

**QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE
ECONOMICHE E SOCIALI**

**LA *GOVERNANCE* INTERNA DELLE UNIVERSITÀ
E IL PRINCIPIO DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA**

Pio G. Rinaldi

Serie Gialla: Sociologia e Diritto – Quaderno N. 81 dicembre 2011



**UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE
PIACENZA**

La *governance* interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria*.

di PIO G. RINALDI

Sommario: 1. *Premessa: i caratteri della legge n. 240/2010 e i riflessi sulla governance. Una lettura alla luce del principio di autonomia funzionale di cui all'art. 33, ult. co. Cost.* – 2. *Origine ed evoluzione dei dipartimenti universitari in rapporto alle strutture didattiche. Alcuni rilievi.* – 3. *Il modello derogatorio dei dipartimenti delle aziende ospedaliere integrate con l'università che operano nell'ambito della "clinicizzazione".* – 4. *Il dipartimento come forma di organizzazione della didattica e della ricerca. La costituzione dei dipartimenti: il limite di consistenza minimo imposto e la questione dell'"omogeneità" dei settori scientifico-disciplinari. Primi rilievi. L'organizzazione interna dei nuovi dipartimenti.* – 5. *Il ruolo delle strutture di raccordo di secondo livello ed il rapporto con i dipartimenti.* – 6. *Le funzioni del dipartimento nel rapporto con gli altri organi di governo alla luce del principio di autonomia funzionale (art. 33, ult. co. Cost.): il depotenziamento del dipartimento (e del S.A.) e l'inadeguatezza costituzionale delle funzioni di gestione della didattica e della ricerca attribuite al C.d.A. Alcuni possibili correttivi.* – 7. *La questione della tutela giurisdizionale dell'autonomia dei dipartimenti universitari. Per un riconoscimento della capacità processuale dei dipartimenti universitari in sede statutaria.*

Keywords: *governance; università; autonomia universitaria; autonomia funzionale; Costituzione, legge Gelmini; dipartimenti; strutture di raccordo, scuole; organizzazione; didattica; ricerca.*

1. Premessa: i caratteri della legge n. 240/2010 e i riflessi sulla governance. Una lettura alla luce del principio di autonomia funzionale di cui all'art. 33, ult. co. Cost.

La legge n. 240/10 (c.d. legge Gelmini) ha l'ambizione di ridisciplinare l'intero sistema universitario affrontando temi strategici per lo sviluppo delle università: dall'organizzazione delle università, al sistema di valutazione degli atenei, sino al reclutamento e allo stato giuridico dei docenti¹. La legge di riforma si qualifica

* Il presente contributo compendia i risultati di una ricerca svolta all'interno del programma di ricerca "Il sistema universitario nel contesto dell'ordinamento autonomistico" (P.R.I.N. 2007) coordinato dal Prof. Carlo Marzuoli dell'Università degli Studi di Firenze e prende le mosse dalla relazione "La governance "bassa" delle Università" svolta presso l'Università degli studi di Perugia in data 17

formalmente come legge di attuazione costituzionale di cui all'art. 33 e al titolo V della parte seconda della Costituzione, ispirandosi ai principi di autonomia e di responsabilità², ma suppone l'affermazione di un modello che appare molto distante dall'idea humboldtiana di università in cui la conoscenza, quale bene in sé, costituisce l'unico fine che le università devono perseguire in modo svincolato dal potere politico ed economico³. Al fondo della legge di riforma, v'è l'affermazione di un modello

settembre 2010 e dalla relazione “*L'autonomia dei dipartimenti universitari: stato e prospettive*” tenuta in data 8 marzo 2011 nell'ambito del seminario promosso dal Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali della Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del S. Cuore di Piacenza.

