

Apuntes sobre el Gobierno de las Universidades en Italia

■ LAURA CAPPUCCIO ■

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Università degli Studi Federico II di Napoli

Sumario:

1. Las Universidades públicas y privadas. Las orientaciones generales de la jurisprudencia ordinaria y administrativa. **1.1.** Universidades públicas. **1.2.** Universidades no estatales. **2.** Notas sobre la financiación de las Universidades. **3.** La organización de la Universidad a partir de la Ley Gelmini y su implementación. **4.** La materia competencial Universidad entre el Estado y las Regiones. **5.** Conclusiones.

1. Las Universidades públicas y privadas. Las orientaciones generales de la jurisprudencia ordinaria y administrativa.

1.1. Universidades públicas

El debate sobre la naturaleza jurídica de la Universidad italiana, tanto pública como privada, se entrelaza con la evolución doctrinal y jurisprudencial de las nociones de administración pública y de organismos públicos. En general, podemos decir que la actividad administrativa es aquella actividad vinculada a la realización de intereses públicos, que se cumple sobre la base de una disposición legislativa. La doctrina más reciente enfatiza que la noción de administración pública «debe ser reconstruida de una manera dinámica, valorando el denominado principio de elasticidad de los entes: el de un organismo público, de hecho, no es un estatus permanente, sino una calificación subsistente en relación con

sectores específicos de acción e intervención del propio ente, desde un punto de vista teleológico-funcional, y en razón a la subsistencia de necesidades e intereses peculiares»¹.

Este enfoque ha dado lugar a una visión de la administración pública «con geometría variable»², en el sentido de que ya no busca elaborar una definición general de administración pública, ya que esta calificación «no asume su importancia como tal, sino más bien es instrumental para someter al organismo una disciplina concreta, con el fin de buscar un resultado específico y responder a las necesidades protegidas por su propia disciplina»³.

Sin embargo, en el sistema legal italiano, la atribución del estatus de organismo público produce importantes consecuencias, entre las cuales podemos recordar: el poder de la autoorganización (que se traduce en la posibilidad de adoptar estatutos o reglamentos); la naturaleza pública de las relaciones laborales que se establecen; la aplicación de las reglas sobre el procedimiento administrativo contemplado en la Ley n. 241 de 1990; y la jurisdicción del juez administrativo basada en el art. 103 de la Constitución italiana que establece que «el Consejo de Estado y los demás órganos de la justicia administrativa tendrán jurisdicción para la protección frente a la Administración Pública de los intereses legítimos y, en ciertas materias que la Ley indique, asimismo para la de los derechos subjetivos».

La identificación de la naturaleza pública de una institución se presenta como una operación que no siempre es fácil. Antes que nada, debemos recordar que el art. 4 de la Ley n. 70 de 1975 (la denominada Ley del *Para-Estado*) establece que: «ningún nuevo organismo público puede constituirse o reconocerse si no es sobre la base de una Ley». Esta disposición concreta la reserva de Ley establecida en la Constitución italiana por el art. 97 que establece que «la administración pública se organizará según los preceptos de la Ley, de tal modo que se garanticen su buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración»⁴. Por lo tanto, la Constitución italiana, atribuyendo a la Ley la primera interven-

1 M. Marotta, *La natura giuridica delle Università non statali. Considerazioni a margine di Consiglio di Stato- Sezione sesta. Sentenza 11 luglio 2016, n. 3043*, in www.dirittoamministrativo.it, p. 1.

2 Ibidem, p. 1

3 Ibidem, p. 1

4 Podemos recordar también el artículo 95 de la Constitución italiana: «La Ley preverá a la organización de la Presidencia del Consejo y determinará el número, las atribuciones y la organización de los Ministerios».

ción en la materia, identifica como el elemento esencial para la reconstrucción del carácter público de una institución la presencia de una Ley, que establezca sus características fundamentales. Otros indicios de naturaleza pública fueron posteriormente elaborados por la doctrina y la jurisprudencia que consideraban, entre otros, la presencia de un sistema de controles públicos; la intervención del Estado en la financiación de la institución; un poder de directiva del Estado.

Para las Universidades públicas, su inclusión entre los organismos públicos no está en discusión «considerando el reconocimiento explícito de su personalidad jurídica (artículo 6, párrafo 1, Ley 168 de 1989) y la asignación, por Ley, de tareas de interés público, como funciones propias que no son atribuidas a otros»⁵. Por otro lado, la cuestión que se ha debatido recientemente en la jurisprudencia ha sido la inclusión o no de las Universidades entre las administraciones estatales. El Tribunal de Casación, de hecho, en los últimos años ha intervenido sobre el punto calificando a las Universidades como organismos públicos autónomos, alejando así las Universidades del Estado⁶.

En la sentencia n. 10700 del 10 de mayo de 2006, por ejemplo, las Secciones Conjuntas del Tribunal Supremo (*Sezioni Unite della Corte di Cassazione*), al decidir sobre la representación y defensa en los tribunales de las Universidades públicas, han establecido que la notificación de las medidas judiciales debe tener lugar en su domicilio social y no en la oficina de la *Avvocatura dello Stato* territorialmente competente. La *Corte di Cassazione* considera importante la autonomía reconocida a las Universidades no solo por la Constitución, sino también por la Ley n. 168 de 1989, en términos de enseñanza, investigación científica, capacidad organizativa y financiera. Estos factores describen una autonomía «adecuada para caracterizar a las Universidades como un organismo público autónomo y no como un órgano del Estado»⁷.

5 Voz *Università*, Dizionario di diritto pubblico a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, p. 6109

6 M. Smiroldo, La domiciliazione degli Atenei ai fini delle notificazioni di atti e provvedimenti giudiziari, in www.lexitalia.it. En este artículo se encuentran otras referencias adicionales. El autor recuerda que ya el decreto legislativo 3 de febrero de 1993, n. 29 diferenciaba entre las administraciones del Estado y otras administraciones públicas, y «entre estas últimas se han diferenciado aún más las instituciones universitarias, destacando de esta forma su particular naturaleza jurídica». Posteriormente, tanto el decreto legislativo n. 80 de 1998, ambos art. 1, párrafo 2, del Decreto Legislativo 30 de marzo de 2001, n. 165, había mantenido la distinción entre las administraciones estatales y las instituciones universitarias.

