

**Giornata di Studio
AUTONOMIA UNIVERSITARIA E RAPPRESENTANZA DELLE
COMUNITÀ ACCADEMICHE, DEI SAPERI E DELLE DISCIPLINE
Roma, 19 settembre 2011**

**La rappresentanza dei saperi e delle discipline:
il Consiglio Universitario Nazionale e la teoria del
doppio centro**

di Aldo Sandulli

(ordinario di Diritto amministrativo, Università di Napoli Suor Orsola Benincasa)

Sommario: 1. Il contesto costituzionale: la libertà della scienza, l'autonomia funzionale, la rappresentanza di interessi. - 2. La parabola dell'autonomia universitaria e il maggior rilievo acquisito dalla rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche e delle università. Delimitazione dell'indagine. - 3. La rappresentanza dei saperi e delle discipline in sede centrale: profili comparati. - 4. L'evoluzione della disciplina normativa sul CUN. - 5. L'attività svolta dal CUN: competenze e dati statistici. - 6. L'inadeguatezza dell'attuale struttura del CUN. - 7. L'indebolimento funzionale del CUN. - 8. Considerazioni conclusive.

1. Il contesto costituzionale: la libertà della scienza, l'autonomia funzionale, la rappresentanza di interessi.

Per affrontare il tema della garanzia di adeguata rappresentanza ai saperi e alle discipline occorre, innanzitutto, far cenno al contesto costituzionale nel quale esso si inserisce ¹. Altrimenti si potrebbe ritenere che l'esigenza di rappresentare presso l'amministrazione centrale gli interessi delle comunità accademiche possa costituire mera espressione di un mero spirito corporativo. E, in effetti, l'accusa che è stata mossa al sistema dell'alta cultura è stata spesso quella dell'autoreferenzialità e della difesa di interessi corporativi. Ciò ha probabilmente indotto, nell'ottica del riordino del governo dell'università, a non attribuire adeguato rilievo agli spazi di rappresentanza che, nel nostro ordinamento, sono stati frutto di una faticosa conquista, durata alcuni decenni.

È per questo che, prima di trattare delle modalità di tale rappresentanza, occorre declinare i tre fondamenti che sono costituzionalmente alla base

¹ Su tale contesto, peraltro, ci si limiterà a sintetici cenni, dal momento che su tale profilo si rinvia al contributo di C. Pinelli, *L'autonomia universitaria*, in questo volume.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

dell'esigenza di necessario e attento ascolto, da parte del titolare dell'indirizzo politico, delle voci dei saperi e delle discipline scientifiche.

Il primo tra questi è certamente costituito dalla libertà della scienza e dell'insegnamento scientifico. L'esigenza che la scienza possa operare in un contesto connotato da autonomia e libertà sorse in Prussia, nel secolo dei Lumi, alla fine del Settecento. Mentre in Francia stava per scoppiare la Rivoluzione, Federico Guglielmo II succedeva sul trono di Prussia a Federico II il Grande. Quest'ultimo, grazie anche ai suggerimenti dell'illuminato barone von Zedlitz, suo ministro di culto e dell'educazione, era stato il primo sovrano a introdurre l'istruzione elementare obbligatoria e a prevedere un forte impegno dello Stato sia al fine dell'alfabetizzazione della popolazione sia al fine della formazione della classe dirigente in seno alle università: nasceva, con Federico II, la politica pubblica dell'istruzione. Il successore (così come il suo nuovo ministro, Johann Wöllner) non possedeva una visione altrettanto aperta alle politiche sociali e allo sviluppo delle libertà fondamentali. Il suo editto sulla religione del luglio 1788 impose una ferrea restrizione della libertà di insegnamento, introducendo, di fatto, una istruzione superiore di Stato, dai contenuti imposti politicamente dall'alto. Tutti i maggiori scienziati tedeschi dell'epoca (Kant su tutti), furono compressi nelle loro libertà, al fine della diffusione di una cultura di Stato. La reazione dell'accademia fu veemente: nascono da qui la garanzia della libertà dell'arte e dell'insegnamento, l'esigenza di autonomia ontologicamente legata all'esercizio della funzione di alta cultura, nonché la necessità di introdurre negli ordinamenti giuridici "stanze di compensazione" in grado di interloquire con i vertici politici e di dare voce alle esigenze delle comunità accademiche.

Il secondo elemento, collegato al primo, è quello dell'autonomia universitaria: autonomia funzionale e, cioè, autonomia legata non ad un soggetto o a un territorio, ma alla funzione esercitata e, cioè, all'istruzione universitaria. Un'autonomia "tecnica", dunque, distinta dall'autonomia politica. Ciò implica che determinate funzioni – e l'istruzione universitaria è forse la principale tra esse – non siano allocabili dall'ordinamento giuridico direttamente in capo ad enti territoriali (sia che si tratti dello Stato, sia che si tratti di regioni ed enti locali), proprio per evitare la nascita di fenomeni di ingerenza dello Stato nell'attività di ricerca e nella didattica universitaria. L'autonomia funzionale, dunque, trova la propria ragion d'essere in una visione pluralista della società, implicante la sussistenza di una congerie di interessi in conflitto (enti territoriali, altri enti pubblici, soggetti privati) e nella necessità della loro armonizzazione. Sicché, i soggetti dotati di autonomia funzionale hanno sostanzialmente il compito di

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

fungere da collante istituzionale tra amministrazioni e società civile ovvero da forme di integrazione sociale tra interessi.

A questo elemento si collega il terzo profilo costituzionale, che è quello del rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Come è noto, la nostra Costituzione (anche per reazione antifascista all'esperienza del corporativismo) ha optato in senso deciso per la rappresentanza politica. In essa c'è soltanto una isolata presenza di una sede di rappresentanza di interessi, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (d'ora in avanti, CNEL), contemplato dall'art. 99 Cost. Sennonché, come si è appena accennato, in un sistema democratico, la libera espressione degli interessi delle categorie professionali è garanzia di pluralismo e di corretta ponderazione delle decisioni istituzionali ed amministrative: questo proprio al fine di assicurare l'ariosità, la porosità del circuito democratico in cui la società civile è posta nelle condizione di offrire un contributo all'attività decisionale. Se l'indirizzo politico spetta ai titolari della rappresentanza politica, deve essere comunque dato modo a rappresentanze di interessi di costituirsi e di operare in modo efficace, attraverso appositi spazi procedurali e sedi organizzative che devono essere dedicate dall'ordinamento a finalità, di volta in volta, di coordinamento, di integrazione, di codecisione. Nel campo dell'alta istruzione, poi, la rappresentanza degli interessi risponde non soltanto a finalità di tutela corporativa (come talvolta si vuole rimarcare, in senso riduttivo), ma al bisogno di tutelare interessi più vasti, propri dell'intero corpo sociale e che rinvergono un radicamento costituzionale nell'interesse pubblico al fluire dell'avanzamento scientifico e nella trasmissione libera della conoscenza. Ne esce rafforzato, in tale settore, il modello neocorporativo dell'*interest representation*, in seno al quale si instaura un meccanismo dialettico e di reciproco scambio e controllo tra il titolare dell'indirizzo politico e l'organismo che, sulla base della conoscenza dei fatti che caratterizzano il proprio settore, è deputato ad esprimere gli interessi del settore medesimo. Un compito, dunque, non esclusivamente connotato da competenza tecnica e da non confondersi con la mera consulenza tecnica (e pertanto con gli altri organi collegiali che contribuiscono, a vario titolo, al governo del sistema), dal momento che i componenti degli organismi di rappresentanza di interessi sono elettivamente scelti per la tutela della comunità nazionale del settore (nel caso dell'università, della comunità scientifica universitaria nazionale).

