

***Relazione al Convegno “L’autonomia universitaria”***

*di Giuseppe Valditara – Professore ordinario di Diritto romano nell’Università di Torino, già capodipartimento Formazione superiore e ricerca, Miur*

1. È ormai convincimento diffuso che l’università non abbia più soltanto due missioni, ricerca e didattica, ma tre, la terza è il cosiddetto trasferimento di conoscenza. Come afferma Rik Torfs<sup>1</sup>, già rettore della università Cattolica di Lovanio, il trasferimento di conoscenza è un compito sociale che spetta all’università, “what comes out of the university is of benefit to society”: ciò che esce dall’università deve essere di beneficio per la società. Dunque l’università non deve essere più avvilita su di sé, ma deve servire il territorio, la società in cui è immersa.

Del resto la crescita di un Paese appare sempre più legata soprattutto alla capacità di sviluppare innovazione<sup>2</sup>.

Un esempio paradigmatico è proprio il caso della KU Leuven<sup>3</sup>: fra il 2005 e il 2014 contratti con le imprese, licenze di sfruttamento e brevetti hanno prodotto circa 1,4 miliardi di euro di rimesse

---

<sup>1</sup> Cfr. Gail Edmondson, *Creating a virtuous circle in technology transfer. The case of KU Lueven*. A report for the Medical University of Warsaw, in [www.sciencebusiness.net](http://www.sciencebusiness.net), 2015.

<sup>2</sup> V. Joel Mokyr, *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy*, Princeton University Press, Princeton 2016; v., anche, esemplificativamente, Carlo Cottarelli, Giulio Gottardo, *Come rilanciare la crescita investendo nella ricerca*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it>, 14 ottobre 2020; per una serie di dati, confronti e valutazioni v. infine [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo\\_5.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo_5.pdf) e inoltre <https://www.istat.it/it/files//2021/02/Istat-Audizione-PNRR-29-gennaio-2021.pdf>. Partendo da una prospettiva storica cfr. inoltre Deirdre Mc Closkey, *Bourgeois Equality: How Ideas, Not Capital or Institutions, Enriched the World*. University of Chicago Press, Chicago 2016, che ribalta la concezione invalsa da Adam Smith a Karl Marx e infine a Thomas Piketty sull’accumulo di capitale come motore dello sviluppo ponendo invece l’innovazione come motore della crescita mondiale.

<sup>3</sup> Su cui, v., recentemente, G. Valditara, *L’università del futuro e il trasferimento di conoscenza. Il caso Lovanio*, in *Nuova Secondaria*, 38 (2020), 2, 663 e ss.

per l'università. L'ateneo ha inoltre generato e assunto partecipazioni in 105 spin off, che nello stesso decennio hanno raccolto 760 milioni di euro di capitali esterni. Nel medesimo periodo ci sono state 7 società quotate in borsa. Nel 2015, 87 spin off erano ancora attivi e impiegavano 4200 persone. Nel periodo 2005-2019 gli investimenti negli spin off sono stati: 13,885 milioni da parte dell'università, 2,904 milioni da parte del Centre for Drug Design and Discovery, 28,819 milioni da parte del fondo Gemma Frisius, ben 1,132.649.000 miliardi da parte di terzi. Questo ultimo dato sull'ammontare del finanziamento esterno e il relativo rapporto con il finanziamento interno, da parte cioè dell'università, sta a testimoniare la straordinaria importanza della interazione sociale. Nel 2019 il numero totale degli spin off ha sfiorato le 140 unità, di questi quasi 110 erano ancora attivi. Sempre nel 2019 erano presenti nel portafoglio dell'università 697 brevetti attivi, con licenze di sfruttamento per 79 milioni di euro.