7 Cfr. ver también para la jurisprudencia, M. Smiroldo, La domiciliazione degli Atenei ai fini delle notificazioni di atti e provvedimenti giudiziari cit. También podemos recordar las sentencias del

La lectura que desconecta a las Universidades del aparato estatal recuerda en cierta medida aquellas posiciones doctrinales que vinculan a las Universidades con las formaciones sociales, ex art. 2 Constitución italiana. En esta perspectiva, la Universidad se configura como una «formación social en la que la persona humana se desarrolla y completa»⁸, expresando una «comunidad cultural representativa de los hombres de ciencia que contribuyen a constituirla»⁹.

Al mismo tiempo, la realización de tareas de interés público coloca a las Universidades entre las autonomías funcionales. Este concepto ha sido incluido en el sistema legal italiano por Ley n. 59 de 1997 que, en el art. 1, párrafo 3, letra d), estableció que no estaban atribuidas a las Regiones y autonomías locales las funciones y tareas administrativas, «ejercidas localmente en un régimen de autonomía funcional por las cámaras de comercio, industria, artesanía y agricultura y por las Universidades».

Esta opción legislativa puede vincularse con el principio de subsidiariedad horizontal, que «tiene lugar en el contexto de la relación entre la autoridad y la libertad y se basa en el supuesto de que el cuidado de las necesidades colectivas y las actividades de interés general puede ser proporcionado directamente por los ciudadanos privados (como individuos y como asociados) y las autoridades públicas intervienen de manera subsidiaria planificando, coordinando y eventualmente gestionando»¹⁰. Este principio fue implementado por la reforma constitucional, introducida por la Ley constitucional n. 3 de 2001, que enmendó el art. 118 de la Constitución italiana, insertando en el párrafo 4 el principio mediante el cual el Estado, las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y los Municipios favorecen la iniciativa autónoma de ciudadanos, particulares y asociados, para la realización de actividades de interés general, sobre la base

Tribunal de Casación de 21 de abril de 2010, n. 9495, que establece que las normas establecidas para los impuestos de matriculación para las autoridades estatales y locales no se aplican a las Universidades; y las sentencias de 1 de junio de 2012, n. 8824 y n. 8827, que califica a las Universidades como organismos de derecho público distintos de las administraciones estatales.

8 L. Mazzarolli, *L'autonomia delle Università e delle accademie nella costituzione italiana*, in *Diritto e società*, 1981, p. 277. Por lo tanto, el poder de autoorganización reconocido por la Universidad parece ser «la manifestación de la voluntad de los titulares de los intereses», cfr., E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, p. 66. Cfr. per questo tipo di ricostruzione A. Poggi, *op cit.*, p. 138-139.

9 A. Poggi, p. 138 che cita G.M. Lombardi, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, Milano Giuffrè, 1968, p. 840.

10 Principio di sussidiarietà. *Diritto amministrativo*, in *Treccani.it*.

del principio de subsidiariedad¹¹. Por lo tanto, incluso las Universidades están ubicadas dentro del amplio espectro de sujetos que se encuentran en una zona intermedia entre el Estado y las autonomías territoriales¹².

1.2. Universidades no estatales

En cuanto a la configuración de las Universidades no estatales, podemos recordar las diferentes reconstrucciones elaboradas por la jurisprudencia. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la Constitución italiana trata específicamente de las escuelas privadas solo en el art. 33, tercer párrafo («al determinar los derechos y las obligaciones de las escuelas no estatales que soliciten la paridad, la Ley deberá garantizar a éstas plena libertad y a sus alumnos un trato académico equivalente al de los alumnos de escuelas estatales»). Por el contrario, para las Universidades, en el párrafo seis, este precepto establece que «las instituciones de cultura superior, Universidades y academias, tendrán derecho a regirse por estatutos autónomos dentro de los límites fijados por las Leyes del Estado».

Las Universidades no estatales son un fenómeno en constante crecimiento en el sistema educativo italiano. Como ya se ha indicado, «en 1923, al comienzo del período fascista, en Italia, había 22 Universidades: 10 estatales, de completa financiación estatal, 8 estatales, con subsidios estatales anuales, 4 *libere* (Camerino, Ferrara, Perugia, Urbino: hoy todas Universidades estatales). Después de la Segunda Guerra Mundial hubo un crecimiento gradual, especialmente en las Universidades estatales: hasta 1990 había 64 Universidades, pero en los últimos quince años la cantidad aumentó y creció desordenadamente: en 2013 había 96 Universidades (67 estatales, 18 no estatales, 11 telemáticas

11 A. Poggi, op. cit., p. 284-285, subraya que la lectura de la Universidad como autonomía funcional implica «la salida de las autonomías funcionales de la administración del estado; la autonomía de la que disfrutan localmente en relación con las administraciones territoriales y, sobre todo, la exponencialidad de una comunidad específica que se destaca como un tema distinto de la administración estatal y las autonomías territoriales».

12 R. Rosa, Le «regole» dell'autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento, in www.aministrazioneincammino.it, p. 6, que considera la autonomía funcional de la Universidad se expresa «principalmente sobre un perfil orgánico derivado de la existencia de la comunidad de estudiantes, profesores, investigadores y las formas en que la representación de este cuerpo homogéneo en los órganos internos de la Universidad [...]. En este tipo de democracia, no general o territorial, sino sectorial, encontramos el carácter propio de los organismos con autonomía funcional que se pueden integrar en la categoría más amplia de organismos no territoriales que desempeñan funciones públicas, no relacionadas con los intereses de los grupos terciarios».

o virtuales). En los últimos veinte años, sin contar las telemáticas, el número de Universidades no estatales se ha duplicado. Y parece que se avecina el establecimiento de más Universidades no estatales, con solicitudes de acreditación que también provienen de fuera de las fronteras nacionales»¹³.

