

Alla ricerca di un «diritto per l'Università»

Carla Barbati

Sono decorsi cinque anni dall'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, per effetto della quale il sistema universitario è stato sottoposto a un'estesa riforma affidata a una sequenza di atti normativi, interessati anche da ricorrenti modifiche, le ultime delle quali dovute alla legge di stabilità 2016. Le autonomie universitarie sono state chiamate a confrontarsi con un coacervo di regole, «fonte» di quanto potrebbe definirsi un nuovo «diritto dell'Università», non solo per le innovazioni della disciplina di riferimento, ma anche perché sono stati attratti nella «sfera del giuridico» molti profili organizzativi e funzionali, in precedenza esclusi. Il settore è stato così gravato da una burdensome regulation, espressione dell'idea che siano le norme, perciò sempre più invasive e dettagliate, ad assicurare la realizzazione delle riforme. L'esperienza di queste politiche regolative e dei loro costi riporta ora in scena la necessità di una regolazione fit-for-purpose, suggerendo di verificare i percorsi delle riforme per ricondurli a un itinerario atto a condurre a ciò che potrebbe definirsi un «diritto per l'Università».

1. Per una regolazione fit-for-purpose

Sono decorsi cinque anni dall'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, fonte della più estesa riforma alla quale sia stato sottoposto, in tempi recenti, quello che il nostro legislatore sceglie di definire il «sistema universitario», conlocuzione di per sé idonea a esprimere l'idea di una prevalenza dell'insieme sulle sue componenti, identificate mediante un'aggettivazione che sembra voler superare la forza sostantiva di ogni autonomia e perciò anche delle autonomie universitarie.

In effetti, se un tratto contraddistingue la «grande riforma» del 2010, esso ben può ravvisarsi nell'intento di sottoporre le autonomie universitarie, nelle loro diverse e plurime declinazioni dell'autonomia istituzionale, normativa, organizzativa, didattica, scientifica e finanziaria¹, a un

(1) Sui contenuti dell'autonomia universitaria, si veda ancora art. 6, l. 9 maggio 1989, n. 168, «Istituzione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica».

complesso di regole la cui estensione e vincolatività vale a ricondurle a modelli in larga parte eterodeterminati, nei quali trova espressione l'idea del valore assegnato all'unitarietà di un sistema, centralmente governato e amministrato.

Un disegno affidato solo in parte alle disposizioni immediatamente applicative di un provvedimento quale la l. n. 240 del 2010 che, per essere configurato anche come legge delega², demanda la propria attuazione ad altri atti normativi chiamati a succedersi l'un l'altro, in una moltiplicazione delle fonti di disciplina primarie, secondarie e terziarie alla quale corrisponde una pari moltiplicazione delle sedi della regolazione presso il centro statale.

Nuove previsioni che comunque non assorbono la disciplina del settore, ancora consegnata ad atti precedenti i quali conservano vigenza sia pure in un contesto che ne rende spesso incerto l'ambito di applicazione, a causa del mancato coordinamento delle tante regole che si stratificano, impegnando anche le Istituzioni universitarie nell'esercizio di un'autonomia normativa volta in larga misura ad attuarle o comunque interpretarle. Un quadro del quale sono parti anche le numerose modifiche apportate, in questi anni di sua vigenza, alla l. n. 240 del 2010, oggetto di una «manutenzione ordinaria» affidata, come spesso avviene, ad altre leggi e da ultimo anche alla legge di stabilità 2016, che, se non hanno cambiato il disegno della riforma, ne hanno variato talune linee, incidendo sull'impatto e sul significato di molte scelte, esposte a differenti condizioni e talvolta a differenti contesti applicativi.

In esito a questi processi, le autonomie universitarie sono state chiamate a confrontarsi con un coacervo di regole che si sono fatte «fonte» di quanto potrebbe definirsi un nuovo «diritto dell'Università», non solo per le innovazioni della disciplina di riferimento, ma anche perché sono stati attratti nella «sfera del giuridico» molti profili organizzativi e funzionali, in precedenza esclusi.

Il settore è stato così interessato da uno dei più importanti carichi regolativi e burocratici creati negli ultimi anni, gravato da una *burdenosome regulation* che se è notoriamente poco costosa per i regolatori porta

(2) In tema di c.d. deleghe miste, cfr. A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVI, Roma, 1991, p. 10.

con sé i costi diretti e indiretti dei tanti oneri imposti ai destinatari, siano essi strutture o singoli e, soprattutto, porta con sé l'idea che siano le norme, perciò sempre più invasive e dettagliate, ad assicurare la realizzazione delle riforme.

Quasi un ossimoro, per una riforma che si voleva funzionale a incentivare quella qualità ed efficienza alle quali occorrono poche regole, adeguate alle esigenze dei diversi settori e fra loro coordinate in modo da assicurarne certezza e chiarezza, ossia quella *better regulation* considerata, anche in sede comunitaria oltre che sovranazionale, fra i principali strumenti per garantire i buoni esiti degli interventi normativi³ e dalla quale il nuovo «diritto dell'Università» sembra allontanarsi, quasi a dar vita a un diritto speciale, anche perché in deroga alle direttrici che si vuole guidino gli interventi dei legislatori e dei Governi.

Ed è appunto l'esperienza di queste politiche regolative che sembra essersi fatta causa di quanto, da ultimo, si è annunciata come un'altra necessaria riforma: quella che, nelle «prime parole» usate per descriverne ragioni e finalità, si vorrebbe volta all'«uscita dell'Università dal perimetro della pubblica amministrazione» o, in termini ancor più risolutivi, alla sua «uscita dall'ambito di applicazione del diritto amministrativo».

Parole che, di là dall'effettivo e soprattutto dal possibile significato ad esse ascrivibile, paiono voler tendere a un'estraneità del settore rispetto al sistema amministrativo, quale strada da percorrere perché le autonomie universitarie possano disporre di un ambiente anche normativo adeguato al miglior esercizio delle loro funzioni.

Obiettivo dovuto, quanto intrinseco a ogni regolazione, il cui perseguimento rinvia alla ricerca di percorsi a loro volta adeguati che tuttavia paiono dover andare ben oltre la natura e la forma giuridica dei soggetti, improbabile fondamento delle sempre più labili e incerte distinzioni fra i diritti applicabili, per investire semmai quella che gli stessi esiti della riforma indicano come la vera questione aperta, ossia quella concernente il «ruolo» che s'intenda riconoscere all'Università, direttrice di ogni regolazione *fit for purpose*.