A questo riguardo va subito smentita la vulgata che vorrebbe il trasferimento tecnologico destinato a privilegiare solo poche aree scientifiche fortunate, discriminando i settori meno avvantaggiati. Per quanto riguarda per esempio i contratti di collaborazione di ricerca l'8,5% dei ricavi va all'Ufficio per il trasferimento tecnologico, l'8,5% viene invece destinato all'università di Lovanio, potendo venir impiegata per potenziare altri dipartimenti, il resto ritorna al dipartimento in cui sono maturate le ricerche. Eventuali riserve vengono utilizzate per allargare i gruppi di ricerca, per investire in brevetti, o per investire in spin off. Al 2019 i contratti di collaborazione di ricerca hanno generato introiti per 160 milioni di euro, e sempre nel solo 2019 ci sono stati ben 2498 accordi di collaborazione. Secondo la testimonianza di Pau van Dun, del Leuven Research and Development<sup>4</sup>, un terzo dei fondi destinati alla ricerca dalla università di Lovanio è procurato dall'Ufficio del Trasferimento Tecnologico. Un risultato fondamentale in un'epoca di ristrettezze economiche anche per le università belghe.

Non appare nemmeno corretto identificare il trasferimento di conoscenza con il mero trasferimento tecnologico, per arrivare poi alla affermazione che questo nuovo modello di università finirebbe con il privilegiare solo i dipartimenti e le aree scientifico disciplinari a cui afferiscono le cosiddette scienze dure. In verità la terza missione e il trasferimento di conoscenza sono alla portata di qualsiasi dipartimento e di qualsiasi settore scientifico disciplinare. Da Giurisprudenza all'archeologia, dalle scienze storiche a quelle letterarie, antiche e moderne. Dipende solo dalla

---

<sup>4</sup> Cfr. G. Valditara, *op.cit.*, 668.

creatività e da una adeguata consapevolezza delle problematiche sociali di ciascun ricercatore/docente. Per fare un esempio può risultare molto più utile, e proprio nell'ottica di terza missione, la collaborazione alla stesura di una riforma di un sistema sanitario regionale, piuttosto che la redazione di libri zeppi di centinaia di dotte citazioni bibliografiche, spesso nemmeno realmente consultate, su temi scontati e già ben inquadrati nelle rispettive discipline.

Questo modello di università può essere definito come "posthumboltiano"<sup>5</sup>. L'università humboldtiana, infatti, "riuniva in sé la funzione dello *studium* e quella della ricerca...il finanziamento statale e il posto fisso offrivano ai professori una prospettiva disinteressata"<sup>6</sup>. Ciò spiega perché l'università humboldtiana avesse esclusivamente due funzioni: la ricerca e l'insegnamento. Era dunque una università "aristocratica", che sviluppava una ricerca del tutto disinteressata, del tutto sganciata dalla prospettiva di un arricchimento personale. Un'università tendenzialmente chiusa in sé stessa, sostanzialmente autoreferenziale.

La nuova università deve essere invece sempre più aperta alle contaminazioni e alle interazioni.

Se il trasferimento di conoscenza è fondamentale, è fondamentale trasferire "dall'interno all'esterno" e dunque è fondamentale il collegamento con la società, non solo con l'impresa, ma con tutto ciò che produce ricchezza, che fornisce o che usufruisce di beni e servizi, sia pubblico che privato. Diventano decisivi il collegamento con il territorio, la esternalizzazione delle conoscenze, la internazionalizzazione, che significa anche esportare la nostra ricerca e la nostra didattica, un dottorato orientato verso nuove frontiere. Cambia dunque il ruolo del docente: dobbiamo considerare altamente positivo che ci siano anche docenti che non sono tali di professione, ma che pur tuttavia esprimano alte competenze "esterne", dobbiamo per converso immaginare docenti che non vivano nel chiuso di un laboratorio ma che forniscano le loro competenze alla società. Dobbiamo poter consentire una maggiore discrezionalità nella scelta dei docenti e dei ricercatori, senza che ciò si trasformi in nepotismo.