Desde el punto de vista normativo, son relevantes el art. 1 del Real Decreto n. 1592/1933, y la Ley 29 de julio de 1991, n. 243. El primero establece que la educación superior se imparte no solo en las Universidades estatales, sino también en los «institutos superiores libres». Ambos tienen «autonomía jurídica y administrativa, de enseñanza y disciplinaria, dentro de los límites establecidos por el presente texto único y bajo la supervisión del Estado ejercida por el Ministro de Educación Nacional»¹⁴. El artículo 1 de la Ley n. 243/1991 también establece que: «Las Universidades y escuelas no estatales reconocidas legalmente operan dentro de las disposiciones del artículo 33, último párrafo, de la Constitución y de las Leyes que les conciernen, así como de los principios generales de la legislación universitaria compatibles». Otro elemento que caracteriza a las Universidades privadas es que en relación con el profesorado está sujeta a las normas de contratación y de *status jurídico* proporcionada hoy por la reforma Gelmini (Ley núm. 240 de 2010)¹⁵.

Con el tiempo, se han desarrollado dos lecturas de las Universidades *libere*, una que afirma su naturaleza pública, la otra, que afirma su naturaleza privada. En el primer sentido, podemos recordar varias sentencias; por ejemplo, la decisión de la *Corte di Cassazione* (S. U. N. 5054/2004) que reconoce el carácter público de la Universidad Luiss, enmarcándola entre los organismos públicos no económicos. Para la Corte de Casación, el reconocimiento de la naturaleza antes mencionada, que se basa en la relevancia ineludible de los objetivos, de la estructura organizativa y de los poderes administrativos que son completamente análogos a los de las Universidades estatales, se encuentra «fuera de toda duda».

13 A. Sandulli, *L'arcipelago delle università non statali*, in *Munus*, 1 del 2015, p. 610-611.

14 Además, los artículos 200 y 212 del Real Decreto tratan de Universidades libres para afirmar el poder del Ministerio de aprobar el estatuto de Universidades libres, que debe ser compatible con el interés general de los estudios y la educación superior. Por otra parte, el plan financiero debe ser «adecuado para lograr los objetivos prefijados». Finalmente, se menciona la posibilidad de eliminar Universidades por Real Decreto «cuando no se tengan los recursos financieros suficientes o sea insuficiente el material educativo a su disposición, o por razones relacionadas con el interés general de los estudios o la distribución territorial de los institutos de educación superior».

15 Para los diferentes perfiles normativos y jurisprudenciales de estas Universidades, cf. A. Sandulli, op. cit.

En esta decisión, se afirma que la principal diferencia entre las Universidades públicas y las libres se encuentra en el régimen de financiación, dado que «las primeras no gravan en el presupuesto estatal, o lo gravan en menor medida». Sin embargo, hay muchos elementos en común entre los dos tipos de Universidades. Es suficiente pensar en el hecho de que ambas tipologías universitarias están encargadas de la misma tarea¹⁶, y tienen, de acuerdo con el artículo 1, tercer párrafo, del Real Decreto n. 1592 de 1933, «personalidad jurídica y autonomía administrativa, didáctica y disciplinaria, dentro de los límites establecidos por este T.U. y bajo la supervisión del Estado».

Para enmarcar las Universidades libres entre los organismos públicos, en esta decisión se recuerdan los «índicos sintomáticos de la publicidad» entre los que podemos enumerar el control del estado, la acreditación y los poderes disciplinarios, el valor legal del título de estudio¹⁷. Además, también en esta línea, considerando las Universidades libres como organismos públicos no económicos, también se confirmó su sometimiento al control del Tribunal de Cuentas (Tribunal de Cuentas, n. 477/2010).

Sin embargo, también debe recordarse que la jurisprudencia ha enfatizado que el carácter público «debe caracterizarse por índices de publicidad más incisivos y, en cualquier caso, diferentes de los atribuibles al reconocimiento de la emisión de acreditaciones con valor legal»¹⁸.

El tema está entrelazado con la evolución del concepto de administración pública, teniendo en cuenta, en particular, la influencia ejercida por el Derecho comunitario, que ha llevado al desarrollo de una noción funcional de la administración pública. En esta línea, por ejemplo, podemos recordar las decisiones de la sección TAR (*Tribunale Amministrativo Regionale*) de Lazio, sala III, de 15 de junio de 2015, n.8374, n.8375, n.8376 y también del Consejo de Estado (Nº 2660/2015) que establece que «el criterio que se utilizará para delinear el

16 De hecho, el art. 1 de R.D. n. 1592 de 1933, en el primer párrafo, afirma el principio según el cual «la educación superior tiene el propósito de promover el progreso de la ciencia y de proporcionar la cultura científica necesaria para el ejercicio de oficios y profesiones», y en el segundo párrafo, declara que la educación también se imparte en Universidades «libres».

17 Para el análisis de esta jurisprudencia cfr. a A. De Angelis, *Quale «status» per le Università non statali? Una lettura alla luce della recente giurisprudenza amministrativa*, in *Nomos*, 2-2016, Sandulli, op. cit., p. 614-615. Véase también las sentencias del *Consiglio di Stato*, Cons. St., III, n. 841/2010, e Cons St., VI, n. 5522/2012; e del Tar Lombardia, IV, 6 settembre 2011, n. 2158. Sobre esta jurisprudencia cfr. A. Sandulli, op. cit., p. 615.

18 Tar Lazio, Sez. III n. 8375/2015, 8376/2015, 8377/2015.

perímetro del concepto de organismo público no siempre es igual en sí mismo, sino que cambia de acuerdo con el instituto o régimen normativo al que se debe aplicar, en el sentido de que lo que, para ciertos fines, constituye un organismo público, puede no serlo para otros fines distintos, en comparación con la aplicación de otras reglas que destacan otra serie de datos funcionales y sustanciales».

Por lo tanto, para los jueces «no se puede considerar, en otras palabras, que el reconocimiento de la naturaleza pública para ciertos fines, implica automáticamente la sumisión completa a la disciplina válida en general para la administración pública. Por el contrario, el sistema legal se ha centrado ahora en una noción «funcional» y cambiante de un organismo público. Se admite, sin dificultad, que el mismo sujeto puede tener la naturaleza de un organismo público para ciertos fines y con respecto a ciertas reglas, y puede, sin embargo, no tenerlo para otros fines, manteniendo regímenes regulatorios de naturaleza privada» (*Consiglio di Stato* 11 de julio de 2016, n.º 3043).