(3) Sul rilievo della *better regulation*, «*simple and of high quality*», come tale riconosciuta quale obiettivo di pubblico interesse ai fini dell'Agenda europea di Lisbona, cfr. anche OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (22 marzo 2012).

Tante sono, come sempre, le prospettive dalle quali guardare alle riforme e segnatamente alle «riforme delle riforme»; tanti i criteri che, allo scopo, possono essere assunti a riferimento e tali da non poter essere compresi in un unico sguardo. La scelta che perciò s'impone e che qui si accoglie è quella di verificare la direzione dei percorsi di riforma aperti, siano essi in corso, interrotti o incompiuti, per valutarne la distanza o la vicinanza a quell'obiettivo, da ritrovare nell'esperienza del nostro sistema universitario dopo la «grande riforma», che ben può farsi consistere nella configurazione di un «diritto per l'Università» anziché «dell'Università».

Una prospettiva, per una consapevolezza prodromica alla definizione di qualsivoglia itinerario di riforma, che apre a domande e alla ricerca di risposte che investono tutti i profili funzionali e organizzativi delle tante autonomie universitarie, ma che nondimeno, «per cominciare», possono essere riferite alle soluzioni maggiormente interessate dalle riforme che si sono venute succedendo e che si stanno immaginando, le quali trovano sovente in esse il proprio centro e la propria occasione, quali sono quelle concernenti le politiche per il reclutamento del personale docente, per la valutazione e per l'internazionalizzazione.

2. Percorsi aperti e «vie di fuga»: i «tanti» reclutamenti

L'analisi delle «riforme aperte» e segnatamente in corso non può che procedere dunque dalle modifiche che, ancora una volta, stanno interessando il reclutamento e la progressione nei ruoli del personale docente e ricercatore.

Da sempre questione fra le più dibattute e perciò oggetto, quanto a soluzioni, di reiterati ripensamenti da parte di un legislatore del quale ha attratto, e va tuttora quasi assorbendo, le attenzioni di riforma, è anche quella che ha conosciuto la più significativa ridefinizione della propria disciplina con l'istituzione, ad opera della l. n. 240 del 2010, dell'Abilitazione scientifica nazionale, quale procedimento valutativo volto ad attestare la «qualificazione scientifica [...] requisito necessario per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori»⁴. Un'innovazione di por-

(4) Cfr. art. 16, comma 1, l. n. 240/2010.

tata equivalente ha investito la figura dei ricercatori, per i quali la medesima legge del 2010 ha previsto la possibilità di posizioni solo a tempo determinato di due tipologie, differenziate quanto a condizioni richieste per accedervi e a possibili sviluppi in termini di progressione nei ruoli⁵. Soprattutto, queste sono state anche le parti della riforma, dovuta alla l. n. 240/2010, che più hanno avuto occasione di essere testate nel loro rendimento. Quanto all'Abilitazione scientifica nazionale, tramite la quale si sono intese replicare, sia pure con tratti anche molto differenti, esperienze già diffuse in altri ordinamenti, la sua applicazione, alla prova dell'elevato contenzioso cui ha dato occasione, ha subito palesato la complessa tenuta delle regole sia procedurali sia sostanziali cui è stata assoggettata, rivelatesi causa di elevati costi diretti e indiretti non solo per gli interessati, ma anche per lo stesso regolatore e segnatamente per la struttura ministeriale, chiamata a gestirla.

Esperienze che hanno pertanto condotto a cercare di superarne le principali criticità, con le correzioni che all'art. 16 della l. n. 240/2010 sono state apportate, in via d'urgenza, dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114⁶, presupposti di altre modifiche concernenti sia le procedure sia i criteri e i parametri per il conferimento dell'Abilitazione.

Benché non tutti gli atti normativi siano stati adottati al momento in cui si scrive, le innovazioni già introdotte e quelle che si vanno annunciando negli schemi dei provvedimenti sottoposti all'esame delle istanze consultive, paiono trovarsi in un rapporto ancora complesso con la via delle semplificazioni o comunque della *better regulation*.

(5) In proposito, cfr. art. 24, l. n. 240/2010, nel cui comma 3 si definiscono, rispettivamente alle lett. *a)* e *b)*, le posizioni dei ricercatori destinatari di contratti di durata triennale, prorogabili per soli due anni e per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte e le posizioni dei ricercatori, appunto di tipologia *b)*, destinatari di contratti triennali non rinnovabili, riservati ai candidati che si trovino nelle condizioni indicate dalla disposizione. Figure, queste ultime, per le quali si prevede, nel comma 4 dell'art. 24, che «nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, nel terzo anno di contratto [...], l'Università valuta il titolare del contratto stesso, che abbia conseguito l'Abilitazione scientifica [...] ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato» e del suo inquadramento come tale, in caso di esito positivo della valutazione.

(6) È questa la legge di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».

La cascata degli atti regolatori non conosce alcun contenimento, ancora articolata in quattro provvedimenti, il primo dei quali, concernente la definizione dei settori concorsuali e dei macrosettori, in relazione ai quali si svolgono le procedure per il conferimento dell'Abilitazione, assume la valenza di atto presupposto anche nella sistematica della l. n. 240/2010 che di esso si occupa all'art. 15, comma 3, prevedendone la revisione «con cadenza almeno quinquennale».

Con d.m. 30 ottobre 2015, n. 855 si è perciò proceduto a una loro rideterminazione che è andata oltre la necessità di garantirne le consistenze numeriche⁷, per adeguarne la configurazione alle nuove previsioni dell'art. 16 volte ad assicurare, all'interno delle Commissioni, la rappresentanza «fin dove possibile proporzionale dei settori scientifico-disciplinari» e la «partecipazione di almeno un commissario per ciascun settore scientifico-disciplinare compreso nel settore concorsuale al quale afferiscano almeno dieci professori ordinari», così da ovviare alle difficoltà anche valutative e di giudizio connesse alle precedenti composizioni⁸.