È necessaria una università sempre più competitiva, non solo come capacità di attrarre studenti a livello planetario, ma anche come capacità di sviluppare brevetti e innovazione. Una università aperta, in grado di dialogare con il territorio, e una università competitiva, è necessariamente una università flessibile. È una università che esalta le differenze. Dunque una università che non può

---

<sup>5</sup> V., per un approfondimento sul tema, G.Valditara, *op.cit.*, 676 ss.

<sup>6</sup> Così Maria Chiara Pievatolo, *Humboldt e l'idea di università: invito alla revisione paritaria aperta*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 20 settembre 2017.

essere uguale da Trento a Palermo, da Milano a Roma. Una università sempre meno burocratizzata e pertanto necessariamente sempre più autonoma.

È incompatibile con questo nuovo modello di università che per avviare un nuovo corso di laurea si debba avere il parere di Cun e Anvur, passando per minuziose linee guida ministeriali. È incompatibile che non si possa consentire ad un professore, d'intesa con il proprio dipartimento, di dedicarsi per qualche anno solo alla ricerca oppure alla didattica perché una legge nazionale irrigidisce lo stato giuridico. È incompatibile che una parte dei docenti non possa essere scelta con procedure interne che valorizzino profili utili all'ateneo. È incompatibile che sulla retribuzione non ci siano margini di flessibilità contrattuale. È incompatibile che per scegliere un imprenditore con cui creare una start up si debba fare un bando. È infine incompatibile che si debba dipendere dalla interpretazione di una sezione della Corte dei Conti per stabilire se un professore possa o meno fare un determinato numero di consulenze in un anno e se per un totale di 5000 euro, o per una somma equivalente all'ammontare massimo del suo stipendio, o eventualmente per una somma più elevata.

Va anche osservato che proprio per andare incontro a esigenze di una sempre più autentica autonomia molti ordinamenti, come quelli di alcuni Länder tedeschi, quello finlandese e quello olandese, si stanno muovendo verso una valutazione fatta, sui risultati conseguiti, da Agenzie internazionali non governative ancorché riconosciute. Si tratta di esperienze molto interessanti che ribaltano la logica che ha determinato la costruzione del modello anvuriano, caratterizzata da una valutazione incentrata principalmente sul rispetto di regole, requisiti e procedimenti.

2. Non è dunque un caso che nel 2017 l'European University Association abbia dedicato una apposita ricerca sullo stato della autonomia nelle università europee premettendo che l'autonomia è un prerequisito fondamentale di una università moderna per svolgere efficientemente le proprie missioni<sup>7</sup>.

Quale è la situazione italiana?

I risultati di questa ricerca non sono incoraggianti per il nostro Paese. Circa la autonomia organizzativa siamo solo al sedicesimo posto di una classifica guidata da Regno Unito, Danimarca, Finlandia. Peraltro il report evidenzia che grazie alla legge 240 l'Italia ha rimontato alcune

---

<sup>7</sup> Cfr. *University Autonomy in Europe*, III, The Scorecard 2017, a cura di Enora Bennetot Pruvot e Thomas Estermann, Brussels 2017, 7.

posizioni. L'articolo 2 della legge del 2010 ha in effetti garantito posizioni di maggiore autonomia statutaria nella costituzione degli organi di governo degli atenei. Sullo stato giuridico del personale siamo messi malissimo occupando gli ultimi posti. Relativamente all'autonomia accademica siamo al diciottesimo posto, una posizione peggiore persino della Ungheria che è uno dei pochi Paesi ad aver ricentralizzato il sistema, con la istituzione di un Cancelliere di nomina governativa destinato a svolgere un'azione di controllo sulle singole università. Meglio va con riguardo alla autonomia finanziaria anche se molto deve essere ancora fatto per esempio superando il vincolo di destinazione previsto per gran parte della spesa derivante dall'FFO, ovvero in materia di capacità di prendere denaro a prestito, e più in generale di accedere al libero mercato anche per finanziarsi, così come è necessario avviarsi verso una maggiore libertà di spendere le proprie risorse, in specie quelle accantonate. Appare sempre più intollerabile in questa ottica che i risparmi generati dall'attuazione delle prescrizioni legislative, che ammontano a circa 8 miliardi e mezzo di euro, siano sostanzialmente bloccati presso il Ministero dell'Economia.