El desarrollo de este debate está relacionado con el recurso a la Resolución n. 144/2014 de la ANAC (Autoridad Nacional Anticorrupción). Esta resolución establece que los órganos superiores de las Universidades no estatales deben cumplir con las normas de transparencia previstas en el Decreto Legislativo n. 33/2013, y, en particular, deben publicar en el sitio web de la Universidad los informes de las declaraciones sobre la renta de los miembros de los altos órganos de gestión. Algunas Universidades cuestionaron esta resolución porque no debían ser consideradas organismos públicos y, por lo tanto, no estaban vinculadas a estas reglas.

Para el Consejo de Estado, la noción «funcional de la administración pública no significa que un sujeto puede ser calificado como «público» independientemente de la existencia de una base legislativa que lo someta a un régimen público. Por el contrario, la calificación funcional de un organismo público siempre debe tener como base unas normativas, de las cuales derivan, para ese organismo, obligaciones y deberes, o prerrogativas y poderes, de naturaleza pública». Para el Consejo de Estado ya no existe una situación en el sistema jurídico italiano en la que el «legislador atribuye de manera unívoca y oficialmente el estatuto de organismo público a un círculo delimitado de sujetos, quienes, en virtud de la calificación pública formalmente recibida, son sometidos, de manera fija e inmutable, a la disciplina dedicada a los organismos públicos. Es un escenario que no corresponde a la estructura actual, que se caracteriza por una complejidad creciente, en la que, también al fin de responder a la complejidad de las necesidades a satisfacer, se recurre a menudo a la reproducción de las formas legales, y los límites entre el derecho público y el derecho privado se atenúan. Las formas jurídicas privadas se utilizan así para perseguir intereses públicos y, por

el contrario, las figuras públicas subjetivas están a menudo sujetas a regímenes de derecho privado».

En última instancia, el Consejo de Estado, afirma que «es preferible un criterio, que a menudo se encuentran reflejado en la jurisprudencia europea, en el que la noción de «administración pública» [...] se ensancha y se estrecha en función de la *ratio* del instituto y de la necesidades a satisfacer, lo que favorece la sustancia más que la forma y la resolución de casos inciertos dando gran importancia a los criterios de interpretación teleológica y sistemática»¹⁹.

Finalmente, el *Consiglio di Stato* cree que los denominados índices de publicidad, que ANAC consideró relevantes para clasificar las Universidades no estatales como públicas, no pueden cambiar el carácter de estas Universidades. Por ejemplo, el Consejo de Estado considera que el poder para emitir acreditaciones de estudios que tienen valor legal es una facultad que el sistema legal italiano también asigna a otros sujetos privados; la financiación pública es una parte menor del complejo sistema de financiación de las Universidades privadas; en los órganos rectores de las Universidades no estatales, la presencia de sujetos designados por el Ministerio de Educación, Universidad e Investigación es limitada y no cambia la naturaleza eminentemente privada de la gestión.

2. Notas sobre la financiación de las Universidades

La financiación de la Universidad pública se caracterizó por su «derivación (...) del presupuesto estatal»²⁰. El artículo 7 de la Ley 168 de 1989 estableció, de hecho, que los ingresos de las Universidades consistían en: a) transferencias del Estado; b) contribuciones obligatorias dentro de los límites de la legislación actual; c) formas autónomas de financiación, tales como contribuciones voluntarias, ingresos de actividades, rentas vitalicias o donaciones. Los recursos financieros asignados por el Estado a las Universidades se destinaron a gastos de personal y de funcionamiento, incluidos los gastos de inversión y en edificios universitarios y para investigación científica universitaria.

19 Sentencia *Consiglio di Stato* 11 luglio 2016, n. 3043

20 Barettoni Arleri, Matarazzo, Universidad, en Enc. Giur., p. 839, que recuerda que el art. 2 del texto unico n. 152 de 1933 establece que los gastos para mantener la Universidad se cargan al presupuesto del estado

La doctrina ha destacado entre los aspectos relevantes de la Ley, la prevención, junto a la autonomía de enseñanza, de la autonomía financiera, que se expresa en la tendencia a la capacidad de determinar sus necesidades financieras y lograr no depender íntegramente del presupuesto estatal²¹.

De acuerdo con el art. 7 de la Ley 168 de 1989, la Universidad podría adoptar un Reglamento universitario para la administración, finanzas y contabilidad, incluso derogando las disposiciones de la organización contable del Estado y de los organismos estatales, pero observando los principios relacionados. De esta manera se superó el sistema anterior que preveía que las Universidades cumplieran las normas relativas a la administración contable del Estado. La Ley n. 168 preveía «una ruptura del vínculo, hasta ese momento inseparable, con las normas de la contabilidad estatal, sobre las cuales se había construido la disciplina de la administración universitaria»²².

En cuanto a la financiación, el elemento central está representado por la institución, con el art. 5 de la Ley de 24 de diciembre de 1993 n. 537, del Fondo de Financiación Ordinario (FFO). Este fondo se compone de dos partes: una primera denominada «cuota básica» y otra denominada «cuota de reequilibrio». La cuota básica se asigna automáticamente a las Universidades, y se «debe compartir entre las Universidades en proporción a la suma de las transferencias estatales y los gastos incurridos directamente por el Estado para cada Universidad en el año financiero 1993»; la cuota de reequilibrio, en cambio, se atribuye de acuerdo con una serie de criterios establecidos por el Ministro de la Universidad y la Investigación científica y tecnológica, habiendo escuchado la opinión del Consejo Universitario Nacional (CUN) y de la Conferencia de Rectores Universitarios Italianos (Crui), relacionados con los estándares de costo de producción por alumno y los objetivos de calificación de la investigación, teniendo en cuenta las dimensiones y condiciones ambientales y estructurales.