Tuttavia, sono soprattutto gli altri tre provvedimenti, funzionali alla disciplina delle Abilitazioni, dopo le modifiche del 2014, a confermare nella loro consequenzialità, anche di disciplina, la complessità del quadro normativo.

A un primo regolamento, concernente le modalità di espletamento delle procedure per il conferimento dell'Abilitazione, adottato nelle forme del decreto del Presidente della Repubblica, segue un secondo atto, volto a definire i criteri e i parametri per la valutazione dei candidati e per l'accertamento della qualificazione dei commissari, per il quale si prevede la forma del decreto ministeriale provvisto di natura regolamentare e infine un terzo provvedimento, da adottare anch'esso come decreto ministeriale, ma sulla base di una proposta dell'ANVUR, sentito il Con-

(7) Consistenze comunque limitate, dall'art. 15, comma 2, della l. n. 240/2010, come modificato, ad almeno «venti professori ordinari» per ciascun settore concorsuale.

(8) Cfr. art. 16, comma 3, lett. i) della l. n. 240/2010, come modificato. All'esigenza di assicurare competenze adeguate alle valutazioni è funzionale anche l'altra modifica apportata a questa disposizione, volta a prevedere che «nel caso di candidati afferenti ad un settore scientifico-disciplinare non rappresentato in Commissione» sia obbligatoria l'acquisizione, da parte della Commissione, di pareri scritti *pro veritate*.

siglio Universitario Nazionale⁹, nel quale fissare quelli che lo schema di regolamento relativo alle procedure identifica, in termini nuovi, come «valori soglia degli indicatori» che devono essere raggiunti per conseguire l'Abilitazione.

Una sequenza di provvedimenti, dunque, che, mentre ribadisce la scelta interpretativa, già delle precedenti procedure, di affiancare alla definizione dei criteri e dei parametri, richiesta dal legislatore, quella dei cd. indicatori di produttività scientifica, riafferma l'idea che la valutazione della qualificazione scientifica dei candidati meriti di essere non soltanto indirizzata o comunque orientata, ma in qualche misura eterodiretta tramite regole anche sostanziali, e non solo procedurali, definite in una sede che ora è direttamente normativa.

Non subisce alcuna correzione anche l'idea che la stessa selezione dei commissari non sia demandabile, neppure in parte, alla comunità scientifica di riferimento ma debba essere parimenti affidata a regole sostanziali, comprensive di criteri, parametri, indicatori normativamente fissati, salvo il successivo ricorso al sistema del sorteggio per la composizione delle Commissioni fra i selezionati.

Quanto alle procedure, le nuove regole le privano dell'andamento tipico di quelle concorsuali, prevedendo che esse si svolgano «a ciclo continuo», come il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di regolamento¹⁰, ha ritenuto perspicuamente di definire quanto, in termini quasi colloquiali, è stato presentato quale modello «a sportello».

Una modalità operativa che, se introduce un possibile alleggerimento di oneri per i candidati, moltiplica le scadenze interne che gravano l'operato delle Commissioni e delle strutture amministrative preposte alla gestione dei loro lavori, come si conviene a ciò che pare risolversi in una frammentazione procedurale, di per sé equivalente a un'altra sfida alla tenuta del procedimento.

(9) Cfr. art. 4 dello «schema di regolamento recante modifiche al d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222 concernente il conferimento dell'Abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240». Previsione con la quale si innova rispetto alla precedente procedura, per la quale si prevedeva che i cd. indicatori fossero fissati con mera deliberazione dell'ANVUR.

(10) Cfr. parere Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per Atti normativi, n. 02869/2015

Ed è forse proprio la consapevolezza delle complessità connaturate a una procedura costruita sulla base di tanti atti normativi e di tante regole, della quale potrebbe essere revocata in dubbio la stessa adeguatezza, in termini di proporzionalità, al fine di individuare i candidati legittimati a partecipare ai successivi reclutamenti presso gli Atenei, ad avere indotto la ricerca di «vie di fuga» da parte di chi quelle stesse regole scrive o lascia scrivere.

Una ricerca che si è espressa nel potenziamento, quasi nella promozione, di un «altro reclutamento», quello per «chiamata diretta», quale modalità o meglio insieme di modalità giudicate funzionali alla valorizzazione di un «merito», ossia di un' idoneità dello studioso a ricoprire posizioni di docenza accademica che si ritiene accertabile in forma più agile, appunto «diretta», di quella prevista dalle ordinarie procedure di selezione¹¹.

Diversi, e progressivamente ampliati, in forza di interventi integrativi e modificativi della previsione che ancora ne detta la disciplina, ossia l'art. 1, comma 9, della l. 4 novembre 2005, n. 230¹², sono i titoli che aprono a queste altre possibilità di reclutamento, supportate anche da finanziamenti dedicati.

A questi, la l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), all'art. 1, comma 207, ne aggiunge un altro, prevedendo che, «al fine di accrescere l'attrattività e la competitività del sistema universitario italiano a livello internazionale», sia istituito «in via sperimentale», nello stato di previsione del MIUR, un fondo speciale denominato «Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta», destinato a finanziare «chiamate dirette di studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico» nelle posizioni di professore di prima e di seconda fascia, selezionati esclusivamente secondo le procedure definite dai successivi commi 208-211.

A tale scopo, s'introduce, «in deroga alle norme sul reclutamento dei professori universitari», una nuova modalità di selezione, affidata a una procedura nazionale da svolgere «nel rispetto di criteri volti a valoriz-

(11) Sul punto ci si permette di rinviare a C. BARBATI, *L'altro reclutamento universitario: la chiamata diretta*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, p. 1232 ss.

(12) Legge recante «Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari».

zare l'eccellenza dei percorsi individuali di ricerca scientifica», secondo i migliori *standard* valutativi nazionali e internazionali propri dell'area scientifica di riferimento, stabiliti in apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari¹³.

Un'altra procedura che amplia dunque le fattispecie di chiamata diretta alle quali viene formalmente ascritta, anche tramite il suo testuale richiamo nella disposizione della l. n. 230 del 2005, e che soprattutto contribuisce a moltiplicare le vie del reclutamento universitario, anche quando questo assuma la forma della mobilità di docenti in servizio presso Atenei italiani, riconosciuti fra i possibili destinatari di questi finanziamenti per ciò che diventa la loro chiamata diretta, nella stessa fascia, presso altre sedi.