### 3. Cosa consente di fare il nostro ordinamento?

Partiamo da una lettura dell'art. 33 comma 6 della Costituzione: *Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.*

Questo articolo è di particolare importanza intanto perché identifica nel principio di autonomia il tratto caratterizzante l'istituzione universitaria. Dopo aver fissato al comma 1 il principio di libertà (*L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*) come pilastro valoriale che deve garantire l'indipendenza dell'arte e della scienza, e la libera esplicazione del loro insegnamento, le prescrizioni contenute nel comma 6 appaiono la logica conseguenza di una siffatta premessa. Vi è in verità una riserva (ancorché assoluta) di legge che può porre limiti alla pur riconosciuta autonomia. Da ciò discende: a) che solo una legge, non un regolamento e tanto meno un decreto, salvo non sia di stretta attuazione di prescrizioni legislative, può limitare l'autonomia delle singole università; b) che laddove una legge non ponga limiti espliciti alla autonomia le università possono fare ciò che vogliono, in attuazione fra l'altro del ben noto principio liberale per cui è consentito tutto ciò che non sia espressamente vietato, principio fra l'altro richiamato espressamente nel parere n.18/2019 della Sezione consultiva del Consiglio di Stato in merito alla natura giuridica delle università non statali.

Vediamo ora come nasce questo diritto.

Continuo a ritenere che per comprendere lo spirito e la portata di una norma occorra partire innanzitutto dalla volontà del legislatore, come scolpito dall'articolo 12 delle preleggi al Codice civile. So bene che si tratta di una opinione ormai minoritaria<sup>8</sup>, come non mi sfugge che una norma, in chiave ermeneutica, vada inquadrata nel contesto dell'ordinamento vigente, che contribuisce a colorarne la portata e a suggerirne una interpretazione evolutiva. E tuttavia il riferimento alla *voluntas legislatoris* non può mancare sia perché costituisce applicazione di un principio di certezza del diritto, sia perché il legislatore, in una forma di Stato democratica, è espressione della sovranità popolare cioè dell'art. 1 della Costituzione, che sta a fondamento del nostro ordinamento, l'interprete non ha invece una diretta legittimazione democratica, sia per resistere ad una sempre più diffusa tendenza, anche in campo privatistico<sup>9</sup>, a sovvertire dall'esterno "accordi" espressione di autonomia riconosciuta dall'ordinamento, ed anche la legge appare un "accordo politico" o "sociale", a seconda delle prospettive, come magistralmente la definitiva Papiniano: *communis rei publicae sponsio*<sup>10</sup>.

Non casualmente Cicerone accostava il rispetto della *voluntas legislatoris* ad una ermeneutica fondata sull'*aequitas*<sup>11</sup>, paventando l'arbitrio (e dunque l'*iniuria*, nel senso di ingiustizia) di differenti interpretazioni potenzialmente *callidae e malitiosae*<sup>12</sup>. In verità, una interpretazione di una norma che prescindendo del tutto dalla volontà di colui che l'ha posta rinnegherebbe alle fondamenta la portata democratica della legge e il suo stesso significato<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> V. infatti, fra i tanti, Paolo Grossi, *La formazione del giurista e l'esigenza di un odierno ripensamento metodologico*, in *Quaderni Fiorentini*, 32 (2003), 46; Pietro Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli 2006, 573 ss.; Paolo Maddalena, *I percorsi logici per l'interpretazione del diritto nei giudizi davanti la Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 11 (2011), 1 ss.; Ruotolo, *L'incidenza della Costituzione repubblicana sulla lettura dell'art. 12 delle preleggi*, in *www.gruppodipisa.it*, 8 gennaio 2011 per cui la preferenza ormai invalsa anche a livello di Corte Costituzionale per la interpretazione adeguatrice delle leggi, porta alla attribuzione di un significato costituzionalmente conforme, ancorché distante dalla lettera e dalla intenzione del legislatore storico.