Este modelo de financiación ha sido objeto de críticas desde el comienzo porque no dio el peso adecuado a los resultados obtenidos por las Universidades en la realización de las tareas de docencia e investigación. El fondo, de hecho, tomo en consideración los efectos de determinar la «cuota básica», del «gasto histórico», es decir, se refirió a lo que las Universidades habían gastado en el

21 Barettoni Arleri, Matarazzo, Universidad, en Enc. Giur., p. 840.

22 Berlingò, *La nuova disciplina amministrativa, finanziaria e contabile degli Atenei e i suoi riflessi sull'autonomia universitaria* in www.federalismi.it, 4, 2015, p. 5.

pasado. Este sistema no solo no parecía capaz de eliminar el derroche que había caracterizado el gasto de las Universidades, sino que dio lugar a un fenómeno paradójico, beneficiando «a las Universidades que en ese año fueron destinatarias de transferencias importantes, y entre estas Universidades, aquellas que por razones dimensionales tuvieron mayores costos de personal»²³. Sin embargo, esta cifra se reduce en parte por el hecho de que siempre en el art. 5 de la Ley n. 537/1993, declara que «a partir de 1995, la parte básica del fondo de financiación universitaria se reducirá progresivamente y la cuota de reequilibrio del mismo fondo aumentará al menos en la misma cantidad».

En la misma Ley, también hay contrapesos, ya que aumenta el papel de la evaluación de la enseñanza y la actividad científica. De hecho, el art. 5, párrafos 22 y 23, de la Ley n. 537/1993 establece que «las Universidades, donde ya no existe, se instituyen unidades de evaluación interna, con la tarea de verificar, mediante un análisis comparativo de los costos y el rendimiento, la gestión de los recursos públicos, la productividad de la investigación y la enseñanza, y la imparcialidad y el buen curso de la acción administrativa».

Este informe de las unidades de evaluación interna luego se envía al Ministerio de Universidades e Investigación Científica y Tecnológica, al Consejo Nacional de Universidades y a la Conferencia Permanente de Rectores. Esta evaluación de los resultados de la eficiencia y la productividad de la investigación y formación es importante «incluso para la posterior asignación de los recursos» (art. 5, párrafo 23 de la Ley núm. 537/1993).

Así comienza el proceso que quiere atribuir a la evaluación de las Universidades un papel central en la posterior asignación de fondos. El proceso, sin embargo, es lento, dado que, nuevamente en 2007, la Comisión Técnica de Finanzas Públicas afirma que «la financiación se basa principalmente en gastos históricos: el Fondo de Financiación Ordinario (FFO) tiene vínculos modestos con la investigación y la docencia»²⁴. Por lo tanto, se puede compartir la afirmación de que «la decisión de concentrar en un solo fondo una parte muy grande de la financiación, uniendo gastos para personales, gastos de investigación y otros ca-

23 Antonio Banfi e Gianfranco Viesti, «Meriti» e «bisogni» nel finanziamento del sistema universitario italiano, 2015, p. 6.

24 Antonio Banfi e Gianfranco Viesti, «Meriti» e «bisogni» nel finanziamento del sistema universitario italiano, 2015 p. 7 che hace referencia a la *Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica* (2007).

pítulos heterogéneos, ha contribuido a la confusión y a hacer que sea más difícil un gobierno ordenado del sistema»²⁵.

Con la reforma Gelmini, esta tendencia del sistema se lleva a cabo mostrando con mayor fuerza la relación entre la financiación de las Universidades y la calidad de la investigación. El art. 1, párrafo 4, de la Ley 240 de 2010, establece que «el Ministerio, con respecto a la libertad de enseñanza y autonomía de las Universidades, indica objetivos y directrices estratégicas para el sistema y sus componentes. Además, a través de la Agencia Nacional de Evaluación del Sistema Universitario y de Investigación (ANVUR), verifica y evalúa los resultados según criterios de calidad, transparencia y promoción del mérito». Esta evaluación tendrá consecuencias en la financiación. Y, de hecho, siempre la Ley 240, en el art. 5, prevé «la valoración de la calidad y la eficiencia de las Universidades y la consecuente introducción de mecanismos de recompensa en la distribución de recursos» de acuerdo con los criterios indicados por ANVUR.

Por lo tanto, la Ley Gelmini parece construir «un complejo sistema centralizado que ve en su cumbre al Ministerio, responsable de la planificación estratégica; luego ANVUR, que define indicadores y realiza la evaluación; y finalmente las Universidades, cuya autonomía está regulada a través de la indicación de objetivos, incentivos y desincentivos»²⁶.

La Agencia Nacional para la Evaluación de la Universidad y el Sistema de Investigación (ANVUR) es un organismo público, que opera bajo la supervisión del Ministerio de Educación, Universidad e Investigación (MIUR). Las agencias fueron establecidas en Italia por el art. 8, párrafo uno, del decreto legislativo n.300 de 1999 (sobre la Reforma de la organización del gobierno) que establece que las Agencias son «estructuras que desarrollan actividades técnico-operativas de interés nacional llevadas a cabo por ministerios y organismos públicos y que operan al servicio de las administraciones públicas, incluidas las regionales y locales». Estas agencias tienen plena autonomía dentro de los límites establecidos por la Ley y están sujetas al control del Tribunal de Cuentas, y a los poderes de orientación y supervisión de un ministro. Además, el art. 1 de reglamento del 1 de febrero de 2010, n. 76 establece que ANVUR tiene personalidad jurídica de derecho público y tiene su sede en Roma. Tiene autonomía organizativa, administrativa y contable.

25 Antonio Banfi e Gianfranco Viesti, «Meriti» e «bisogni» nel finanziamento del sistema universitario italiano, 2015 p.8.

26 Antonio Banfi e Gianfranco Viesti, «Meriti» e «bisogni» nel finanziamento del sistema universitario italiano, 2015 p.15.

Los órganos de la Agencia son el presidente, la junta directiva, la junta de auditores. El presidente y los miembros de los órganos mencionados en el párrafo 1 permanecen en el cargo durante cuatro años y no pueden ser renovados.