Una moltiplicazione realizzata tramite la configurazione di «regimi speciali» che paiono voler offrire «vie di fuga» alle complessità create e ricreate dallo stesso legislatore, ma che in realtà si traducono in «vie di fuga» dalla semplificazione, con «riforme di riforme» che sostituiscono e aggiungono tessere a un mosaico del quale occorre, ancora una volta, ricomporre il disegno.

Quanto alla posizione dei ricercatori, la duplicazione della loro figura in quelle cosiddette di tipo a) e di tipo b)¹⁴ si è misurata, nell'applicazione, con altre complessità correlate sia ai vincoli normativi e amministrativi che circondano la possibilità per gli Atenei di stipulare i relativi contrat-

(13) Al decreto è rimesso altresì, e fra l'altro, disciplinare, oltre ai criteri per valutare l'eccellenza scientifica dei percorsi individuali di ricerca, le modalità per l'attivazione e lo svolgimento della procedura di selezione, la nomina e il funzionamento delle Commissioni di valutazione, per le quali si prevede debbano essere formate per ogni area disciplinare da studiosi italiani e stranieri di alta qualificazione operanti nel campo della ricerca scientifica e tecnologica, il numero dei posti di professore, egualmente distribuiti fra la prima e la seconda fascia e il numero dei posti destinati a professori di prima e di seconda fascia già in servizio in Atenei italiani, i criteri per l'individuazione delle aree scientifiche di riferimento anche per ragioni di loro crescita e di miglioramento, le modalità di assegnazione all'Ateneo delle risorse necessarie a coprire gli oneri stipendiali nonché l'eventuale concorso dell'Ateneo alla loro copertura mediante risorse proprie e insieme il numero massimo di chiamate dirette consentite, a questo titolo, a ogni Ateneo.

(14) In proposito, cfr. art. 24, comma 3, lett. a) e b), l. n. 240 del 2010, per i cui contenuti si rinvia *sub* nt. 5.

ti¹⁵ sia, per quanto concerne in particolare i ricercatori di tipo b), alle incertezze di una disciplina la cui scrittura ha lasciato diverse zone d'ombra in merito agli stessi titoli richiesti per l'ammissione alle procedure¹⁶. Anche in relazione al loro reclutamento si è perciò aperto un nuovo percorso di riforme. Traendo occasione dalla presentazione del d.d.l. S1873, nella sua formulazione originaria volto solo a definire in termini più estesi, ma anche più certi, le condizioni necessarie per accedere ai contratti per le posizioni di ricercatore di cui all'art. 24, comma 3, lett. b), ampliandole ai beneficiari di assegni di ricerca conferiti ai sensi dell'art. 22, l. n. 240 del 2010 e ai possessori di Abilitazioni alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia¹⁷, presso la Commissione VII del Senato sono stati presentati emendamenti volti a un più generale ripensamento della figura del ricercatore¹⁸.

Un «cantier» aperto mentre con decreto interministeriale 10 dicembre 2015, n. 924 si dà avvio a un «piano di reclutamento dei ricercatori di tipo b)» nelle cui premesse si stabilizza l'interpretazione letterale, e per-

(15) Si ricorda, in particolare, il vincolo introdotto dall'art. 4, comma 2, lett. c) del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49, ove si è prevista, per gli Atenei con una percentuale di professori di prima fascia superiore al 30% del totale dei professori, l'assunzione di un ricercatore di tipo b) per ogni professore di prima fascia. Percentuale poi corretta in un rapporto di due a uno dalla Stabilità 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190).

(16) L'art. 24, comma 3, lett. b) prevede, infatti, che possano partecipare alle procedure per il conferimento di questi contratti solo coloro che «hanno usufruito dei contratti di cui alla lettera a), ovvero, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca ai sensi dell'articolo 51, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni, o di borse post-dottorato ai sensi dell'articolo 4 della legge 30 novembre 1989, n. 398, ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in Atenei stranieri». Una formulazione che, nella sua lettera, pare escludere coloro che abbiano usufruito di assegni di ricerca conferiti ai sensi dell'art. 22 della medesima l. n. 240/2010, come ritenne anche il TAR Toscana con una sentenza (n. 1208 del 2013) cui fece seguito il 6 agosto 2014 una nota del Ministero con la quale si ritenne di avallare un'interpretazione estensiva della disposizione, comprendendo fra i legittimati anche i titolari di assegni di ricerca conferiti ai sensi dell'art. 22 della l. n. 240/2010.

(17) Cfr. d.d.l. S1873 recante «Modifica all'articolo 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, in materia di ricercatori a tempo determinato», comunicato alla Presidenza il 24 aprile 2015.

(18) Emendamenti con i quali si tende, in particolare, all'unificazione della figura del ricercatore, quale titolare di un contratto a tempo indeterminato che, decorso un termine stabilito in un massimo di cinque anni, se in possesso di Abilitazione, è soggetto a una valutazione, da parte dell'Ateneo, funzionale alla sua immissione nel ruolo di professore associato. Cfr. fascicolo emendamenti al d.d.l. S1873, presentati presso la Commissione VII, Istruzione pubblica e beni culturali del Senato della Repubblica, all'ottobre 2015.

ciò più restrittiva, circa le condizioni per accedere a queste posizioni e mentre la legge di stabilità 2016 introduce misure dirette a favorire l'assunzione sia dei ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lett. a) della l. n. 240/2010, esentandola, per le sole Università in positive situazioni di bilancio, dalle limitazioni del *turn over*, sia dei ricercatori di cui alla lett. b), cui destina un incremento del Fondo per il finanziamento ordinario, in vista anche del loro «conseguente eventuale consolidamento nella posizione di professore di seconda fascia»¹⁹.

Un'altra tessera dunque di un percorso di riforma che non sembra conoscere soste, quasi a fare del reclutamento, nelle ormai plurime declinazioni delle regole che ne disciplinano le diverse figure, il terreno che diventa anche «luogo» sul quale precipitano, quasi ad addensarsi, le conseguenze di scelte, vecchie e nuove, concernenti altre soluzioni, ad esso funzionali, che non si riescono o non si vogliono sottoporre a ripensamenti e perciò oggetto di quelli che possono considerarsi percorsi di riforma interrotti e incompiuti.