2. La parabola dell'autonomia universitaria e il maggior rilievo acquisito dalla rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche e delle università. Delimitazione dell'indagine

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

In presenza di una forte autonomia universitaria, si potrebbe forse discutere sulla necessità di avere organismi di rappresentanza di interessi operanti in sede centrale. Ma il percorso dell'autonomia universitaria, nel nostro ordinamento, è stato un percorso ad ostacoli.

Come è noto, l'art. 33, ultimo comma, Cost. è stato attuato con molto ritardo, con la legge 9 maggio 1989, n. 168 (*Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*), cd. legge Ruberti, che ha dotato le università di un certo grado di autonomia normativa, e con i successivi interventi legislativi [in particolare, l'art. 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (*Interventi correttivi di finanza pubblica*), che ha conferito alle università autonomia organizzativa e finanziaria, e l'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, cd. Bassanini-uno), che ha qualificato le università come titolari di autonomia funzionale). Si è trattato, in realtà, nei fatti, di un'autonomia limitata, sotto il profilo normativo, organizzativo, didattico e finanziario.

Questa scarsa autonomia, tra l'altro, è stata gestita, si può affermare senza tema di smentite, in modo pessimo dagli atenei (basti pensare all'apertura dissennata di sedi distaccate, alla moltiplicazione inutile dei corsi di laurea, agli investimenti immobiliari non ponderati, all'incremento esponenziale delle assunzioni di personale docente e non docente), con gravi problemi di bilancio, aggravatisi con i significativi tagli di finanziamenti pubblici intervenuti nell'ultimo decennio. La limitata autonomia, dunque, si è tradotta nei fatti in cattiva autonomia e, cioè, in autonomia non accompagnata da responsabilità.

Senonché, con la recente legge di riforma universitaria (la legge 30 dicembre 2010, n. 240, *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*) si è passati da un'autonomia limitata ad un'autonomia apparente. L'impressione è che, anziché lavorare per migliorare l'autonomia, si sia utilizzata la sponda della cattiva autonomia per ridurre ulteriormente la scarsa autonomia sin qui conferita agli atenei.

Che l'autonomia universitaria sia oramai meramente enunciata si comprende sin dal primo articolo della legge. L'art. 1, comma 2, difatti, stabilisce che «ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità». Ma il prosieguo della medesima disposizione già opera in funzione di limitazione di tale dichiarata autonomia, stabilendo, da un lato, che soltanto le università che abbiano «conseguito la stabilità e la sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca,

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

poss[a]no sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi» e, dall'altro, che i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti sono definiti con decreto ministeriale. I successivi ventotto articoli non fanno che confermare l'impressione destata da questa prima disposizione e, cioè, che la legge di riforma universitaria, pur sostenendo in più punti il formale rispetto dell'autonomia, abbia introdotto, sotto forma di principi e criteri direttivi, forti limitazioni nei confronti degli atenei, sostanzialmente riducendo ai minimi l'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria, e reintroducendo meccanismi di stretta uniformità.

L'impressione è che si tratti, ormai, di un sistema universitario sotto tutela, con un rafforzamento della posizione di centralità del Ministero dell'università e della ricerca (e del Ministero dell'economia e delle finanze). Ciò è avvenuto operando in più direzioni: la signoria del centro sull'attuazione dei principi e dei criteri fissati dalla legge di riforma (ai sensi della legge di riforma spetta al Ministero l'adozione di ben quarantacinque provvedimenti attuativi); la definizione di rigidi standard di qualità ed efficienza relativi alla didattica e alla ricerca; lo stretto controllo della leva finanziaria da parte del Ministero dell'economia; l'indebolimento della rappresentanza al centro delle istanze universitarie.

Circa quest'ultimo punto, l'incisione degli spazi di autonomia dei singoli atenei rende ancora più importante assicurare forme di rappresentanza organizzata di interessi, in grado di interloquire con i titolari dell'indirizzo politico: interessi della comunità scientifica universitaria nazionale, tramite il Consiglio Universitario Nazionale (d'ora in avanti, CUN); interessi delle singole università, tramite la Conferenza dei Rettori della Università Italiane (d'ora in avanti, CRUI); interessi delle università in specifiche aree territoriali, attraverso i comitati regionali dei rettori, che hanno assunto un peso significativo nella programmazione del sistema universitario; interessi delle singole aree disciplinari, per il tramite dei cd. tavoli di area, che stanno acquisendo anch'essi crescente rilievo, quali espressione di rappresentanza informale.

Il limitato spazio a disposizione non consente, in questa sede, di analizzare in modo approfondito le quattro forme di rappresentanza innanzi elencate.

Si è scelto, quindi, di concentrare l'attenzione esclusivamente sul ruolo del CUN. Quest'ultimo organismo, infatti, qualora fosse posto dal legislatore nelle condizioni di adempiere al suo ruolo, dovrebbe costituire un fondamentale punto di snodo del sistema universitario, dal momento che, proprio in virtù del contesto costituzionale innanzi descritto, dovrebbe fungere da "altro centro", accanto a quello governativo.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

Il rapporto tra governo nazionale e organismo di rappresentanza delle comunità scientifiche, cioè, dovrebbe essere finalizzato a dar vita ad un modello “a doppio centro”, in cui il centro del sistema di governo sia rappresentato dal Ministro, titolare dell’indirizzo politico, ma con accanto un organismo di rappresentanza in funzione di altro centro, essendo deputato, per le ragioni costituzionali che si sono innanzi esposte, a cooperare ed integrare il primo. Questa teoria del doppio centro induce a individuare il sistema di governo dell’Università quale prototipo di un modello di coordinamento e di collaborazione tra Stato e società civile, in cui il titolare dell’indirizzo politico è supportato e coadiuvato da un soggetto che rappresenta la comunità scientifica nazionale.

Occorre, però, che tale rappresentanza di interessi avvenga per il tramite di soggetti e procedure efficaci, in modo che tali organismi possano essere considerati interlocutori autorevoli dell’indirizzo politico e non pletorica espressione di istanze corporative e causa di inutili lentezze procedurali.