ANVUR asume un papel central dentro del sistema universitario italiano. La Ley del 24 de noviembre de 2006, n. 286, art. 2, asigna a ANVUR las siguientes tareas: a) evaluación externa de la calidad de las actividades de las Universidades públicas y privadas y de los organismos públicos y privados de investigación, sobre la base de un programa anual aprobado por el Ministro de la Universidad y de investigación; b) dirección, coordinación y supervisión de las actividades de evaluación asignadas a las unidades de evaluación interna de las Universidades y organismos de investigación; c) evaluación de la eficacia y eficiencia de los programas estatales de financiación e incentivación de las actividades de investigación e innovación (artículo 2, párrafo 138). Además, el decreto legislativo n. 19 de 2012, en el art. 7, establece que las Universidades están sujetas a la acreditación, inicial y periódica, que se realiza de acuerdo con los criterios y las obligaciones establecidas por ANVUR.

El art. 2, párrafo 139, de la Ley de 24 de noviembre de 2006, n. 286 establece que los resultados de las evaluaciones de ANVUR son un criterio de referencia para la asignación de fondos estatales a Universidades e instituciones de investigación.

La interconexión de la financiación estatal y las evaluaciones de ANVUR emerge claramente en el art. 60 del Decreto-Ley 69/2013, convertido con enmiendas en la Ley 98 de 2013, que establece que la parte del Fondo para la financiación ordinaria de las Universidades que está vinculada a la promoción y apoyo para el aumento cualitativo de las actividades universitarias se determina «en medida no inferior al 16 por ciento para 2014, 18 por ciento para el año 2015 y 20 por ciento para el año 2016, con aumentos anuales posteriores no inferiores al 2 por ciento y hasta un máximo del 30 por ciento. De esta proporción, se asignan al menos tres quintas partes entre las Universidades sobre la base de los resultados obtenidos en la Evaluación de la calidad de la investigación (*Valutazione della Qualità della Ricerca - VQR*) y una quinta basada en la evaluación de las políticas de contratación llevadas a cabo cada cinco años. La aplicación de las disposiciones mencionadas en este párrafo no puede determinar la reducción de la participación del Fondo en la financiación ordinaria debida a cada Universidad y cada año en más del 5 por ciento del año anterior».

El Decreto ministerial de 29 de diciembre de 2016 n. 998, por ejemplo, al enumerar los criterios para la asignación de la «*quota premiale*» y la igualación

del Fondo de Financiación Ordinario (FFO) de las Universidades estatales para el año 2016, prevé que 1,433 millones €, equivalentes a aproximadamente el 20% del total de los recursos disponibles se asignan para fines *premiali*. Esta suma se asigna con los siguientes porcentajes: a) 65% según los resultados obtenidos en la Evaluación de la calidad de la investigación (VQR 2011 - 2014); b) 20% basado en la Evaluación de Políticas de Reclutamiento (VQR 2011 - 2014); c) 7% basado en los resultados de la enseñanza con referencia específica al componente internacional; d) 8% basado en los resultados de enseñanza.

Por lo tanto, esta agencia también debe incluirse en los organismos que asumen un papel importante en Italia en el sistema universitario. Como hemos visto sus evaluaciones tienen notables consecuencias en términos de financiación.

3. La organización de la Universidad a partir de la Ley Gelmini y su implementación

La Universidad italiana ha sido objeto de una reforma importante, conocida como Ley Gelmini, por el nombre de la Ministra de la Universidad que la ha propuesto. La Ley 240/2010 prevé que la organización de las Universidades debe seguir una serie de reglas. Están previstos, ante todo, los siguientes órganos: 1) Rector; 2) Senado Académico; 3) Consejo de Administración; 4) Junta de Auditores; 5) Núcleo de Evaluación; 6) Director General²⁷.

De acuerdo con el art. 2 de la Ley 240/2010, el Rector es el representante legal de la Universidad y realiza las funciones de dirección, iniciativa y coordinación de actividades científicas y educativas; es responsable de la consecución de los objetivos de la Universidad, de acuerdo con los criterios de calidad y en cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y promoción

27 P. Marsocci, *Il sistema dell'Università e dell'alta formazione dopo l'entrata in vigore della legge n. 240/2010*, in *Rivista Aic*, n. 3/2010; Battini, *La nuova Governance delle Università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss; Carloni, Forte, Marzuoli, Vesperini, *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, 2011; Brollo, De Luca Tamajo (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e Statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011; A. Arcari e G. Grasso (a cura di), *Rpemsare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011; y también los ensayos publicados en «*La riforma dell'Università*», in *Giorn. dir. amm.*, 2011.

del mérito; de proponer el documento de planificación universitaria trienal y de proponer el presupuesto anual y trimestral previsto y el presupuesto final; y tiene la iniciativa de los procedimientos disciplinarios. El Rector puede ser elegido entre los profesores catedráticos en servicio en las Universidades italianas y el mandato es de 6 años no renovable.

Al Consejo de Administración se le atribuyen cometidos de relevancia, como por ejemplo las funciones de orientación estratégica, las de aprobación de la programación financiera anual y trienal y del personal, el control de la sostenibilidad financiera de las actividades, la deliberación, previo dictamen del Senado académico, de la activación o supresión de programas y sedes, la adopción del reglamento de la administración y contabilidad, la aprobación, a propuesta del Rector y previo dictamen del Senado académico, del presupuesto anual y trienal, la cuenta de resultados y el documento de la programación económica trienal, las competencias disciplinarias sobre el personal docente e investigador y la convocatoria de concursos para las plazas del profesorado.

La reforma modifica la composición del Consejo de Administración estableciendo que no pertenezcan a funciones universitarias un número de consejeros no inferior a tres, si aquél se compone de once miembros, y no inferior a dos en caso de que se componga de un número de miembros inferior a once. Además, el Consejo de Administración puede ser presidido, si así lo elige el propio Consejo, por uno de los sujetos «externos» a la Universidad.