3. Percorsi interrotti: al cospetto della valutazione

Sullo sfondo dei reclutamenti come delle progressioni in ruolo del personale docente e delle loro erratiche quanto complesse vicende, si staglia quasi ad essere l'oggetto indiretto, sebbene non dichiarato, delle loro riforme, l'istituto al quale la riforma del 2010 ha inteso consegnare la più importante innovazione per l'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema, ossia la valutazione o meglio sarebbe dire le tante valutazioni, interne ed esterne, alle quali sono state sottoposte le autonomie universitarie.

La stessa modifica dei criteri, dei parametri e degli indicatori per l'accertamento della qualificazione scientifica dei candidati e degli aspiranti commissari ai procedimenti di abilitazione scientifica si definisce, essenzialmente, come modifica di talune regole sostanziali e procedurali del-

(19) In questo senso, cfr. rispettivamente art. 1, commi 247 e 248, legge di stabilità 2016, ove si prevede un incremento del Fondo di finanziamento ordinario di 47 milioni di euro per l'anno 2016 e di 50,5 milioni di euro a decorrere dal 2017, destinato ai contratti per i ricercatori di tipo b), prevedendo altresì la loro assegnazione agli Atenei con decreto ministeriale, sulla base dei risultati della VQR. Quanto alle misure dedicate ai ricercatori di tipo a), cfr. art. 1, comma 251, della l. 28 dicembre 2015, n. 208.

la valutazione, sia pur perseguita tramite misure che assumono la consistenza di meri correttivi. Per quanto ricordato, non si rinuncia, infatti, né all'estensione delle regole né al loro impatto conformativo, come se ogni ripensamento in merito al «come» valutare dovesse arrestarsi entro limiti tali da non tradursi in un ripensamento del «se» della valutazione. Correttivi pertanto cauti, o se si vuole timidi, che non giungono peraltro a investire le altre valutazioni, né si misurano con il loro rendimento e perciò con l'analisi dei costi e dei benefici che ne derivano, quasi a farne l'oggetto di quella che ben può considerarsi una riforma interrotta, quali sono tutte le riforme che non siano verificate nel loro impatto per meglio adeguarle alle necessità dei settori cui si applicano.

Tanti sarebbero gli indicatori capaci di documentare le complessità e perciò le debolezze della nuova valutazione, soprattutto esterna, voluta dal legislatore del 2010 e da questi lasciata alle regole ma ancor di più all'auto-determinazione dello stesso soggetto preposto ad esercitarla. Esperienze, da tempo oggetto di rilievi critici e perciò di domande, rivolte alle stesse sedi di indirizzo politico-amministrativo, che rimangono in attesa di risposte. Anziché riprendere tali più ampie questioni, già diffusamente indagate, qui si sceglie di guardare a un aspetto che, per la facilità delle risposte che si sarebbero potute dare e che sono mancate, può considerarsi emblema di quanto appare «rinuncia» a una *better regulation* «per» la valutazione specie della ricerca, ossia alla perdurante assenza delle infrastrutture necessarie al suo corretto esercizio.

Questa valutazione, quando abbia riguardo sia a quanto prodotto dai singoli sia a quanto prodotto presso le strutture, come avviene nell'ambito degli Esercizi di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR), parametri per l'allocazione della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario destinato agli Atenei statali, continua a rimanere priva di ciò che il legislatore del 2009 aveva ritenuto necessario, sia pure per una valutazione meno incidente di quella configurata dalle riforme del 2010, ossia un'Anagrafe nazionale nominativa delle pubblicazioni scientifiche dei professori e dei ricercatori.

Negli intendimenti di quel legislatore, l'inserimento nell'ANPREPS, per ciascun soggetto, delle pubblicazioni che rispondessero ai criteri di scientificità stabiliti con apposito decreto ministeriale, su proposta del Consiglio Universitario Nazionale e sentito il Comitato di indirizzo per

la valutazione della ricerca, organismo le cui competenze appartengono oggi all'ANVUR²⁰, era infatti immaginata come strumento per una valutazione della ricerca della quale si intendeva assicurare quel corretto esercizio che richiede, innanzi tutto, il riconoscimento del suo oggetto, verificato oltre che nella sua ontologia di scientificità anche nella sua imputazione inequivoca agli autori.

Benché il procedimento per l'identificazione dei criteri di scientificità delle pubblicazioni, funzionale alla costituzione dell'ANPREPS, sia stato avviato su iniziativa del Consiglio Universitario Nazionale tramite la formulazione, in esito a una Consultazione Pubblica della Comunità Scientifica svoltasi dall'aprile all'ottobre 2013, della proposta prevista dalla l. n. 1 del 2009²¹, questa non è mai stata sottoposta al previsto parere dell'ANVUR, per giacere fra le tante carte dimenticate dei tanti progetti di riforma avviati e poi interrotti.

La valutazione della ricerca ha perciò proseguito un percorso che l'ha vista affidata, quasi consegnata, esclusivamente alle decisioni dell'Agenzia preposta e alle soluzioni, spesso empiriche, da essa immaginate per dotarla di quelle garanzie che un precedente legislatore pensava dovessero essere altrimenti procurate.

A queste misure, che appaiono perciò rimedi, sono ascrivibili sia la scelta dell'ANVUR di demandare a gruppi di esperti, da essa appositamente previsti e costituiti, la definizione non tanto dei criteri di scientificità ma di quelli che diventano, nella nuova nomenclatura, i prodotti della ricerca suscettibili di essere valutati, sia la più recente scelta di richiedere a tutti i docenti e ricercatori di dotarsi del codice identificativo, ORCID²²,

(20) In questo senso, cfr. art. 3-ter della l. 9 gennaio 2009, n. 1, di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca».

(21) Cfr. proposta del Consiglio Universitario Nazionale di «Criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni e degli altri prodotti della ricerca, ai sensi dell'art. 3-ter, comma 2, l. 9 gennaio 2009, n. 1 e successive modificazioni», del 22 ottobre 2013, in www.cun.it.

(22) ORCID, acronimo di *Open Researcher and Contributor Id*, registro di identificatori univoci per autori che, come precisano gli stessi gestori, «provides a persistent digital identifier that distinguishes you from every other researcher and, through integration in key research workflows such as manuscript and grant submission, supports automated linkages between you and your professional activities ensuring that your work is recognized».

configurato ad altri fini e nell'ambito di altre esperienze, come soluzione utile all'accertamento dei dati concernenti, almeno, l'identificazione dei soggetti cui le pubblicazioni siano imputabili.