<sup>9</sup> V., per esempio, Cass. 20106/2009, Renault contro concessionari

<sup>10</sup> Cfr. D. 1.3.1.

<sup>11</sup> Cfr. Cic. *inv.*, 2.46.136; 2.47.138; 2.48.143; *orat.*, 1.57.243; 1.57.244; *Caecin.*, 18.53; 23,65; 29,85; sul rapporto fra *interpretatio ex voluntate legis latoris* ed *aequitas* v. inoltre Stroux, *Summum ius summa iniuria. Un capitolo concernente la storia della interpretatio iuris*, in *Annali Palermo*, 1929, 672 ss.; Serrao, *Classi, partiti e legge nella repubblica romana*, Pisa 1974, 143 ss.

<sup>12</sup> Cfr. Cic. *off.*, 1.10.33.

<sup>13</sup> Sul punto v. Giuseppe Valditara, *Leges e Iurisprudencia* fra democrazia e aristocrazia, in *SDHI*, 80 (2014), 17 ss.

4. Il dibattito in Assemblea costituente su quello che sarebbe poi stato l'art. 33, comma 6 non può prescindere dal fondamentale intervento del democristiano Gustavo Colonnetti, nella seduta di Assemblea del 18 aprile 1947, intervento che verrà a condizionare il confronto successivo.

Dopo aver constatato la attuale decadenza dell'Università, concludeva come essa dipendesse dall'avvenuta "soppressione di ogni autonomia, di ogni libertà". Aggiungeva poi che i nuovi ordinamenti universitari dovranno essere "variamente articolati e differenziati". Auspicava quindi una "completa autonomia di governo didattico ed economico dei singoli Istituti; autonomia che sola può permettere agli Istituti stessi di darsi un particolare e ben determinato carattere nella costituzione stessa del corpo insegnante e nella libera adozione di quegli ordinamenti che, caso per caso, più si confanno al raggiungimento dei fini che i singoli Istituti si propongono, adeguando al programma i mezzi di cui essi dispongono". Per Colonnetti, dunque, l'autonomia doveva estendersi alla selezione dei docenti ("autonomia nella costituzione del corpo insegnante"), nella organizzazione interna di università e facoltà, nella persecuzione dei fini che le varie istituzioni universitarie si propongono, e nell'utilizzo dei mezzi finanziari per realizzare i propri programmi.

Una autonomia "reale e completa" dovrà anche "fissare le responsabilità dei corpi insegnanti". Dovrà dunque intervenire anche sullo stato giuridico dei docenti. Allo Stato "resterà il diritto di disciplinare l'esercizio delle professioni attraverso il conferimento dei relativi diplomi di abilitazione"<sup>14</sup>.

Segue l'intervento del repubblicano Ugo Della Seta, che nella seduta del 21 aprile 1947, dopo aver auspicato una autonomia universitaria come garanzia di libertà per l'alto insegnamento, ritiene tuttavia che debba essere un'autonomia ben disciplinata per evitare, in specie nel campo dei concorsi universitari, "indebite pressioni e inframmettenze". E tuttavia il 28 aprile anche Della Seta sottoscriverà un emendamento, primo firmatario Gaetano Martino, che accordava un'autonomia incondizionata alle università.

