniformi e razionali politiche di gestione dei finanziamenti⁴¹.

Si è peraltro rilevato come non vi sia incompatibilità tra la trasformazione degli atenei in ottica aziendalistica e il recente fenomeno di rinnovato accentramento ed iper-burocratizzazione, in quanto sono state proprio le

³⁷ Così F.G. SCOCA, *op. cit.*, 6.

³⁸ Tale paradosso è stato sottolineato da S. BATTINI, *op. cit.*, in particolare 360 ss.

³⁹ Così M. R. SPASIANO, *Alcune riflessioni sul sistema universitario*, in *Nuove autonomie*, 2014, 35.

⁴⁰ In tal senso si è espresso M. MARENGHI, *op. cit.*, 805.

⁴¹ Così D. FIUMICELLI, *L'università italiana ancora "sotto tutela ministeriale", ma sempre più "sotto assise giudiziaria"*, in G. COLOMBINI (a cura di), *op. cit.*, 241.

azioni e i meccanismi propri di quest'ultimo a guidare il sistema universitario verso l'adesione a logiche di mercato⁴².

Le evidenziate tendenze alla "aziendalizzazione" e "managerializzazione" si riflettono anche sulla *governance* istituzionale, pur nella diversità di formule adottate dai vari Paesi. Si possono infatti osservare alcune tendenze comuni: oltre alla già sottolineata inclusione negli organi di governo di membri esterni all'università, in rappresentanza degli *stakeholders*, si ravvisa una "verticalizzazione" del potere decisionale mediante il rafforzamento del ruolo dei Consigli di Amministrazione ed in generale della leadership esecutiva, così come delle figure "monocratiche" quali Rettori, Presidi di facoltà e Direttori di dipartimento, fenomeni cui si accompagna il ridimensionamento del ruolo dei Senati accademici.

⁴² Sul punto v., ancora, D. FIUMICELLI, *op. cit.*, 242.

Parte I: come cambia la governance in Italia

In questa Parte I vengono presentati i risultati della ricerca condotta sull'attuazione della Legge 240/2010 (c.d. "riforma Gelmini").

La Legge 240 del 30 dicembre 2010 ha introdotto una sostanziale revisione di numerosi aspetti organizzativi e funzionali del sistema universitario nazionale. Si è trattato senza dubbio di una riforma di vasta portata che, dopo anni di varie "stratificazioni normative" su leggi ormai datate, si è proposta di ridisegnare i meccanismi fondamentali di funzionamento delle Università. Si spazia, infatti, dai meccanismi di *governance* del sistema, che includono sia nuove iniziative inter-Ateneo (fusione/federazione), sia differenti assetti organizzativi intra-Ateneo, alla riorganizzazione delle attività didattiche in stretta coerenza con la ricerca scientifica, a meccanismi premiali finalizzati a incrementare la qualità, efficienza ed efficacia del sistema, fino a nuovi meccanismi di reclutamento connessi a una più chiara definizione dei ruoli e delle funzioni del personale universitario docente. Per molti di questi aspetti si è resa necessaria una serie di decreti e regolamenti che implementano le disposizioni legislative. Si è aperto, quindi, un periodo di intensa attività, sia a livello ministeriale, sia a livello dei singoli Atenei, per la riprogettazione del sistema universitario nazionale.

In realtà, estendendo lo sguardo anche oltre la Legge 240, ci si rende conto che il quadro normativo complessivo, sia specifico al sistema universitario, sia relativo agli interventi generali sulla pubblica amministrazione, è in continua evoluzione. Una lettura trasversale delle molte disposizioni normative recenti rivela la precisa intenzione del legislatore e del Ministero di sollecitare le università a riorganizzare sin dalle fondamenta l'impianto della didattica e della ricerca, secondo nuovi modelli organizzativi e funzionali che ne migliorino la qualità. L'obiettivo è quello di garantire più elevati livelli di efficienza ed efficacia per migliorare la competitività all'interno del sistema e nel confronto internazionale, ma entro un quadro di vincoli e di risorse decrescenti che non consente di legare questo obiettivo a incentivi certi e ben definiti.