Un rimedio, appunto, che si accompagna a un silenzio delle sedi istituzionali in merito al «come» e al «perché» valutare che va a gravare altri processi e altri percorsi dipendenti dalla valutazione, come dipendenti ne sono tutte le componenti del sistema universitario; processi e percorsi che restano anche perciò incompiuti.

4. Percorsi incompiuti: l'internazionalizzazione «che attende»

E incompiuto, più che interrotto, è un altro dei percorsi ai quali le riforme hanno affidato la valorizzazione delle autonomie universitarie, ossia quello volto alla loro internazionalizzazione, obiettivo di per sé suscettibile di differenti declinazioni quali gli sono state riconosciute anche nell'esperienza dei processi posti in essere per il suo conseguimento.

L'internazionalizzazione dapprima affermata, in ambito europeo, come insieme di misure funzionali alla partecipazione dei diversi Paesi e così dell'Italia a quello che, nel marzo 2010, sarebbe diventato lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (*European Higher Education Area – EHEA*), evoluzione di quel Processo di Bologna avviato nel 1999 al fine di dotare i sistemi universitari europei di un'architettura comune, quanto a titoli di studio e leggibilità dei percorsi formativi, è venuta gradualmente ad acquisire altre valenze e a tradursi in altri impegni, anche sulla scorta degli accordi conclusi in sede sovranazionale per il suo consolidamento e rafforzamento.

A queste evoluzioni si devono anche le differenti o, potrebbe dirsi, più avanzate accezioni di un'internazionalizzazione che riconosce nell'istruzione, segnatamente di livello universitario, lo strumento per la costruzione di una società inclusiva, capace di promuovere lo sviluppo globale, e di rispondere ai nuovi bisogni da esso proposti, attraverso la formazione di professionalità adeguate.

Un'internazionalizzazione, dunque, non solo competitiva, volta alla collocazione e al riconoscimento in ambito sovranazionale del sistema di istruzione superiore e della ricerca, ma anche e soprattutto cooperativa, alla quale anche le Istituzioni universitarie e i Governi di riferimento sono chiamati a concorrere con politiche e con strumenti comuni che,

per quanto concerne l'area europea, presuppongono un rafforzamento della stessa integrazione fra i rispettivi sistemi.

E dell'internazionalizzazione il nostro legislatore non manca, soprattutto con i più recenti provvedimenti, di occuparsi, sia pure all'interno di previsioni che non sempre la elevano a finalità da perseguire, per riconoscerla semmai come condizione che deve accompagnare le scelte delle diverse componenti del sistema universitario. Un presupposto, perciò, più che un esito delle riforme per l'incentivazione della qualità e dell'efficienza dell'istruzione superiore, come sembrano evidenziare anche studi recenti condotti in sede europea, laddove con riferimento all'esperienza italiana si rileva che «*Universities have been required to internationalise in order to receive funding, rather than being funded in order to internationalise*»²³.

A questa concezione di un'internazionalizzazione-presupposto rispondono, fra le altre, le regole che ne fanno parametro di valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche dei singoli o criterio premiante per la valutazione della produzione scientifica condotta presso le strutture, vivendo a questi fini di fortunate declinazioni nella forma degli incarichi di insegnamento o ricerca presso Atenei ed Istituti di ricerca esteri o dell'utilizzo della lingua inglese, che si suppone veicolare per tutte le comunità scientifiche.

L'internazionalizzazione diventa invece obiettivo agli effetti delle misure normative e finanziarie volte a favorire il reclutamento di professori e ricercatori dall'estero, sia che avvenga nell'ambito dei programmi cosiddetti di «rientro dei cervelli» sia che si atteggi come chiamata di docenti, italiani o stranieri, che occupino posizioni corrispondenti all'estero²⁴,

(23) In questo senso, lo Studio *Internationalisation of Higher Education*, commissionato dalla Commissione Cultura ed Educazione del Parlamento europeo, presentato a Bruxelles il 12 novembre 2015.

(24) È qui opportuno ricordare che il cosiddetto programma di «rientro dei cervelli», avviato con d.m. 26 gennaio 2001, n. 13, per favorire il rientro di studiosi italiani o attrarre talenti stranieri, è fra i titoli che legittimano una delle ormai tante fattispecie di chiamata diretta, ancora oggi disciplinate, anche in forza di sue integrazioni, non ultima quella introdotta dalla legge di stabilità 2015, dall'art. 1, comma 9, della l. 4 novembre 2005, n. 230, per il quale si rinvia a quanto già precisato *sub* nt. 10 e 11. Quanto alla chiamata di docenti che occupino posizioni corrispondenti all'estero, questa può avvenire sia nell'ambito delle procedure di chiamata diretta sia tramite le procedure per il reclutamento presso gli Atenei ai sensi dell'art. 18 della l. n. 240/2010.

come tale riconosciuta anche parametro in base al quale valutare, a fini di premialità finanziarie, le politiche di reclutamento degli Atenei²⁵. Questa attenzione a un'internazionalizzazione «in entrata» non è tuttavia giunta a prevedere quelle procedure dedicate e semplificate di rilascio dei visti per l'ingresso e per il soggiorno di studiosi non comunitari, accolte in molti Paesi.

Benché il Piano «Destinazione Italia» avesse individuato nello snellimento delle procedure per il rilascio dei visti una condizione indispensabile perché l'Italia potesse partecipare alla «ricerca globale del talento» e benché la l. 21 febbraio 2014, n. 9, nel suo art. 5, comma 7, avesse impegnato il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'interno e quello del lavoro e delle politiche sociali a prevedere «forme di agevolazione nella trattazione delle domande» connesse con iniziative anche in materia di ricerca, la previsione di un *fast track* per l'ottenimento dei visti è stata sviluppata, con il programma «Italia Startup Visa», solo per la creazione di *start up* innovative, nel settore industriale, mentre non ha interessato le iniziative di formazione avanzata o di ricerca, ancora una volta oggetto di una semplificazione mancata o comunque abbandonata.

