

Paolo DE ANGELIS

COMPENDIO di
**LEGISLAZIONE
UNIVERSITARIA**

**I Edizione
2022**


Neldiritto
Editore

CAPITOLO I

Fonti ed evoluzione normativa della legislazione universitaria

SOMMARIO:

1. Le fonti di legislazione universitaria. – 2. L'università nella Carta costituzionale. – 3. Le prime applicazioni del dettato costituzionale. – 4. La stagione delle autonomie universitarie. – 5. La Legge Gelmini.

1. LE FONTI DI LEGISLAZIONE UNIVERSITARIA.

La prima legge che regola la moderna università è la **Legge Casati** (regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725 del Regno di Sardegna, entrato in vigore nel 1860 e successivamente esteso, con l'unificazione, a tutta l'Italia) che adottò un sistema (percorso di studi che si concludeva con il rilascio di un unico titolo, la laurea) che, in sostanza, perdurerà almeno fino agli anni '80 dello scorso secolo.

Solo cinquanta anni dopo fu emanata una nuova Legge, **la cd. Legge Gentile** (regio decreto 30 settembre 1923, n. 2102, poi trasfuso nel testo unico approvato con R.D. 31 agosto 1933, n. 1592) che prevedeva una differenziazione per l'accesso, consentito indifferentemente a coloro che avessero conseguito un diploma di maturità classica e, invece, limitato alle sole Facoltà di Scienze e di Medicina e Chirurgia per i diplomati del liceo scientifico; mentre agli altri diplomati era preclusa l'iscrizione a qualsiasi università.

2. L'UNIVERSITÀ NELLA CARTA COSTITUZIONALE.

L'evoluzione del sistema universitario, la si voglia analizzare da un punto di vista giuridico, sociale o storico, ha trovato, però, un fondamento certo e stabile solo con la promulgazione della **Carta Costituzionale che, al**

comma 1 dell'art. 33, prevede che “*L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento*” e, **al comma 6**, che “*Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*”.

A seguito della introduzione della norma costituzionale può certamente dirsi che le università siano sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell’ambito dei rispettivi ordinamenti e luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze. Le università, ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità, devono operare, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica

A questo solenne riconoscimento dell’autonomia universitaria, che sembrava aprire la strada a una nuova epoca legislativa, non seguirono importanti riforme normative e le poche leggi che disciplinarono le università lo fecero solo in modo settoriale.

L’indicazione dell’art. 33 era stata, in sostanza, inizialmente intesa in modo molto restrittivo essendo riconosciuto meramente agli atenei il diritto-dovere di organizzarsi mediante la definizione di propri statuti e di dotarsi di regolamenti didattici di ateneo.

Era inevitabile, però, che lo sviluppo della società dell’Italia repubblicana, già alla fine degli anni ’50, portasse a evidenziare chiari segni di crisi in un sistema universitario che non riusciva a dare risposte adeguate né alle forti istanze di mobilità sociale emergenti nel Paese né alle esigenze di svecchiamento dei saperi. Di fatto, l’università era coinvolta in un processo di cambiamento che non riusciva a fare proprio. La situazione universitaria era, in definitiva, globalmente insoddisfacente a causa di *curricula* ingessati e inadeguati alle diverse realtà, forme didattiche obsolete e inefficaci, strutture insufficienti, alto rapporto tra studenti e docenti. Né il ceto accademico né la classe politica riuscivano a fornire risposte adeguate alle richieste di cambiamento e modernizzazione provenienti dal Paese, anzi, finiva per consolidarsi una salda lobby parlamentare.

In questa situazione, già a partire dal 1961 aveva inizio anche una progressiva politica di apertura dell’accesso all’università agli studenti provenienti dalle scuole tecniche, che comportò l’incremento del numero degli iscritti senza che questo fosse compensato da un miglioramento dei servizi e da un ammodernamento dei programmi. Solo nel 1965 veniva proposta una nuova organizzazione della didattica e della ricerca che

puntava a differenziare i titoli di studio e introduceva un moderato regime di impegno per i docenti a tempo pieno: questa normativa, però, non fu mai approvata.

3. LE PRIME APPLICAZIONI DEL DETTATO COSTITUZIONALE.

Nel 1980 fu emanato quello che fino al 2010 ha costituito il testo normativo fondamentale per le istituzioni universitarie, ossia il **D.P.R. 382/1980** che, tra le misure principali:

- individuava tre fasce di docenza;
- istituiva i dipartimenti;
- introduceva un titolo di studio post-laurea denominato dottorato di ricerca.

Solo, però, nel 1989 il disposto costituzionale fu attuato e si pervenne, finalmente, al riconoscimento dell'autonomia statutaria, amministrativa, finanziaria e didattica delle università e, a questa svolta autonomistica, si affiancò l'istituzione di un organo che ricevette le funzioni fino a quel momento proprie della Direzione per l'istruzione universitaria del Ministero della pubblica istruzione: il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (**L. 168/1989**), oggi Ministero dell'università e della Ricerca (**MUR**).

4. LA STAGIONE DELLE AUTONOMIE UNIVERSITARIE.

La L. 168/1989 attribuì alle università una serie di rilevanti autonomie che si trasformarono da proposizioni di principio a concreta realtà operativa negli anni successivi.

Se, infatti, l'**autonomia normativa** era in sostanza contenuta nella stessa L. 168/1989 (che all'art. 6 dispone che le università possano adottare Statuti e Regolamenti), le altre autonomie furono oggetto di successive disposizioni normative finalizzate a dare effettività al principio dell'autonomia universitaria.

Si pensi, ad esempio, alla **L. 210/98** inerente alla gestione delle procedure necessarie al reclutamento del personale docente e ricercatore, che ha innovato fortemente il sistema dei concorsi pubblici per la nomina dei professori e dei ricercatori universitari di ruolo.

Quanto all'autonomia didattica, a essa veniva data attuazione dapprima con la **L. 341/90**, che introduceva due rilevanti novità:

1. il Regolamento didattico, destinato a contenere gli ordinamenti dei corsi di studio;
2. il diploma universitario (triennale o biennale), con cui si rispondeva alla diffusa esigenza di percorsi universitari con taglio professionalizzante.

Successivamente furono emanate:

- la **L. 127/97** e i **D.M. 509/99** e **270/04**, quest'ultimo tuttora vigente (e di cui si dirà di qui a poco);
- la **L. 230/05** (meglio nota come Legge **Moratti**) che apportava alcune innovazioni sullo stato giuridico dei docenti universitari – prevedendo la nuova figura dei ricercatori a tempo determinato – e sulle modalità di reclutamento degli stessi – che tornavano a essere pressoché centralizzati.

Quelli brevemente passati in rassegna sono tutti provvedimenti episodici e settoriali mentre, dal 1980, mancava una disposizione generale che si preoccupasse di riorganizzare le competenze, il funzionamento degli organi e la loro articolazione interna, che ripensasse i meccanismi di reclutamento della docenza e potenziasse la ricerca; il tutto nella prospettiva di un progetto di rinnovamento complessivo della *governance* universitaria.

A tutto ciò risponde, o avrebbe dovuto rispondere, la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (recante 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), una legge snella, contenente alcuni principi basilari e molti rimandi a successive disposizioni attuative che dovrebbero completare la riforma.