Di notevole interesse appare quindi l'intervento del democristiano Vincenzo Rivera nella seduta di Assemblea del 22 aprile. Denuncia innanzitutto l'uniformità degli ordinamenti universitari, conseguente al fascismo, tutti "paralleli ed eguali". Ciò contrasta con le nostre tradizioni che

---

<sup>14</sup> Con questa posizione Colonnetti riassume quanto già affermato nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione da Attilio Piccioni, pure lui democristiano, nella seduta del 30 luglio 1946: "nei Paesi liberi e democratici le università trovano, nella loro autonomia, un motivo serio e profondo per servire al più ampio sviluppo della scienza. Allo Stato devono rimanere solo le funzioni ispettive ed un controllo attraverso l'esame di Stato".

indurrebbero invece verso forme di specializzazione e di differenziazione. Stigmatizza la "pianificazione" fascista dell'università, impostata e diretta dall'alto, in siffatto contesto osserva come a governare il sistema sia la onnipotente burocrazia ministeriale "che tutto decide". Il vero rimedio a questa università ingessata sarebbe dunque per Rivera una autentica autonomia in cui lo Stato si limiti a dare i fondi, consentendo però alle Università di governarsi da sé. Passa poi a rievocare la storia dell'università, istituto che nasce in Italia nel lontano medioevo, come organismo indipendente e veramente autonomo, che cioè si dava da sé le norme per disciplinare la propria vita interna.

Il deputato costituente spiega poi cosa intenda in concreto per autonomia: fra le università ci deve essere autentica concorrenza, questo deve consentire agli atenei di strapparsi i migliori docenti, offrendo condizioni retributive competitive: "A Perugia c'era un grande giurista, al quale fu offerta dallo Studio bolognese una somma di fiorini d'oro veramente notevole: immediatamente Perugia corse ai ripari, per tenerselo, offrendo altrettanto". Rivera ritiene dunque che l'autonomia debba riguardare anche lo stato giuridico dei docenti e financo la loro retribuzione.

Veniamo così alla seduta del 28 aprile. A esplicitare quanto affermato nel proprio intervento, Rivera presenta come primo firmatario un emendamento, sottoscritto pure dal socialista Gabriele Luigi Montemartini, dai democristiani Michele Gortani, Giuseppe Ermini, Giuseppe Firrao, Giovanni Caso: "Le istituzioni di alta cultura, Accademie ed Università, sono politicamente indipendenti e funzionalmente autonome". Per autonomia funzionale i firmatari dell'emendamento intendono dunque anche la autodisciplina dello stato giuridico dei docenti. Si aggiunge poco dopo l'emendamento a prima firma del liberale Gaetano Martino, sottoscritto pure dal socialista Arturo Labriola, dal repubblicano Ugo Della Seta, dal democristiano Giuseppe Caronia, dal monarchico liberale Roberto Lucifero, dal liberale Epicarmo Corbino: "La legge garantisce l'autonomia funzionale delle Università dello Stato e l'inalienabilità dei professori universitari di ruolo". Martino chiarisce poi succintamente il senso dell'emendamento. In particolare "per quanto riguarda la necessità dell'autonomia funzionale delle Università, basta riferirsi a quanto è stato detto dall'onorevole Colonnetti". Dunque per autonomia funzionale si intende la libertà di definire i propri ordinamenti, ivi compresa la definizione delle "responsabilità" dei docenti.

Da un folto gruppo di parlamentari, primo firmatario Giuseppe Dossetti, sottoscritto fra gli altri da Giovanni Gronchi e Aldo Moro, viene infine presentato un ulteriore, più generico,



emendamento, che stando alle parole del presidente d'Aula Umberto Terracini riassume "molti concetti contenuti in emendamenti già presentati e svolti".

Nella discussione del 29 aprile appare dissonante rispetto alle posizioni maggioritarie favorevoli all'autonomia universitaria, l'intervento del socialista Michele Giua: "Se noi dichiariamo oggi le Università autonome, corriamo il pericolo di vedere creati in Italia tanti centri di insegnamento, che si possono contraddire l'uno con l'altro" concludendo al fine: "è necessario che lo Stato controlli anche l'attività dei professori universitari, perchè la riforma universitaria per noi...è anche rinnovamento degli insegnanti". Lapidario il commento di Corbino: "Così ragionava Bottai".