¹ Sulla riforma dell'università introdotta dalla legge n. 240/2010 v. i contributi pubblicati sul *Giornale di diritto amministrativo* n. 4/2011 di F. MERLONI, *La nuova governance*, p. 353 e ss.; di C. MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie: ma sufficienti?*, p. 360 e ss.; di E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, p. 366 e ss.; di A. BRANCASI, *La finanza*, p. 371 e ss. e di A. NATALINI, *La valutazione*, p. 376 e ss. nonché E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto in attuazione della legge 30.12.2010 n. 240*, in www.giustamm.it, p. 1 e ss.; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 359 e ss. ed i contributi raccolti nel volume di C. BOLOGNA e G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011 cui *adde* sul problema della contrattualizzazione dei docenti universitari G. GARDINI, *Così diversi, ma così uguali: la contrattualizzazione come strumento per la differenziazione dei docenti universitari*, in www.astrid-online.it, p. 1 e ss. ed in part. pp. 11-14 e sulla questione del reclutamento C. FRANCHINI, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l'apologo di Schopenhauer*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, p. 802 e ss. Per una sintesi dei diversi interventi di riforma che si sono succeduti anteriormente alla legge n. 240/2010 v. G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 197 e ss.

² V. art. 1, comma 2 della legge n. 240/10.

³ Nel modello humboldtiano di università la ricerca scientifica è informata ai principi della “solitudine” e della “libertà” intese come fattori spirituali tesi al perseguimento del bene comune della società civile attraverso l'elaborazione di una scienza indipendente, svincolata dall'organizzazione statale v. W. HUMBOLT, *Università e umanità*, trad. it., Napoli, 1971 su cui v. le considerazioni di P.G. GRASSO, *Libertà di insegnamento, autonomia universitaria, “programmazione” della ricerca scientifica*, in *Dir. e Soc.*, 1979, p. 161 e ss.. Per un confronto tra il modello humboldtiano ed i diversi modelli continentali v. S. CASSESE, *Storia e prospettive*

diverso fondato su di un processo di utilizzo selettivo delle risorse in cui la valutazione⁴, da effettuarsi secondo obiettivi ed indirizzi strategici fissati dal Ministero, svolge un ruolo centrale sia nella verifica della “qualità” dei risultati raggiunti dalle singole università che nella distribuzione delle risorse pubbliche secondo “una logica sinallagmatica”⁵.

Ciò non resta senza conseguenze sull’assetto della governance del sistema universitario. All’esigenza di semplificazione del sistema universitario prefigurata dalla legge di riforma fa riscontro, in primo luogo, l’affermazione di un modello generale di governo degli atenei, rispetto al quale le università possono sperimentare “propri

dell’ordinamento universitario, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1989, pp. 820-821 e ID., *L’università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell’Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 759 e ss..

⁴ Per una sintetica ed efficace analisi dei meccanismi e dei parametri di valutazione anteriormente alla legge n. 240/2010 v. W. TOCCI, *Quale riforma per l’Università. Critica della proposta Gelmini e autocritica delle politiche di centrosinistra*, in www.astrid-online.it, pp. 9-11 nonché A. SANDULLI, *Spunti di riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, relazione al Convegno “*Concorrenza e merito nelle università*”, organizzato dall’Autorità Garante della concorrenza e del mercato e dall’Università di Roma Tor Vergata, Roma, 12 marzo 2009, in www.agcm.it, in part. pp. 5-7. Sulla valutazione nella legge di riforma n. 240/2010 v. G. ENDRICI, *Il centro valutatore*, in C. BOLOGNA e G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011, p. 175 e ss.

⁵ A. TRAVI, *Organi consultivi e processi decisionali dopo la riforma*, in www.cun.it, p. 2 che mette in luce come tale “logica sinallagmatica” implichi “l’assegnazione di risorse adeguate (ancorché non molte, in assoluto) soltanto a chi raggiunga determinati standards di servizio”, di talché “(per le altre università vi sarà soltanto una prospettiva di sopravvivenza)”; per una lettura della legge n. 240/2010 nel senso di una “positiva discontinuità rispetto al passato” v. G. DELLA CANANEA, *La nuova cornice legislativa delle università: competizione, regolazione, valutazione* in C. BOLOGNA e G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011, p. 137 e ss. e per il dibattito sulla promozione della concorrenza e la valorizzazione del merito anteriormente alla legge di riforma v. già A. SANDULLI, *Per l’università della concorrenza e del merito*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 224 e ss. e i diversi interventi al Convegno “*Concorrenza e merito nelle università*”, organizzato dall’Autorità Garante della concorrenza e del mercato e dall’Università di Roma Tor Vergata, Roma, 12 marzo 2009, pubblicati in www.agcm.it ora in G. DELLA CANANEA – C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università*, Torino, 2009.

modelli” organizzativi e funzionali in deroga solo a seguito del conseguimento della sostenibilità di bilancio e dopo aver soddisfatto i requisiti di ammissione alla sperimentazione definiti dal Ministero⁶. Sul versante della governance interna, la legge Gelmini individua nel dipartimento la figura entro cui far confluire l’esercizio “delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative nonché delle attività rivolte all’esterno ad esse correlate o accessorie”⁷, presupponendo il venir meno delle attuali facoltà e prevedendo la possibilità di articolare e costituire strutture di raccordo di secondo livello con funzioni di coordinamento tra più dipartimenti in esse raggruppati.