3. La rappresentanza dei saperi e delle discipline in sede centrale: profili comparati

Prima di esaminare la disciplina nazionale, occorre dare uno sguardo fuori dei confini nazionali, per verificare cosa accada nei principali paesi europei. Anticipando sin d’ora i risultati dell’indagine comparata, non pare possano trarsi da essa indicazioni di particolare utilità ai nostri fini. Le esperienze straniere, infatti, sono, in taluni casi, rimaste indietro rispetto alla situazione italiana (è il caso, ad esempio, della Francia) e, in altri, non sono utilmente comparabili a causa della profonda diversità del sistema universitario (Germania e Inghilterra).

Come è noto, il sistema universitario più vicino al nostro, soprattutto dal punto di vista dell’accentuato centralismo, è quello francese.

Rispetto alla situazione francese, peraltro, si può dire che l’Italia abbia compiuto, nel settore, negli anni Novanta del secolo scorso, una serie di riforme strutturali che le hanno fatto compiere passi in avanti circa il modo di concepire l’autonomia universitaria e la rappresentanza di interessi. La Francia, invece, è ancora lontana da compiere tali passi, essendo il sistema tuttora fortemente centralizzato e uniforme.

Oltralpe, un soggetto paragonabile, sotto il profilo delle competenze, al CUN è il *Conseil National de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche* (d’ora in avanti, CNESER), organo con compiti consultivi e disciplinari, operante a livello centrale, istituito nell’immediato secondo dopoguerra, la cui disciplina principale risale addirittura al 1968, con integrazioni e modifiche intervenute nel 1989. Compreso il Ministro dell’*Éducation Supérieure et de la Recherche*, che lo presiede, il CNESER è

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

composto da sessantanove membri: di questi, ventitre sono nominati dal Ministro e sono espressione della società civile ed economica (18 sono indicati dai sindacati, uno dagli *établissements d'enseignement supérieur*, uno dagli *chefs d'établissement secondaire*, uno dal *Conseil économique, social et environnemental*, un deputato e un senatore); gli altri quarantacinque sono eletti e sono espressione delle diverse componenti del sistema universitario [quattro rappresentanti della *Conférence des présidents d'université* (CPU); uno della *Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs* (CDEFI); ventidue *enseignants-chercheurs*, tra cui undici professori universitari; sette del personale non docente ; undici studenti].

Le funzioni sono sia di consulenza (obbligatoria in ordine alle politiche di coesione della formazione superiore, degli orientamenti generali dei contratti quadriennali, della ripartizione del finanziamento pubblico tra le università), sia disciplinari (questa ultime svolte da una sotto-commissione di quattordici componenti: cinque professori, cinque docenti di grado inferiore, quattro studenti).

Il Consiglio, dunque, pare strutturato, per l'esercizio della funzione consultiva, sulla falsariga del *Conseil économique, social et environnemental* (il contraltare transalpino del nostro CNEL): è, cioè, una sorta di "parlamentino", che funge da stanza di compensazione e da luogo consultivo misto, anziché da vera e propria sede di rappresentanza degli interessi. E ciò si deduce sia dalla presidenza dell'organo da parte del Ministro, sia dalla presenza di componenti non elettivi esponenti della società civile ed economica.

Vi è, però, da rilevare che mentre, in Francia, il modello organizzativo dei Consigli superiori nazionali operanti in stretta collaborazione con il governo centrale, ha dato eccellenti frutti - sia per ciò che concerne il prototipo di tale modello, il *Conseil économique, social et environnemental* più volte citato, sia per quanto riguarda i Consigli di settore, tra i quali si colloca proprio il CNESER -, in Italia il medesimo modello ha dato risultati pressoché fallimentari, in particolare per quanto riguarda il CNEL, ma anche per ciò che concerne gli omologhi di settore tra cui il primo CUN, che nel 1979 fu istituito proprio sulla falsariga del CNESER francese, per poi cambiare struttura e natura con la riforma del 1997.

Tuttavia, la struttura e la composizione del CNESER non consentono alla stessa di svolgere un ruolo significativo di interfaccia nell'elaborazione delle politiche universitarie. Non a caso, l'interlocutore principale del Ministero, sotto il profilo della rappresentanza di interessi, è gradualmente divenuto, oltralpe, la *Conférence des Présidents d'Université* (CPU), che esprime la voce delle università quali istituzioni.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

Vi sono, poi, ulteriori organismi consultivi, operanti in seno al Ministero, tra i quali sono ripartiti i compiti di consulenza tecnica: il *Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie* (CSRT), il *Conseil National de Science* (CNS), il *Conseil National pour un Nouveau Développement des Sciences Humaines et Sociales*, nonché la *Commission Scientifique Technologique et Didactique*. Per quanto riguarda la valutazione delle università e della ricerca è stata istituita nel 2006 l'*Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur* (AERES).

Come si può verificare il concetto di fondo del sistema francese è quello di un rigido e accentuato centralismo, in cui il Ministero ha il ruolo di gran lunga più rilevante; gli atenei godono di un'autonomia molto limitata e interloquiscono con il centro per il tramite dei loro rettori, dando luogo così a un'asse tra il Ministro e i rettori; l'attività consultiva in sede centrale è estremamente frammentata, proprio al fine di diluire la capacità rappresentativa degli interessi corporativi.

I sistemi tedesco e inglese, come si è innanzi accennato, non paiono comparabili con l'attuale situazione italiana, dal momento che tali sistemi sono caratterizzati da un'accentuata autonomia, da una crescente de-regolazione, da una forte concorrenza tra gli atenei, dalla capacità di questi di attrarre finanziamenti privati (e, in particolare per quanto riguarda la Germania, da un significativo ruolo svolto dai *Länder*).

4. *L'evoluzione della disciplina normativa sul CUN*

Pur essendo coscienti che il reale funzionamento di un organismo complesso come il CUN si ricava dalla prassi più che dalle norme, è sufficiente analizzare l'evoluzione della normativa relativa all'organizzazione e al funzionamento del CUN per comprendere come l'esperienza di tale organismo sia stata connotata più da ombre che da luci, soprattutto a causa della legislazione, che non ha favorito il funzionamento dell'organo nelle direzioni indicate all'inizio.

A) Il CUN è stato istituito nel 1979 (legge 7 febbraio 1979, n. 31, *Istituzione e composizione transitoria del Consiglio Universitario Nazionale, nonché nuove norme sui concorsi per posti di professore universitario di ruolo*) in seno al Ministero della pubblica istruzione, per distacco della "costola" universitaria dal Consiglio superiore della pubblica istruzione (in precedenza, sin da epoca immediatamente postunitaria, la funzione consultiva relativa all'università è stata svolta dalla prima sezione di tale organismo, poi divenuto Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, d'ora in avanti, CNPI).