Un episodio, se si vuole, che racconta un'internazionalizzazione incompiuta nella sua piena accezione di processo che certo non si esprime nella sola «numerosità del personale docente» reclutato dall'estero, per involgere semmai la capacità del sistema universitario e della ricerca di farsi interlocutore di altri contesti anche sovranazionali e di altri sistemi, così da alimentare quell'«attrattività» che il legislatore continua a richiamare come obiettivo se non come ragione di tutte le politiche e le innovazioni di settore. E perciò un processo incompiuto, anche perché privo di un quadro normativo adeguato allo sviluppo di quelle relazioni necessarie alla dimensione cooperativa, e non già solo competitiva, che la stessa sede comunitaria vuole ne connoti ormai il significato, orientandone le diverse manifestazioni.

Anche per le necessità dell'internazionalizzazione si afferma, dunque,

(25) In questo senso, cfr. art. 9 del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49, ove l'internazionalizzazione come parametro di premialità era riconosciuta anche nella percentuale di professori e ricercatori in servizio, responsabili scientifici di progetti di ricerca, comunitari e internazionali. Previsione che si sarebbe dovuta attivare anche sulla base di criteri definiti dall'ANVUR, rimasta fra le tante disposizioni inattuata.

la qualità delle regole come valore e, con essa, ritornano le istanze della semplificazione quale direttrice per la modernizzazione e per il rafforzamento, interno ed esterno, del sistema universitario. Una regolazione *fit for purpose* che, anche a questi effetti, diventa perciò meta da ritrovare per riforme attese quanto estese a soluzioni funzionali e organizzative che non sono riducibili a quelle cui è affidata un'internazionalizzazione presupposto più che obiettivo, quasi ad essere compito e onere delle tante e diverse autonomie universitarie anziché di quel sistema che per altri aspetti pretende di imporsi, se non sovrapporsi, alle proprie componenti. Restano così incompiute se non dimenticate altre «riforme di riforme» per regolazioni adeguate alle ragioni dell'internazionalizzazione, quali quelle che investono le stesse modalità di organizzazione ed erogazione della didattica nei diversi cicli dell'istruzione superiore.

Percorsi appunto abbandonati, dopo un avvio voluto dallo stesso Ministero, come per le analisi richieste alle Commissioni di studio sul dottorato e sull'autovalutazione della qualità, istituite nel 2013 con decreto ministeriale²⁶. Le proposte formulate per una modifica della normativa in materia di dottorato che permettesse «un alleggerimento (o meglio una razionalizzazione) dei vincoli *ex ante*»²⁷ e, quanto al sistema di autovalutazione della qualità, per una semplificazione delle procedure, una riduzione degli oneri burocratico-amministrativi e una flessibilità atta a sostenere, in primo luogo, il processo di internazionalizzazione delle Università i cui esiti sono strettamente dipendenti «dalla leggibilità e portabilità delle nostre regole in altre lingue e culture» e dunque dal superamento dei vincoli e degli «adempimenti di natura burocratica [...] che [...] ne limitano le potenzialità di innovazione e sperimentazione didattica», ostacolando i processi di internazionalizzazione²⁸, sono rimaste fra i tanti documenti dimenticati.

(26) Commissioni istituite con d.m. 3 luglio 2013, n. 596.

(27) In questo senso, il testo della Relazione finale consegnata dalla Commissione di studio sul dottorato, disponibile sul sito www.miur.it.

(28) Si ricorda qui che la Relazione finale licenziata dalla Commissione di studio sull'autovalutazione della qualità aveva riguardo, in particolare, a quanto previsto nel d.m. 30 gennaio 2013, n. 47, poi modificato in parte con d.m. 23 dicembre 2013, n. 1059, ma in termini tali da non incidere sui rilievi formulati.

Percorsi per un'internazionalizzazione sui quali grava anche il «silenzio» tenuto dalle sedi istituzionali, al cospetto di una valutazione il cui «come» meriterebbe di essere verificato anche a questi fini.

D'altro canto, se con l'introduzione e con il potenziamento della nuova valutazione esterna si è inteso adempiere a un impegno dell'area comunitaria, è nella stessa sede europea che si continua a richiamare la necessità di assegnarle configurazioni adeguate alla funzione cui assolve oltre che rispondenti a criteri condivisi.

Come si legge nel recente *Yerevan Ministerial Communiqué*²⁹, se la creazione dell'*European Higher Education Area* (EHEA) «*is based on public responsibility for higher education, academic freedom, institutional autonomy and commitment to integrity*» e «*it relies on strong public funding, and is implemented through a common degree structure, a shared understanding of principles and processes for quality assurance and recognition*», molto resta da fare, specie per il superamento di un utilizzo in termini solo burocratici degli strumenti della valutazione.

5. Ricostruire l'itinerario per una meta da ritrovare

Percorsi elusi, interrotti, abbandonati, smarriti che paiono dunque allontanare il cammino delle riforme da un itinerario capace di condurre, per le consapevolezze, per le politiche e per i processi che ne orientano la direzione, a una regolazione adeguata al settore universitario e alle sue specificità, appunto *fit-for-purpose*.

Intervenire sul tracciato di questi percorsi per correggerne sino a invertirne, in taluni casi, la rotta significa pertanto rispondere, innanzi tutto, a una domanda che possiede la valenza di un presupposto, qual è quella concernente il ruolo che si intende riconoscere ai sistemi di istruzione e, in particolare, per quanto qui interessa, a quelli superiori di livello universitario.

La valorizzazione dei diversi settori, insita in ogni misura volta a incentivarne qualità ed efficienza, quale categoria concettuale finalistica non racchiude d'altro canto in sé la propria ragione, ma rinvia a una conte-

(29) Comunicato adottato a Yerevan il 14 e 15 maggio 2015, in occasione della 9ª Conferenza ministeriale per la *European Higher Education Area*, nell'ambito delle politiche per l'implementazione del *Bologna Process*. Per il testo cfr. www.ehea.info.

stuale se non preliminarmente identificazione dello scopo al quale deve tendere e perciò a un interrogativo che nel caso ben potrebbe consistere nel chiedersi «a che cosa serva» l'Università.