Prima della votazione l'onorevole Concetto Marchesi, del gruppo comunista, presenta un emendamento in cui al testo proposto da Dossetti aggiunge: "nei limiti consentiti dalle leggi dello Stato". Con questa integrazione, si arriva dunque al testo attuale dell'articolo 33, comma 6 della Costituzione.

5. Il principio autonomistico è stato poi ripreso solennemente dall'articolo 6 della legge 168 del 1989, e ulteriormente specificato dall'art. 7, in materia di autonomia finanziaria e contabile degli atenei. L'articolo 6, ribadisce la riserva assoluta di legge contenuta in Costituzione, e la necessità che la disciplina legislativa debba fare "espreso riferimento" alla materia universitaria per esservi applicabile. Alla luce di questa disposizione non sarebbe ammessa, per esempio, l'applicazione di una generica disciplina riferita al pubblico impiego, né una applicazione analogica di leggi dettate per altre materie.

Il principio autonomistico è stato successivamente rilanciato dal dlgs 165 del 2001, e proprio con riguardo allo stato giuridico. L'art. 3 comma 2 prescrive infatti: "Il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che le regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione...".

Il tema dell'autonomia è stato infine ripreso dalla legge 240/2010, articolo 1, comma 2: "In attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33 e al titolo V della parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità". Fin qui una semplice petizione di principio, la riaffermazione cioè del principio costituzionale di autonomia, a cui si aggiunge il principio di responsabilità. Si introduce cioè il criterio della autonomia responsabile, che sembra in qualche modo reagire ad un periodo in cui gli atenei non erano chiamati a rispondere

di politiche di spesa che avevano condotto alcune università sull'orlo del fallimento, con un rapporto Fondo di Finanziamento Ordinario/spese per il personale superiore al 100%. Il principio di responsabilità viene quindi esplicitato fra l'altro e in particolare dall'art. 5, che ha introdotto una serie di vincoli al finanziamento ed alla spesa universitaria.

Il passaggio più importante è costituito tuttavia dal secondo paragrafo del medesimo comma 2 che nel suo testo originario recitava: "Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato "Ministero", 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. 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".

L'articolo 19 del dl 76/2020 ha soppresso le parole "che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca". L'ultimo periodo è stato sostituito dal seguente: "Con decreto del Ministero dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono definiti i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale, come previsto dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49".

La modifica del testo originario presenta luci e ombre: è certamente positivo aver eliminato il riferimento alla necessità di aver conseguito risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, l'autonomia è infatti il presupposto per un miglioramento delle performance universitarie e non un premio successivo. Perplesità solleva l'aver soppresso l'accento al vincolo della stabilità e sostenibilità del bilancio, che ha peraltro finito con il mettere nelle mani del Ministero dell'Economia l'attuazione degli accordi di programma.

Venendo comunque al contenuto di siffatto comma, esso appare certamente rivoluzionario. È degno di nota in particolare il riferimento alla autonomia funzionale: come si è osservato a proposito del dibattito in Assemblea Costituente, essa fa certamente riferimento anche ai profili di stato giuridico, di disciplina delle responsabilità di didattica e di ricerca e financo della retribuzione

dei docenti. È inoltre significativo che, proprio come nelle proposte emendative discusse in Costituente, si distingua qui fra i profili funzionali e quelli organizzativi, di cui si cita esemplificativamente una particolare applicazione, che pure viene ricompresa: la composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica.

È dunque di tutta evidenza che l'accordo di programma può intervenire su ogni aspetto della vita dell'accademia, introducendo una disciplina speciale, con l'unico vincolo di non poter limitare diritti riconosciuti per legge al personale universitario.

Una concreta bozza quadro di accordo di programma è stata elaborata dal Dipartimento per la Formazione superiore e la ricerca del Miur, proposta pubblicata su [federalismi.it](http://federalismi.it), numero speciale 4 del 2019, 27 settembre 2019.

Quel documento rimane una sfida aperta. Attende di essere raccolta.