Il CUN è nato come organismo misto, presieduto dal Ministro e con compiti di consultazione, da un lato, e disciplinari, dall'altro.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

L'art. 98 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (*Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*), ha previsto che il CUN fosse composto da sessanta membri [ventuno professori ordinari, ventuno professori associati e quattro ricercatori (da eleggere in modo proporzionato tra le diverse facoltà universitarie), tre rappresentanti degli studenti, tre rappresentanti del personale tecnico-amministrativo, quattro esperti designati dal CNEL, un esperto designato dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (d'ora in avanti, CNR), un membro eletto dal CNR e un membro eletto dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione]. Tra i suoi componenti veniva eletto un vicepresidente. La durata della consiliatura è stata fissata in un triennio e si è previsto che i componenti elettivi non potessero svolgere più di due mandati consecutivi.

Per lo svolgimento della funzione disciplinare, il CUN eleggeva nel suo seno una Corte di disciplina, presieduta dal vicepresidente e composta da sei membri effettivi (tre professori ordinari e tre professori associati) e sei supplenti.

Risulta di tutta evidenza, anche sulla base di quanto si è detto nel paragrafo precedente, che l'organizzazione e il funzionamento del "primo" CUN sono stati costruiti sulla falsariga del CNESER francese. Ne è scaturita una mistura indigesta, un organismo senza identità, sotto controllo del Ministro, pletorico e dalla *mission* annacquata.

B) Con la legge n. 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il CUN ha iniziato ad operare in seno al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, d'ora in avanti MURST. L'art. 10 di tale legge - con la quale, come si è detto all'inizio, si è finalmente avviata l'attuazione all'art. 33, ultimo comma, Cost. -, nel rinviare a una successiva legge la determinazione delle nuove funzioni e della composizione dell'organismo, ha configurato per la prima volta il CUN quale «*organo elettivo di rappresentanza universitaria*».

La legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), però, ha modificato molto poco in ordine alle funzioni dell'organo, rispetto al passato: l'art. 10, comma 2, difatti, ha stabilito che «*Il CUN svolge funzioni consultive relativamente a tutti gli atti di carattere generale di competenza del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in ordine: a) al coordinamento tra le sedi universitarie; b) al reclutamento, ivi compresa la definizione dei raggruppamenti disciplinari, e allo stato giuridico dei professori e ricercatori universitari; c) alla ripartizione tra le università dei fondi destinati al finanziamento della ricerca scientifica; d) alla definizione e all'aggiornamento della*

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

disciplina nazionale in materia di ordinamenti didattici; e) al piano triennale di sviluppo dell'università».

L'art. 10, comma 4, della legge, invece, ha innovato profondamente la composizione del CUN, fissando in cinquantaquattro il numero complessivo dei membri del collegio: trenta eletti in rappresentanza delle aree scientifico-disciplinari, otto rettori designati dalla CRUI, otto eletti tra gli studenti, cinque eletti tra il personale tecnico-amministrativo, due designati dal CNEL, uno designato dal CNR. I componenti restavano in carica quattro anni e non erano immediatamente rieleggibili. Cosa più importante, l'organo non era più presieduto dal Ministro, ma si prevedeva che il presidente fosse eletto tra i componenti del CUN.

Tale composizione, dunque, andava proprio nel senso ribadito dall'art. 10, comma 1, della legge n. 341 del 1990 e, cioè, di intendere il CUN quale «*organo elettivo di rappresentanza delle università italiane*». Nel senso, pertanto, di rendere il CUN un organismo elettivo di rappresentanza delle diverse componenti del sistema universitario.

Peraltro, il disegno organizzativo della legge n. 341 del 1990 è rimasto sulla carta, dal momento che la precedente composizione del CUN ha conosciuto un lungo periodo di *prorogatio*, che è durato sino al 1997, quando è intervenuto un radicale mutamento legislativo.

C) Con l'art. 17, commi 102-108, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*, cd. Bassanini-bis), il CUN è stato trasformato in «*organo elettivo di rappresentanza delle istituzioni autonome universitarie*» (art. 17, comma 102). Dunque, non più *della* università come sistema, ma *delle* università, quali enti autonomi.

La nuova disciplina ha ampliato la sua funzione di consulenza, rendendola obbligatoria ed estendendola ai temi di maggior rilievo nella costruzione del sistema universitario (programmazione; quota di riequilibrio del fondo di finanziamento ordinario delle università, d'ora in avanti FFO; sull'ordinamento dei corsi universitari; sui settori scientifico-disciplinari; sul reclutamento dei docenti).

Sotto il profilo strutturale, si sono modificati i modi della sua composizione, lasciando però pressoché inalterato il numero (cinquantotto): un ordinario, un associato e un ricercatore eletti in rappresentanza di ciascuna delle quattordici aree omogenee di settori scientifico-disciplinari; otto studenti eletti dal Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (d'ora in avanti, CNSU); quattro eletti tra il personale tecnico-amministrativo; tre membri eletti dalla CRUI. Si è limitata, dunque, la composizione del CUN ai soli soggetti facenti parte del sistema

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

universitario: peraltro, pur essendo esso, nominalmente, espressione degli enti universitari, la composizione induce a pensare ad una rappresentanza del sistema. Come prevedeva già la legge n. 341 del 1990, si è stabilito che i componenti restassero in carica quattro anni e non fossero immediatamente rieleggibili. E nel d.m. 3 febbraio 1998, n. 21 (*Regolamento recante modalità di funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale*), si è finalmente statuito che il CUN non fosse più presieduto dal Ministro, ma che il presidente fosse eletto tra i suoi professori ordinari.

Molto importante, per comprendere il cambiamento rispetto al primo quindicennio di vita, è l'art. 1 del regolamento 20 marzo 1998 (*Norme interne di funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale*), secondo cui l'organo, oltre a perseguire «*la qualità più elevata della ricerca e dell'istruzione, opera per garantire e rafforzare le autonomie degli Atenei, il diritto degli studenti ad un sapere critico e ad una formazione adeguata alle esigenze sociali e professionali e alla promozione dello sviluppo complessivo della società*», «*concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attività di indirizzo e di coordinamento del sistema universitario, nel rispetto dell'autonomia degli Atenei*».

A fronte di questo ampliamento della *mission*, si è assistito a una estensione dei compiti del CUN, molto più orientati verso l'esterno rispetto al passato. Difatti, ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 4, del regolamento citato, tale organismo, oltre a esprimere pareri, dovuti o richiesti, «*svolge, in stretto rapporto con le istituzioni autonome, attività di approfondimento e di studio, di dibattito e di confronto; cura le relazioni con le amministrazioni dello Stato, promuove relazioni e rapporti di collaborazione con le imprese, le forze produttive e sociali, esprime valutazioni e formula proposte finalizzate al miglioramento della didattica, della ricerca scientifica, della programmazione, dell'organizzazione del personale, docente e tecnico amministrativo, sul terreno legislativo come su quello di governo del sistema delle istituzioni autonome. Assume iniziative idonee al raggiungimento di questi fini*» (comma 3). Inoltre, esso «*stabilisce e cura le relazioni a livello nazionale e internazionale con le istituzioni e gli organismi, di tipo privato e pubblico, interessati alla ricerca e al potenziamento del sistema formativo superiore, alla conoscenza e alla collaborazione multi-culturale e multi-etnica*» (comma 4).