Como se desprende de esta sumaria descripción, al Consejo de Administración se le atribuyen cometidos cruciales para el desarrollo de la vida universitaria, que, de manera evidente, desplazan a favor de dicho órgano muchas facultades decisorias, sobre pasando de este modo las atribuciones del Senado académico. La doctrina ha subrayado que la novedad de la Ley 240 «no reside tanto en los poderes del Rector, como en el cambio de equilibrio entre Consejo de Administración y Senado académico, en beneficio del primero».²⁸ Por lo tanto, la reforma atribuye a un órgano cuya «legitimación podría definirse como tecnocrática y de gestión las competencias en materia docente».²⁹

El Senado académico conserva las competencias de formular propuestas y dictámenes obligatorios en materia de docencia, de investigación y de ser-

28 Merloni, F., «Il Rettore nell'assetto di governo delle Università italiane», en *Diritto Pubblico*, 2010, pág. 733.

29 Calvano, R., *La legge e l'Università*, op. cit., pág. 78.

vicios a los estudiantes; interviene en la activación, modificación o supresión de programas, sedes y Departamentos y en la aprobación del reglamento de cada Universidad, del presupuesto de previsión anual y trienal y sobre la cuenta de resultados de la Universidad. Además, y previo dictamen favorable del Consejo de Administración, el Senado académico aprueba el reglamento de Ateneo, y los reglamentos de competencia de los Departamentos en materia de docencia y de investigación, además del código ético. Ejerce también funciones de coordinación y comunicación entre Departamentos. Debe recordarse, por último, que el Senado académico puede plantearle al colegio electoral, contando con una mayoría de al menos dos tercios de sus miembros, una moción de censura contra el Rector, pero no antes de que hayan transcurrido dos años desde el inicio de su mandato.

Dicho órgano tiene una base electiva cuyo número es proporcional a las dimensiones de cada Universidad y no superior a treinta y cinco miembros, incluyendo al Rector y a una representación electiva de los estudiantes, y está compuesto por al menos dos tercios de docentes con plaza fija, un tercio de los cuales, por lo menos, directores de Departamento elegidos de manera que se respeten las diferentes áreas científico-disciplinarias de la Universidad de que se trate.

Si miramos los resultados de una investigación llevada a cabo en 2015 (que involucró a 66 Universidades) sobre la configuración concreta de la Universidad italiana después de la reforma Gelmini, surgen algunos datos interesantes, que nos permiten comprender cómo ha cambiado la Universidad italiana³⁰.

La reforma, como se mencionó, ha hecho que la figura del Rector sea central en el gobierno de la Universidad, tanto que se ha argumentado que «los métodos de gobierno de las Universidades están sustancialmente vinculados al estilo personal y a las elecciones individuales de los Rectores»³¹, y asignó importantes poderes al Consejo de Administración.

La realidad ha mostrado un importante entrecruzamiento entre estos dos órganos, que puede estar bien representado por estos dos elementos: por un lado, los Estatutos han proporcionado de varias maneras una intervención del

30 Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto, A cura di Giliberto Capano e Marino Regini, setiembre 2015, Fondazione CRUI.

31 M. Regini, G. Capano, M. Rostan, M. Turri, Conclusioni e nuove sfide, in Come cambia la governance, p. 75.

Rector en el nombramiento del Consejo de Administración³². De hecho, de 59 Universidades, en solo 9 el Rector no participa en la formación del Consejo de Administración. Por otro lado, en cuanto a la composición del Consejo de Administración, se destacó que «de 59 Universidades, solo en 2 el presidente del Consejo es diferente al Rector». Además, es interesante notar que «solo en 2 Universidades el Rector no preside el Senado»³³.

En cuanto a la Junta Directiva, se encontró que «26 Universidades tienen un Consejo de Administración con 11 miembros, 19 con 10 miembros, 14 Universidades tienen un Consejo de 9 miembros, 3 Universidades con 7 miembros, y un Ateneo –el Colegio Superior S. Anna di Pisa– tiene un Consejo con 5 miembros»³⁴. La investigación ha sido capaz de examinar aproximadamente el 71% de los miembros de los Consejos de administración, señalando que «de estos 424 miembros, 217 son miembros que pertenecen a la enseñanza (51%), 38 son miembros pertenecientes al personal técnico y administrativo (9%) y 169 son miembros externos (40%)»³⁵. Por lo tanto, solo «en 6 Universidades los miembros internos de la Consejo (profesores y personal técnico-administrativo) son menos que los externos». Estos miembros internos pertenecen principalmente a las siguientes áreas científico-disciplinarias: ciencias económicas y estadísticas (16%), ciencias médicas (14%) y ciencias jurídicas (12%)³⁶.

Además, los miembros externos de Consejo de Administración provienen de «empresas privadas (31%), Universidades (17%) y profesiones (11%). Al agrupar adecuadamente estos sectores, más de la mitad de los miembros externos (57%) provienen del sector privado, poco menos de una cuarta parte (24%) del sector universitario y de investigación y poco menos de un quinto (19%) del sector público»³⁷.

Esta encuesta muestra cómo la aplicación concreta de la reforma tuvo como resultado principal la contención de la presencia del mundo exterior en el gobierno de la Universidad.

32 G. Capano, *Gli statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, in *Come cambia la governance*, p. 63.

33 G. Capano, *Gli statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, p. 64.

34 M. Rostan, *La Governance centrale degli Atenei*, p. 29.

35 G. Capano, *Gli statuti e la prassi: l'implementazione della legge 240 negli atenei italiani*, p. 64.

36 M. Rostan, *La Governance centrale degli Atenei*, p.12.

37 M. Rostan, *La Governance centrale degli Atenei*, p.30.

En cuanto al Rector, destaca la opción de establecer un «equipo de sus propios colaboradores»³⁸, representado por vicerrectores y delegados. Así, el estudio del que extraemos estos datos constata que los rectores «han nombrado a cuatro vicerrectores cada uno, incluido el vicario vicerrector y once delegados no rectores. Si consideramos solo a los vicerrectores, parece que en un tercio de las Universidades el Rector ha nominado solo a su vicario, en un tercio ha designado entre dos y cinco vicerrectores y en otro trimestre ha nombrado a más de cinco vicerrectores»³⁹.