Questione preliminare a ogni politica pubblica che si vada ad accogliere, della quale è parte costitutiva la stessa concezione delle risorse finanziarie destinate all'Università come «spesa» o al contrario come «investimento». Una scelta la cui valenza conformante ne fa anche quella che più concorre a definire la direzione dei diversi percorsi di riforma, sin qui dominati da processi di contenimento della spesa.

Di questa tendenza, la legge di stabilità 2016 stenta a raccontare mutamenti significativi nonostante qualche cosa, rispetto al passato, sia accaduto nelle forme delle misure ricordate e volte a sostenere il reclutamento di docenti, alle quali si affianca un sia pur limitato incremento del Fondo per il finanziamento ordinario destinato a un «piano straordinario per la chiamata di professori di prima fascia»³⁰. Provvedimenti insufficienti a contrastare gli esiti di scelte che hanno condotto a severe riduzioni numeriche nei ruoli della docenza universitaria e che comunque non giungono al superamento, più volte richiesto e talvolta annunciato, di quei vincoli di natura finanziaria che si traducono nel vincolo amministrativo del «punto organico» all'acquisizione oltre che alla gestione di queste risorse³¹.

Politiche di contenimento delle risorse, espressioni di una *spending review* interpretata come revisione quantitativa più che qualitativa della spesa, che continuano d'altro canto ad applicarsi sia al diritto allo studio, pur con caute inversioni di tendenza nella stabilità 2016, sia all'apparato ministeriale di riferimento.

Il Ministero, già interessato da uscite di professionalità rimaste prive di sostituzioni, ha conosciuto, con il d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 98, una

(30) In questo senso, comma 1, art. 109-*bis*, ove si precisa che questo piano straordinario, da approvare entro il 31 gennaio di ogni anno, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con risorse a valere sul FFO, incrementato di 6 milioni di euro per l'anno 2016 e di 10 milioni di euro a decorrere dal 2017, è destinato anche alla chiamata, nei ruoli di professori di prima fascia, di coloro che hanno ottenuto l'idoneità ai sensi della l. 3 luglio 1998, n. 210.

(31) In proposito, cfr. P. Rossi, *Il punto organico: una storia italiana*, in *RT, Research, Policy and Evaluation*, 3, 2015, p. 1 ss.

riorganizzazione nel segno della riduzione degli uffici dirigenziali, delle dotazioni organiche dei dirigenti e del personale non dirigenziale ossia delle risorse umane, tramite le quali le amministrazioni pubbliche perseguono i propri scopi istituzionali e assolvono gli adempimenti di competenza. Tutto ciò, nonostante l'accrescersi dei compiti di amministrazione attiva derivati proprio da una riforma, quale quella del 2010, che ha inteso ricondurre in capo all'amministrazione statale del settore molte attribuzioni e funzioni, anche regolative e di gestione delle innovazioni introdotte.

L'espandersi della regolazione o, secondo certe letture, dell'amministrativizzazione dell'Istruzione superiore di livello universitario ha così incontrato una delle tante aporie della riforma, ossia un apparato ministeriale fragile in termini di risorse umane e di competenze, chiamato anche a gestire ricorrenti riduzioni dei fondi destinati sia ad esso sia al settore e che la legge di stabilità 2016 conferma. Come si legge nell'Allegato, e come spiega la Relazione tecnica, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 587, la riduzione dei fondi destinati al Ministero, per il prossimo triennio, è pari a 220.400 milioni di euro nel 2016, 240.400 milioni nel 2017 e 200.400 milioni per il 2018, per un totale di poco più di 661 milioni in tre anni, esponendolo alla più alta contrazione di risorse fra tutti i Ministeri.

Non è questa la sede per ricordare le perplessità, in più occasioni già espresse, in merito alla soluzione di imputare al medesimo apparato e soprattutto alla medesima sede di governo politico-amministrativo ambiti, fra loro, differenti ed egualmente incidenti come l'istruzione, da un lato, e l'Università e la ricerca dall'altro³², benché sia da dire che questa scelta appaia ora fra quelle cui si vorrebbero apportare correzioni nel quadro delle future riforme.

Tuttavia, volendo qui riflettere sullo stato delle riforme, siano esse in corso, interrotte, incompiute o comunque attese, non si può non riconoscere il «giusto» rilievo alle vicende e alle necessità dell'apparato al quale competerebbe farsi guida, accanto al legislatore, di nuovi percorsi che siano di ricostituzione di un disegno al quale, per quanto si è detto

(32) In proposito, sia consentito rinviare a C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2014, p. 337 ss.

sull'ambiente normativo e amministrativo con il quale si confronta l'Università, occorrono comunque riforme per sottrazione e non per aggiunta di regole che, per essere fra le più complesse da realizzare, richiedono un governo e un'amministrazione forti.

Ma, per incominciare, qualche cosa potrebbe già essere fatta per ricostruire l'itinerario delle riforme ed è procedere a un riordino della normativa che si faccia occasione anche per quei coordinamenti formali e sostanziali di regole «vecchie e nuove», nelle forme di un testo unico o di un codice innovativo, più volte richiesto, alcune volte tentato e mai definito.

Sede, anche, per quelle semplificazioni che significano adeguamento alle speciali ragioni delle tante autonomie universitarie e dunque strumento per dare avvio alla configurazione di quel «diritto per l'Università» che anche altri Paesi, ai quali sono sconosciute le nostre categorizzazioni di soggetti e di diritti, stanno cercando nell'alleggerimento delle regole connesse all'esercizio delle funzioni spettanti alle Istituzioni universitarie e ai rapporti dei quali sono parti in ragione dei finanziamenti ad esse destinati³³, quasi a dimostrare che la costruzione di una regolazione *fit for purpose* poco o nulla ha a che fare con la natura e con la forma giuridica dei soggetti.

(33) Ci si riferisce qui, in particolare, al report *Recalibrating Regulation of Colleges and Universities*, presentato nel febbraio 2015, come esito del lavoro condotto da un'apposita *Task Force on Government Regulation of Higher Education* costituita nel novembre 2013 su iniziativa di un gruppo bipartisan del Senato statunitense. L'obiettivo della *Task Force* era formulare specifiche indicazioni sulla riduzione o eliminazione delle regole onerose e confuse che gravano, con una molteplicità di adempimenti burocratici, su tutte le componenti del sistema universitario statunitense, così da aiutarle ad indirizzare le loro energie al miglior esercizio delle loro funzioni.