Insomma, in tale ottica il CUN è divenuto espressione e voce, in sede centrale, dell'autonomia funzionale dell'Università, sia nei rapporti di codecisione e di coordinamento con le componenti di governo del sistema, sia nei rapporti di dialogo con i soggetti esterni ad esso.

D) L'ultimo intervento legislativo significativo è intervenuto un lustro fa, con la legge 16 gennaio 2006, n. 18 (*Riordino del Consiglio Universitario Nazionale*).

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

La modifica più importante è quella concernente la natura dell'organo. L'art. 1, comma 1, della legge, infatti, ha statuito che il CUN è «*organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario*». Si è tornati, quindi, a configurare l'organo come espressione degli interessi del "sistema" Università nel suo complesso, anziché degli enti universitari. Una rappresentanza, dunque, degli interessi dell'Università come funzione e non delle università come strutture. A salvaguardia anche dell'autonomia degli atenei, ma nell'ottica complessiva del sistema.

Nei contenuti specifici, peraltro, con la legge n. 18 del 2006 si è provveduto ad una mera operazione di *maquillage*, che non ha inciso più di tanto sugli equilibri introdotti nel 1997.

Circa le funzioni, la modifica più importante ha riguardato il riordino della procedura e della composizione del collegio di disciplina, operante all'interno del CUN. Quanto alla composizione, si è stabilito che il collegio, anziché di sette membri (come fissato dall'art. 10, comma 9, della legge n. 341 del 1990), consti di cinque consiglieri effettivi (tre ordinari, tra cui il presidente, che presiede il collegio; un associato; un ricercatore) e cinque supplenti.

In ordine alla composizione, il numero complessivo dei membri e il novero dei docenti è rimasto inalterato (cinquantotto), prevedendosi che per ciascuna area di settori scientifico-disciplinari siano eletti un ordinario, un associato e un ricercatore; è stato ridotto a tre, invece, il numero dei membri del personale tecnico-amministrativo; si è stabilito, poi, che un componente sia designato dal Coordinamento nazionale delle Conferenze dei presidi di facoltà e che uno sia designato, tra i suoi membri, dal Convegno permanente dei dirigenti amministrativi delle università (d'ora in avanti, CODAU).

La scarsa entità, nella sostanza, delle modifiche introdotte è confermata dai contenuti del regolamento 7 marzo 2007 [*Norme interne di funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale (art. 1, c. 5, legge n. 18 del 16.1.2006)*], che hanno ricalcato, quasi pedissequamente, quelli del regolamento del 1998.

Quest'ultimo provvedimento è stato sostituito, di recente, dal regolamento 6 aprile 2011 (*Regolamento sul funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale*), che, oltre a prevedere l'istituzione di cinque commissioni permanenti, ha stabilito, all'art. 11, c. 1, che «nell'ambito del Consiglio possono essere istituite commissioni con funzioni istruttorie e di studio su particolari questioni nonché commissioni per rispondere a mutate esigenze correlate all'esercizio delle attribuzioni del Consiglio. Il Presidente può altresì procedere, con proprio provvedimento, alla costituzione di commissioni per questioni di particolare interesse e rilevanza, che presentino carattere di urgenza, dandone immediata comunicazione al Consiglio».

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

Si tratta di una modifica importante, perché, come si vedrà nel prosieguo, potrebbe consentire al CUN di adeguare la sua composizione all'esercizio di funzioni di particolare rilievo per il funzionamento del sistema universitario.

5. L'attività svolta dal CUN: competenze e dati statistici

Se dal profilo normativo ci si sposta ad esaminare l'attività svolta dal CUN nel corso dell'ultimo quindicennio, si può agevolmente rilevare che l'organismo, in una fase storica che è stata decisiva per la riforma del sistema universitario, è chiamato ad esprimersi su molti procedimenti puntuali di scarso rilievo (equipollenze, riconoscimento di titoli di studio, conferme in ruolo di docenti, sicurezza di impianti, chiamate per chiara fama e chiamata diretta), mentre ha flebile voce sui temi di rilievo della riforma universitaria ².

Per fornire un'idea del rapporto tra quantità e qualità dell'attività svolta è sufficiente considerare che, nel 2007, il CUN ha adottato 1327 atti: di questi, soltanto cinque sono stati pareri generali, oltre a nove quesiti e interrogazioni parlamentari. Per il resto, il CUN si è pronunciato su 177 chiamate dirette, 289 ricostruzioni di carriera, 82 equipollenze, 146 passaggi di settore scientifico, 246 riconoscimenti di titoli vari, 66 riconoscimenti di titoli accademici pontifici, e così via. Nel corso del 2010 e, dunque, in piena elaborazione parlamentare della riforma universitaria, il CUN ha emesso 1348 atti: tra di essi, soltanto un parere generale e quattro quesiti e interrogazioni parlamentari. Accanto ad essi vi sono 87 chiamate dirette, 218 ricostruzioni di carriera, 67 equipollenze, 165 passaggi di settore, 296 riconoscimenti di titoli vari, 30 riconoscimenti di titoli accademici pontifici, ecc.

Insomma, il CUN disperde energie nello svolgimento di inutili incombenze procedurali, non essendo invece messo nelle condizioni di adempiere in modo efficace al suo ruolo di rappresentanza di interessi.

6. L'inadeguatezza dell'attuale struttura del CUN

Un primo profilo problematico relativo alla struttura del CUN è facilmente percepibile: l'alto numero di componenti rende farraginoso l'attività svolta

² Per dati statistici e raccolte di documenti relativi all'attività svolta dal CUN nel corso dell'ultimo quindicennio, si rinvia a L. Labruna, F. Morandi, N. Rampazzo, F.M. Sanna, *Il CUN e l'autonomia universitaria. La storia, le regole, l'attività*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, e a Consiglio Universitario Nazionale, *Quattro anni di CUN per l'Università. 2007-2010*, Servizio informazione e documentazione C.UN. – Comunicare Università, Roma, s.d. (ma 2010).

Desidero ringraziare, inoltre, per le elaborazioni e i dati statistici relativi all'ultimo quadriennio, la Dott.ssa Elisabetta Villani e le Sig.re Barbara Ciarlo e Fulvia Medosi.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

dall'organismo. Ne deriva che la sua organizzazione non è adeguata all'importante funzione che esso è chiamato a svolgere.

D'altra parte, come si è accennato in precedenza, nel nostro ordinamento queste assemblee costituite da un numero elevato di componenti, non hanno mai funzionato, contrariamente a quanto è avvenuto nell'esperienza francese, sia che si tratti di organismi misti (quali il CNEL) sia che si tratti di organismi di rappresentanza di settore, quale, tra gli altri, il CUN.