Va infatti ricordato che, negli oltre quattro anni di attuazione della legge 240, da un lato nel tradizionale rapporto fra Ministero e Atenei si è inserito un nuovo attore (l'ANVUR), interprete di questo obiettivo e protagonista delle nuove funzioni, peraltro previste dalla legge stessa, di valutazione e accreditamento (oltre che di un ruolo rilevante nelle carriere accademiche) che hanno chiaramente influenzato l'esercizio dell'autonomia degli Atenei e il potere decisionale dei loro organi di governo. Dall'altro, l'attuazione della riforma si è svolta nel contesto di un forte ridimensionamento del sistema universitario (riduzione del FFO, vincoli al *turnover*, ecc.), che ha inevitabilmente influenzato l'atteggiamento degli Atenei verso la riforma stessa e le potenzialità di innovazione che essa conteneva.

In questo contesto così composito, e sotto certi aspetti gravoso per la molteplicità di vincoli normativi e finanziari e di adempimenti richiesti agli Atenei, appare fondamentale analizzare l'attuazione concreta della legge 240 da parte delle diverse sedi. La ricerca aveva tre principali obiettivi conoscitivi, ciascuno dei quali guidato da ipotesi di lavoro più generali.

Il primo obiettivo conoscitivo riguarda il ventaglio delle soluzioni attuative. Quale grado di divergenza si riscontra fra gli Atenei italiani nell'attuazione della riforma, rispetto a una serie di obiettivi della riforma stessa? L'ipotesi guida parte dalla constatazione che anche la legge 240, come molte altre riforme dei sistemi universitari europei apparentemente concepite con un impianto piuttosto dirigistico, ha in realtà lasciato aperte di fatto diverse opzioni su alcuni punti chiave. Per tale motivo ci attendevamo una eterogeneità piuttosto elevata di soluzioni attuative da parte degli Atenei italiani, alcune delle quali anche parzialmente difformi dagli obiettivi dichiarati della riforma. Abbiamo infatti assunto che gli Atenei tendano a interpretare in modo estensivo le opzioni lasciate aperte dalla legge, in ragione delle loro diverse condizioni di partenza e dei diversi rapporti esistenti al loro interno.

Il secondo obiettivo conoscitivo riguarda il grado di mutamento reale. Quale tasso di mutamento effettivo si riscontra nel complesso del sistema universitario italiano al di là delle differenze fra Atenei, nelle caratteristiche e nei ruoli dei suoi attori cruciali, nonché nei comportamenti e nei meccanismi decisionali reali, rispetto a quelli precedenti alla riforma? In questo caso, l'ipotesi guida è quella della *path dependency*, ovvero la vischiosità dei comportamenti e degli assetti istituzionali interni agli Atenei, che in qualche misura resistono a un mutamento che viene imposto dall'alto e che risponde a finalità non del tutto esplicitate, trasparenti o comunque pienamente condivise. Pertanto ci attendevamo un tasso di mutamento effettivo – nelle caratteristiche e nei ruoli degli attori cruciali, nonché nei comportamenti e nei meccanismi decisionali reali – inferiore nel suo complesso a quello reso possibile dai cambiamenti normativi.

Infine, il terzo e forse più interessante obiettivo conoscitivo riguarda gli effetti non attesi. Quali conseguenze non previste produce l'attuazione della riforma? Queste si verificano in tutti gli Atenei o in alcuni in modo particolare? In questo caso l'ipotesi guida è che processi di cambiamento *top-down*, cioè promossi dall'alto – come è stata la riforma della *governance* universitaria in Italia – producono inevitabilmente, accanto agli effetti attesi, anche alcune conseguenze non previste o comunque non intenzionali. Peraltro la legge 240 mirava a incidere sul sistema universitario italiano in modo relativamente omogeneo (salvo per alcune disposizioni che tengono conto della dimensione degli Atenei, o della presenza o meno di facoltà mediche), mentre questo sistema, anche limitandoci alle Università statali, è segmentato fra Atenei di diversa dimensione, inseriti in contesti territoriali differenti, molto diversificati o relativamente omogenei dal punto di vista disciplinare. Abbiamo perciò ipotizzato che gli effetti attesi della riforma si siano verificati molto di più negli Atenei con l'una o l'altra di queste caratteristiche che non negli altri (in particolare, come vedremo, più nei piccoli che nei grandi), contribuendo così a una ulteriore differenziazione di fatto del sistema universitario italiano, che rappresenta una rilevante conseguenza non prevista della riforma.