Entre los elementos de la innovación se encuentran también los Departamentos. La Ley Gelmini innova la estructura universitaria, estableciendo en su art. 2, punto 2, la simplificación de su articulación interna, a la vez que atribuye al Departamento funciones vinculadas al desarrollo de la investigación científica y de las actividades docentes y formativas, además de las actividades complementarias y orientadas al público externo. En efecto, los estatutos, que habrán de reformarse para adecuarse a la nueva Ley, deberán respetar una serie de principios, entre los que se cuentan: la reorganización de los Departamentos en orden a garantizar que a cada uno de ellos se vinculen profesores e investigadores, con plaza fija o con contrato temporal, en número no inferior a treinta y cinco, o bien cuarenta si la Universidad dispone de un número de profesores e investigadores, con plaza fija o con contrato temporal, superior a los mil efectivos, vinculados a sectores científico-disciplinares homogéneos; la previsión de la facultad de establecer estructuras de conexión entre varios Departamentos, conforme a criterios de afinidad disciplinar, con funciones de coordinación y racionalización de las actividades docentes, incluyendo la propuesta de activación o supresión de programas, y de gestión de los servicios comunes.

La comparación entre el número de facultades (en las que se organizaron las Universidades antes de la reforma) y los departamentos actuales muestra que los departamentos son se han incrementado en 63%⁴⁰, y de hecho, «si en el pasado cada Universidad tenía un promedio de 8 facultades, hoy tiene más de 12 departamentos de promedio»⁴¹. Los nuevos directores de departamento son elegidos entre aquellos que ya habían ocupado puestos de responsabilidad. Esta

38 M. Rostan, *La Governance centrale degli Atenei*, p.26.

39 M. Rostan, *La Governance centrale degli Atenei*, p.26-27.

40 M. Turri, *Gli assetti organizzativi interni*, in *Come cambia la governance*, p. 39.

41 M. Turri, *Gli assetti organizzativi interni*, in *Come cambia la governance*, p. 39.

continuidad muestra que «en las Universidades pequeñas es igual a 82.5%, en las Universidades de media dimensión a 71.5%, y en grandes Universidades a 67.9%, y finalmente en mega Universidades a 66.2%»⁴².

El aumento en el número de departamentos tiene consecuencias sistémicas: los nuevos departamentos a menudo son más grandes que las facultades anteriores de modo que sus directores tienen más dificultades para hacer valer los intereses de sus departamentos.

4. **La materia competencial *Universidad* entre el Estado y las Regiones**

La Universidad no está incluida en la lista de materias previstas en el art. 117 de la Constitución italiana, ni en el segundo párrafo (que trata de la competencia exclusiva del Estado), ni en el tercer párrafo (que trata de la competencia compartida Estado-Regiones)⁴³. Este silencio, sin embargo, no significa que esta materia se haya remitido por completo a la potestad regional residual, de acuerdo con el párrafo 4 del art. 117. Este párrafo establece que los poderes legislativos están a cargo de las Regiones en referencia a cualquier asunto no reservado expresamente a la legislación del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha interpretado restrictivamente esta disposición, no asignando automáticamente a las Regiones todo lo que no se refiere explícitamente al Estado (a través de la potestad exclusiva y concurrente).

De hecho, la materia Universidad está vinculada a otros asuntos de competencia estatal exclusiva, como el relativo a la determinación de los niveles esenciales para las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales

42 M. Turri, *Gli assetti organizzativi interni*, in *Come cambia la governance*, p. 41.

43 Cfr. F. Guella, *Una materia «università» in costituzione: atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali*, in www.rivistaaic.it, 1, 2017; A. Marra, *Il contributo delle Regioni allo sviluppo del sistema universitario*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2013, pp. 1185 ss.; C. Barbatì, *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2012, pp. 291 ss.; R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2-3, 2004, pp. 263 ss.; A. Poggi, *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità*, in *Quaderni regionali*, fasc. 3, 2002, pp. 715 ss.

que hayan de quedar garantizados en todo el territorio nacional, en aplicación del principio de igualdad. Esta competencia, prevista en el art. 117, segundo párrafo, letra m, ha sido definido por el Tribunal Constitucional como una competencia transversal, como una materia que no tiene límites precisos, que puede afectar las competencias regionales, tanto concurrentes como residuales, porque es expresión de un valor constitucional, no limitado *a priori*. En la sentencia n. 10 de 2010, por ejemplo, la Corte Constitucional declaró que «no es, de hecho, una materia en el sentido estricto, sino una competencia transversal, es decir, que puede abarcar todas las materias. [...] La legislación estatal debe ser capaz de preparar las medidas necesarias para otorgar a todos los destinatarios, en todo el territorio nacional, el disfrute de servicios garantizados como contenido esencial de estos derechos, sin que la legislación regional pueda limitarlos o condicionarlos». Así, por ejemplo, incluso si bajo el nuevo Título V de la Constitución, el derecho al estudio universitario cae dentro de la jurisdicción regional residual, esto no significa que la legislación nacional no pueda intervenir en este asunto⁴⁴.

Además, dentro del art. 117 se encuentran otras materias que tienen una interferencia segura con el sistema universitario, por ejemplo, si se piensa en la competencia estatal exclusiva en términos de reglas generales sobre educación (art. 117, primer párrafo, letra n) y en la competencia concurrente en el campo de la investigación científica y tecnológica⁴⁵, así como en la competencia concurrente en educación. Finalmente, también debemos recordar que el art. 116, el último párrafo, establece que se puede atribuir a las Regiones ordinarias otras condiciones especiales de autonomía. Entre los temas sobre los cuales las Regiones ordinarias pueden pedir tener una competencia diferente y más amplia se incluye el tema de las reglas generales de educación. En este contexto será posible, por lo tanto, realizar una diversificación entre las Regiones ordinarias, con respecto a los poderes que pueden ejercerse. Sin embargo, la configuración concreta de este regionalismo de geometría variable aún no ha encontrado una

44 Cfr. E. Fagnani, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparata*, in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008, pp. 1001 ss. e F. Benelli, R. Bin, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2002, pp. 817 ss.

45 Cfr. C. Lombardi, *Regioni e ricerca scientifica, ovvero «l'eclissi delle materie»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 2006, pp. 1240 ss.; G. Fares, *Ricerca scientifica ed innovazione tecnologica nel nuovo riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 10, 2005, pp. 1795 ss.; F. Mercoli, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2002, pp. 797 ss.