La sua composizione, poi, è connotata da forti ambiguità, che non sono mai state sciolte dal legislatore. Questi ha optato per una troppo vasta rappresentanza di sistema, anziché per una più efficace e mirata rappresentanza delle comunità scientifiche. Si è proposto per una soluzione "ecumenica" e, cioè, si sono messe insieme le diverse componenti del sistema, senza conferire all'organo una propria identità e un chiaro scopo. Si è pensato di rappresentare i settori scientifico-disciplinari, ma allo stesso tempo di garantire una proporzionata suddivisione dei componenti in base alla categoria di docenza: in tal modo, la rappresentanza del settore scientifico è stata "annacquata" dal perseguimento di interessi legati alla fascia di docenza rivestita. Si è pensato di dar vita a una rappresentanza di sistema, ma allo stesso tempo si è garantita una rappresentanza degli enti, attraverso la presenza dei rettori, che, tra l'altro, godono già di una potente rappresentanza corporativa attraverso la CRUI. Si è pensato di garantire rappresentanza alla scienza e alla docenza, ma allo stesso tempo sono stati inseriti nell'organo dirigenti, personale tecnico-amministrativo, studenti: tutte categorie che hanno anch'esse appositi organismi di tutela degli interessi.

Si è dato vita, in tal modo, ad un vero e proprio "parlamentino", in cui si è finita per perdere di vista la motivazione istituzionale che è alla base della necessaria esistenza dell'organismo e, cioè, la difesa della libera espressione della scienza e dell'insegnamento.

La variegata composizione, tra l'altro, interferisce pesantemente sul piano funzionale, dal momento che in taluni casi impedisce all'organo di pronunciarsi su atti e procedimenti fondamentali per il sistema universitario. Ciò in quanto alcuni membri del consesso finirebbero per trovarsi in conflitto di interessi rispetto all'atto da adottare. In tal senso, ad esempio, il CUN è tenuto ai margini delle procedure per la selezione dei commissari per i concorsi relativi alle nuove abilitazioni nazionali, sul rilievo che di tale consesso fanno parte professori associati e ricercatori e, quindi, docenti che potrebbero trarre giovamento di carriera dall'adozione di regole da essi stessi elaborate e votate. Quando, se c'è un tema su cui le comunità scientifiche dovrebbero poter esprimere la propria voce, è

proprio quello dei nuovi meccanismi di reclutamento dei docenti ³. Al contrario, è preclusa all'organismo di rappresentanza, per via della composizione, la possibilità di avere voce su un settore procedimentale fondamentale per gli equilibri del sistema. Pur essendo stata prevista dal regolamento sul funzionamento dell'organismo, come si è visto, la possibilità, per il presidente, di istituire commissioni speciali, con apposita composizione.

Tra le molteplici categorie rappresentate in seno al CUN, poi, ve ne sono alcune destinate, a seguito della legge n. 240 del 2010, a scomparire, con la conseguenza che non ha più senso che essi facciano parte dell'organo. Ad esempio, per restare alla presente composizione, si prevede la presenza di rappresentanti dei ricercatori, che la legge n. 240 del 2010 prevede ad esaurimento, e dei presidi di facoltà, quando, come è noto, le facoltà sono destinate alla soppressione. Anche questo è un evidente difetto della composizione pletorica.

Altre categorie, oltre ad avere già propri organismi di rappresentanza, sono inadatte ad esprimere un parere su numerosi temi di competenza del CUN: quale apporto potrebbero dare dirigenti, personale tecnico-amministrativo e studenti sui criteri quantitativi e qualitativi di valutazione della ricerca scientifica?

Per cui, sotto il profilo strutturale, occorrerebbe, in primo luogo, avere ben chiara la *mission* dell'organo, che, per le ragioni innanzi esposte, dovrebbe essere quella di rappresentare gli interessi delle comunità scientifiche (e non del sistema universitario *tout court*) e, in secondo luogo, procedere ad una significativa riduzione del numero dei componenti e a ridefinirne la composizione in base alle finalità da perseguire.

7. L'indebolimento funzionale del CUN

Quanto alle funzioni, un primo profilo problematico è già stato segnalato nel precedente paragrafo e riguarda non tanto le attività svolte, quanto quelle che sono allo stato all'organo precluse, anche in ragione della sua attuale composizione. Si è fatto l'esempio, innanzi, delle procedure per la selezione dei commissari per i concorsi relativi alle nuove abilitazioni nazionali. Qui, al momento, le comunità scientifiche sono state private della possibilità di far sentire la propria voce unitaria, per il tramite di una rappresentanza formale organica.

Resta la strada della rappresentanza informale, attraverso il contributo dei cd. tavoli di area e delle singole società scientifiche. Si tratta di una strada non secondaria, perché in tal modo esse avrebbero la possibilità di essere ascoltate e di fornire un contributo tecnico, soprattutto per ciò che riguarda l'individuazione dei

³ Anche su tale profilo si rinvia al contributo di C. Pinelli in questo volume.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

criteri e degli standard per la valutazione dei candidati e per l'individuazione dei commissari. Peraltro, l'assenza di una sede organica unitaria, idonea ad esprimere, in modo coerente e coeso la voce dell'Università, rappresenta comunque un indebolimento del ruolo delle comunità scientifiche su tali temi.

E, difatti, sul punto l'anomalia è stata rilevata anche dalla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, che, con il parere interlocutorio 25 febbraio 2011, n. 670, ha affermato che la definizione dei criteri e dei parametri sulla base dei quali deve essere espresso il motivato giudizio delle commissioni sui singoli candidati all'abilitazione, non può prescindere dal fatto che in quel procedimento intervengano specifici organi di consulenza tecnica in grado di esprimersi sui singoli settori concorsuali, come, ad esempio, il CUN. Il Consiglio di Stato, poi, ha considerato incongruente che il Ministero abbia previsto di adottare il decreto, di validità quinquennale, senza prevedere di ascoltare alcun parere, quando invece si prevede che, al termine del quinquennio, l'adeguatezza e la congruità dei criteri e dei parametri sia verificata per il tramite del parere dell'ANVUR e del CUN.

Tornando agli aspetti problematici, l'elenco delle competenze del CUN, come si tentato di mostrare in precedenza, è obsoleto, frutto di una stratificazione legislativa quasi secolare, dal momento che alcuni compiti risalgono all'epoca fascista, essendo stati ereditati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione. Tali funzioni sono spesso di natura burocratica e sarebbe bene che fossero ormai devolute agli uffici amministrativi del Ministero o delle università.

La legge 30 dicembre 2010, n. 240, poi, ha inciso sulle competenze del CUN in via diretta e in via indiretta.