Il cuore della legge 240 è costituito dalla riforma della *governance* e degli assetti interni, che implica a sua volta una profonda revisione dei meccani-

smi decisionali, e su questi temi si è dunque deciso di concentrare l'indagine utilizzando una pluralità di strumenti di rilevazione e di analisi.

Il primo strumento per la raccolta delle informazioni necessarie è un questionario *on line* somministrato a tutti i 66 Atenei statali italiani. Il questionario, predisposto nel giugno 2013, è stato dapprima testato su alcuni Atenei e poi inviato a tutti gli Atenei statali con una lettera di accompagnamento del Presidente CRUI. L'esito di questa *survey* degli Atenei statali italiani è stato di ben 64 questionari compilati, pari alla quasi totalità dell'universo di riferimento ⁴³: un successo al di sopra delle più rosee previsioni, merito in primo luogo della Fondazione CRUI che ha curato la rilevazione dei dati. La Parte I di questo volume presenta le elaborazioni dei risultati di questa *survey* (v. tabelle in Appendice).

Un secondo strumento è stato una approfondita indagine sul campo su un campione di 12 Atenei, scelti sulla base di variabili dimensionali e territoriali, attraverso il metodo dei *case studies*, che prevede interviste in profondità semi-strutturate a diversi componenti degli organi di governo centrali, dell'amministrazione e delle strutture intermedie degli Atenei prescelti. L'analisi dei risultati di questi *case studies* è attualmente in corso.

Per elaborare i dati ricavati dal questionario disaggregandoli per area geografica e per dimensione, abbiamo classificato i 66 Atenei statali italiani in 3 aree geografiche e in 4 classi dimensionali, secondo la tabella che segue ⁴⁴.

Tabella
Atenei statali italiani per area geografica e per dimensione

Note

a dimensione = n. studenti iscritti a.a. 2011-12 (Fonte: Ufficio Statistica MIUR);
b ai fini di questa indagine, abbiamo talvolta scorporato dai 20 Atenei piccoli tutti o alcuni dei 7 istituti a ordinamento speciale (3 Scuole superiori, 2 Istituti di alta formazione dottorale e 2 Università statali per stranieri), in quanto l'art. 2 comma 3 della legge 240 consente loro di adottare "proprie modalità di organizzazione" e quindi di differenziare le proprie scelte;
c in neretto e corsivo sono indicati i 12 Atenei selezionati per i *case studies*.

	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE	TOTALE ATENEI
Mega (> 40.000)	Torino, Milano, Padova, Bologna	Firenze, Pisa, Roma Sapienza	Catania, Napoli, Bari, Palermo	11
Grandi (20-40.000)	Milano Bicocca, Milano Politecnico, Torino Politecnico, Pavia, Verona, Parma, Genova	Roma Tre, Perugia, Roma Tor Vergata	Chieti, L'Aquila, Napoli Seconda, Salerno, Calabria, Messina, Cagliari	17
Medi (10-20.000)	Venezia Cà Foscari, Bergamo, Brescia, Ferrara, Modena, Trento, Trieste, Udine	Marche Politecnica, Siena, Urbino, Macerata, Cassino	Salento, Foggia, Napoli Parthenope, Bari Politecnico, Sassari	18
Piccoli (< 10.000)	Insubria, Piemonte Orientale, Venezia IUAV	Camerino, Toscana, Roma Foro italico	Napoli Orientale, Teramo, Molise, Sannio, Basilicata, Reggio Calabria, Catanzaro	20
Piccoli (< 10.000) di cui a ordinamento speciale	Trieste SISSA, Pavia IUSS	Normale, Pisa S. Anna, Lucca IMT, Siena stranieri, Perugia stranieri		
TOTALE ATENEI	24	19	23	66

⁴³ Per ragioni diverse, non hanno partecipato alla *survey* l'Università di Salerno e il Politecnico di Bari.

⁴⁴ Si noti che, mentre la variabile territoriale è oggettiva, le classi dimensionali dipendono da una scelta arbitraria di dove collocare la soglia.