Sotto il primo profilo, l'art. 10 della legge, abrogando l'art. 3 della legge n. 18 del 2006, ha soppresso una funzione tradizionale dell'organismo e, cioè, quella disciplinare (e, di conseguenza, ha soppresso il collegio di disciplina operante nel suo seno). La legge ha decentrato tale funzione, prevedendo l'istituzione di collegi di disciplina presso i singoli atenei. In apparenza, tale modifica sembra operare nel senso di valorizzare l'autonomia delle università. A ben vedere, però, tale soppressione comporta due inconvenienti. Innanzitutto, le modalità di nomina e di funzionamento del collegio di disciplina operante presso ciascuna università è rimessa allo statuto e comunque dovrebbe ritagliare un ruolo significativo del rettore (che, tra l'altro, è il soggetto che decide sull'avvio dell'azione) ai fini della selezione dei membri del collegio; sicché, il rischio potrebbe essere quello di utilizzare strumentalmente il collegio di disciplina per colpire avversari interni. Inoltre, si perde, in tal modo, l'omogeneità del giudizio che era garantita dalla decisione adottata presso un unico collegio nazionale.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

Ma il profilo di maggiore preoccupazione circa le funzioni esercitate dal CUN è dato dal fatto che, anche in relazione agli importanti compiti che tuttora esso è chiamato ad esercitare, le tendenze normative degli ultimi anni (di cui la legge n. 240 del 2010 costituisce il tassello più recente), unitamente alla prassi applicativa, hanno indebolito il peso della sua attività di consulenza.

Si pensi, ad esempio, che in relazione al decreto ministeriale 29 luglio 2011, sui settori scientifico-disciplinari (e, quindi, su una delle competenze proprie del CUN, in ordine alla quale il suo parere deve essere necessariamente richiesto), il Consiglio non ha mai avuto effettivamente modo di esprimersi, perché il decreto fa riferimento, nel preambolo, a un parere espresso nel 2009, ben prima dell'emanazione della legge n. 240 del 2010 e del provvedimento su cui si afferma che il Consiglio abbia espresso il parere.

Tornando alle modalità di indebolimento funzionale del CUN, si è operato, in tal senso, in una duplice direzione. Da un lato, è andato notevolmente accrescendosi il ruolo di una pleora di organismi collegiali di nomina ministeriale, operanti in seno al MIUR; dall'altro, si è provveduto a costruire rapporti privilegiati tra MIUR e organismi di rappresentanza degli interessi di singole categorie (in particolare, la CRUI)⁴, sostanzialmente finendo per bypassare il CUN.

Ci si sofferma, in questa sede, esclusivamente sul primo profilo. Si tratta, come detto, di un processo lungo, che rinviene la sua origine nelle riforme Bassanini-Berlinguer, del triennio 1997-'99.

Con il decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204 (*Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59*), infatti, si è provveduto a istituire il Comitato di Esperti per la Politica della Ricerca (CEPR), i Consigli Scientifici Nazionali (CSN), l'Assemblea della Scienza e della Tecnologia (AST), il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR).

Quest'ultimo, dopo diversi interventi legislativi, è stato sostituito dall'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR), istituita dall'art. 2, commi 138-140, della legge 24 novembre 2006, n. 286, (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262,*

⁴ È significativo, al proposito, che l'art. 5, comma 4, lett. a), della legge n. 240 del 2010 abbia formalmente riconosciuto il ruolo della CRUI in seno al governo dell'Università. Ciò potrebbe preludere, come avviene in Francia, alla edificazione di un canale privilegiato tra Ministro e rettori, con il conseguente rischio di marginalizzazione della rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche. D'altra parte, non è secondario che, con la legge di riforma universitaria, la categoria dei rettori, con l'eccezione della limitazione temporale del mandato, abbia visto rafforzare la propria posizione in seno alla nuova *governance* universitaria.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e ulteriormente disciplinata dalla legge n. 240 del 2010.

L'art. 21 della legge di riforma universitaria ha istituito, poi, il Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca (CNGR), composto da sette scienziati di elevata qualificazione, con il compito di indicare criteri generali per le attività di valutazione dei risultati.

I membri del CEPR, dell'ANVUR e del CNGR sono nominati dal Ministro e operano, soprattutto il CEPR (e il CNGR quando entrerà in funzione), a stretto contatto con il Ministro e, comunque, per l'ANVUR, sotto la sua vigilanza.

Sotto il profilo delle funzioni svolte, il più importante tra tali organismi è certamente l'ANVUR, che, nei prossimi anni, avrà un ruolo fondamentale nel decidere del destino delle università e dei docenti. Occorre innanzitutto premettere che la creazione di un sistema di valutazione funzionante costituisce un passaggio cruciale per il futuro dell'università e della ricerca in Italia, per cui va vista in senso positivo l'istituzione di un organismo nazionale di valutazione.

Peraltro, proprio per il rilievo rivestito dal processo di valutazione universitaria ci si è posti più volte il quesito se non fosse opportuno propendere, come è stato fatto in altri Paesi, per il modello dell'autorità indipendente, dotando l'organismo di una posizione di più netta distanza dal potere politico e di più marcata neutralità e terzietà. Il legislatore, invece, pur prevedendo una articolata procedura per la nomina dei suoi componenti, ha preferito optare per il modello organizzativo dell'agenzia e, dunque, privilegiare la conservazione di un legame con il MIUR.

Colpisce, in tal senso, che la relazione di accompagnamento al disegno di decreto legislativo volto ad introdurre meccanismi premiali in sede di finanziamento pubblico alle università abbia descritto l'ANVUR quale «“braccio operativo” del Ministero nella valutazione dei risultati raggiunti dalle università» e che, nel passaggio successivo, la stessa relazione evidenzi un ruolo più incisivo del Ministero, proprio tramite l'ANVUR, di “supervisione” e “indirizzo” nelle scelte degli atenei, per il tramite della leva finanziaria: a ulteriore dimostrazione di quell'idea, espressa all'inizio, di università sotto tutela ministeriale.

Ma colpisce ancora di più che la relazione poi definisca impropriamente l'ANVUR quale soggetto «distinto e indipendente», affermando inoltre che la «caratteristica fondamentale dell'Agenzia è la sua indipendenza». L'art. 2, comma 1, del d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76 (*Regolamento concernente la struttura e il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, ANVUR*), non parla [né, d'altra parte, potrebbe parlarne, dato il modello organizzativo scelto dall'art. 2, commi 138-140, della legge 24 novembre 2006, n.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

286, (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*), con cui si istituì l'ANVUR] di indipendenza, ma stabilisce che l'ANVUR opera in base «ai principi di autonomia, imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti».

È probabile, tuttavia, che si avvertisse la necessità di qualificare come indipendente l'Agenzia, perché i poteri che lo schema di decreto legislativo le attribuisce - di definire gli indicatori per l'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, dipendendo da essi e dalla loro verifica l'attribuzione dei finanziamenti - danno all'ANVUR la possibilità di decidere delle sorti degli atenei italiani: si tratta, dunque, di poteri che dovrebbero essere conferiti ad un soggetto distante il più possibile dalle influenze della politica.

Vi è un divario enorme tra l'essere il "braccio operativo" del Ministero e l'essere una autorità indipendente: dipenderà molto, a questo punto, dall'autorevolezza e dalla libertà di pensiero dei componenti dell'ANVUR (studiosi di prestigio e di alta qualificazione) se l'indipendenza, non conferita dalla legge, sarà conquistata nei fatti, dal modo di agire dell'Agenzia.

Quanto al CEPR, esso è un consesso di nove membri, non soltanto nominato, ma addirittura presieduto dal Ministro, di cui fanno parte scienziati di elevata personalità e qualificazione, con compiti di consulenza e di studio concernenti la politica e lo stato della ricerca, nazionale e internazionale. Ovviamente, il valore scientifico dei componenti è garanzia di qualità della consulenza tecnica erogata, ma certamente, dal punto di vista giuridico, stiamo parlando di un collegio che opera in funzione di stretta collaborazione del Ministro.

Il legame con il Ministero sarà forte anche per il CNGR, quando inizierà ad operare.

Dunque, riprendendo la teoria del doppio centro illustrata in precedenza, si può dire che tutti i collegi elencati (CEPR, CNGR, ANVUR) gravitano, in un modo o nell'altro, nel centro governativo e, cioè, afferiscano e rispondano al titolare dell'indirizzo politico.

La legislazione degli ultimi anni sembra aver gradualmente costruito una sorta di reticolo di competenze tra tali organismi ⁵, che ha finito in taluni casi per sostituire e in altri casi per "sterilizzare" l'attività posta in essere dall'altro centro e, cioè, dalla rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche nazionali, per il tramite del CUN.

⁵ Si rinvia, su questo profilo, all'accurata disamina della normativa compiuta da A. Travi, *Organi consultivi e processi decisionali dopo la riforma*, in questo volume.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

Il parere di tale organo è spesso equiparato dalle norme a quello di altri collegi di afferenza governativa, con la conseguente confusione tra consulenza tecnica in ausilio del governo operata da parte di soggetti nominati dal Ministro e consulenza tecnico-politica in rappresentanza degli interessi della comunità scientifica nazionale operata da parte di soggetti eletti dalle comunità di riferimento. La confusione dei ruoli e l'equiparazione degli atti (ricavata semplicemente dalla natura formale degli stessi) pone il problema dell'indebolimento e della dequotazione del "centro scientifico-accademico", con conseguente spostamento del baricentro delle decisioni sul solo "centro politico". Se tutto ciò si accompagna alla quasi eliminazione dell'autonomia delle università di cui si è detto all'inizio, se ne ricava almeno un potenziale rischio di distorsione del sistema universitario nazionale.

8. Considerazioni conclusive

Nel tirare le fila del discorso, dunque, sembra di poter formulare tre rilievi conclusivi.

Innanzitutto, il dialogo con le comunità accademiche, che è probabilmente percepito dal centro governativo come fonte di rallentamento procedurale e come luogo per il perseguimento di mediazioni corporative, rinviene le proprie motivazioni storiche nell'alba dello Stato di diritto e più precisamente in uno dei capisaldi di esso, che è dato dalla libertà della scienza e dell'insegnamento.

In secondo luogo, negli ultimi anni si è notevolmente indebolito il ruolo del CUN sotto il profilo funzionale e hanno perso voce, in relazione alla autonoma definizione del proprio destino, le comunità accademiche nazionali. Per ristabilire, in un settore chiave, le necessarie forme di cooperazione tra Stato e società civile, occorre ristabilire un meccanismo efficace di dialogo tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi.

In terzo luogo, l'indebolimento del CUN è imputabile anche all'inadeguatezza della composizione del Consiglio e alla obsolescenza di alcune funzioni. Entrambi gli aspetti ne impediscono l'ottimale funzionamento e ostacolano il perseguimento dell'importante ruolo.

Da questo punto di vista, sarebbe opportuno procedere alla riforma sul piano organizzativo e funzionale del CUN. Una riforma che vada nella direzione di una notevole riduzione del numero dei componenti, eletti esclusivamente dalle comunità accademiche, ciascuno per area. In secondo luogo, una riforma mirante a far divenire il Consiglio il luogo delle discipline e, cioè, la sede di rappresentanza della comunità scientifica universitaria nazionale, in cui saperi e discipline possano lavorare alla promozione dell'avanzamento della scienza e al miglioramento

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

dell'attività didattica. La maggiore efficacia e il riconosciuto rilievo dell'organismo potrebbero tra l'altro indurre i migliori scienziati di ciascuna area accademica a candidarsi a rappresentare la propria comunità scientifica nazionale.

In tal modo, si potrebbe riconoscere al CUN quella autorevolezza istituzionale, quella *mission* forte e costituzionalmente radicata che è sinora latitante più per le ambiguità della legislazione che per carenza di bisogno della stessa.

Nota bibliografica

Sulla riforma universitaria operata con la legge n. 240 del 2010, *La riforma dell'Università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 353-381; *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 2410/2010*, a cura di M. Brolo e R. de Luca Tamajo, AIDLaSS, Milano, Giuffrè, 2011.

Sulla nuova *governance* universitaria, F. Merloni, *Il Rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 703 ss.; S. Battini, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss.

Sul ruolo dei collegi ai fini della rappresentanza di interessi in seno alla organizzazione amministrativa, resta fondamentale lo studio monografico di M. Cammelli, *L'amministrazione per collegi. Organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, il Mulino, 1980.

Per un'analisi comparata relativa al governo dell'Università, tra gli altri, *La governance delle università. Italia, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna*, a cura di C. Finocchietti, Roma, Cimea, 2009.

La bibliografia specifica sul CUN è scarsa.

Sull'organizzazione e il funzionamento del CUN sono importanti, anche per la mole di documentazione pubblicata, due recenti volumi elaborati dallo stesso organo: L. Labruna, F. Morandi, N. Rampazzo, F.M. Sanna, *Il CUN e l'autonomia universitaria. La storia, le regole, l'attività*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; Consiglio Universitario Nazionale, *Quattro anni di CUN per l'Università. 2007-2010*, Servizio informazione e documentazione C.UN. – Comunicare Università, Roma, s.d. (ma 2010).

In precedenza, F. D'Angeli, *Il Consiglio Universitario Nazionale*, Torino, Giappichelli, 1999; G. Capano, *L'università in Italia. Un'istituzione che si incammina verso l'Europa*, Bologna, il Mulino, 2000, 38-45; C. Barbatì, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, il Mulino, 2002, 201-209.

**Società Scientifiche delle Scienze Giuridiche
con il patrocinio del
Consiglio Universitario Nazionale**

Successivamente alla riforma, A. Lenzi, C. Barbati, *Il Consiglio Universitario Nazionale: quale ruolo dopo la legge n. 240/2010?*, in *La riforma dell'università tra legge e statuti*, cit., 319-322.