Che la riorganizzazione dei dipartimenti sia stata pensata dal legislatore con il fine di conseguire una razionalizzazione dell’organizzazione interna delle università ed un contenimento dei costi è cosa nota che emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge⁸. Meno chiari appaiono, invece, gli effetti che derivano dalla disciplina della legge di riforma, ed in particolare dalla costituzione dei nuovi dipartimenti, sull’assetto della governance delle università e sul principio di autonomia costituzionale di cui all’art. 33, ult. co. Cost..

Giova sin d’ora compiere una notazione preliminare circa il modo di concepire l’autonomia universitaria in rapporto alla Costituzione: quando si ragiona di autonomia universitaria occorre tener conto che, a differenza di quanto accade per altre forme di autonomia anche costituzionalmente riconosciute, gli interessi in gioco attengono a funzioni e diritti costituzionalmente protetti dall’art. 33 Cost.⁹. Da questo

⁶ V. l’art. 1, comma 2 della legge n. 240/10. Sulla crisi dell’autonomia universitaria e la necessità di un governo complessivo del sistema v. A. POGGI, *L’autonomia come esigenza di differenziazione. L’autonomia come esigenza di un nuovo centro*, in C. BOLOGNA e G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011, p. 195 e ss.

⁷ Art. 2, comma 2 lett. a) della legge n. 240/2010.

⁸ Cfr. V. Relazione al D.D.L. n. 1905-A del Senatore Valditara, p. 1.

⁹ Su cui v. anzitutto U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961, p. 361 e ss. e in *Scritti Scelti*, Padova, 1999, p. 665 e ss. e p. 675 e ss.; sulla libertà di insegnamento nel sistema prefigurato dall’art. 33 Cost. v. ampiamente U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 736 e ss. e p. 739 e ss.; A. MATTIONI, *Insegnamento (libertà di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, Torino, 1993, pp. 425 e ss. e p. 435 e già in precedenza A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in *Atti del Congresso celebrativo del*

punto di vista, l'autonomia universitaria non costituisce né il fine della previsione di cui all'art. 33, ult. comma Cost.¹⁰, né una mera formula organizzativa ma rappresenta il *mezzo* attraverso cui la Costituzione ha inteso assicurare e salvaguardare, sul piano collettivo, l'esercizio della libertà di ricerca e di insegnamento dei docenti universitari dai condizionamenti che la politica esercita nei confronti della scienza e della cultura¹¹.

Centenario delle leggi amministrative di unificazione. La tutela del cittadino, II, *La pubblica sicurezza*, Vicenza, 1967, p. 475 e ss.. Per l'idea che "l'affermazione costituzionale della libertà di insegnamento assum(a) il significato di norma posta a garanzia del carattere tecnico dell'attività docente" a tutela del "gruppo professionale cui il docente appartiene" v. M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Politica del Diritto*, 1999, pp. 454-460 e in part. p. 456. Sulla natura dell'attività di istruzione come attività tecnicamente caratterizzata v. C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, p. 17 nonché ID, *L'istituto scolastico autonomo*, p. 95 e p. 109 per l'idea che la "caratterizzazione tecnica implichi un riconoscimento costante e reciproco di tutti coloro che sono i portatori di quella tecnica" e dunque "un riconoscimento da parte del relativo gruppo, quale che sia il grado e il modo di organizzazione del gruppo medesimo", entrambi in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003. Sulla dimensione europea dell'istruzione M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006, p. 131 e ss.

¹⁰ Su cui cfr. le osservazioni di M. DUGATO, *Governance*, relazione al Convegno "Concorrenza e merito nelle università", organizzato dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato e dall'Università di Roma Tor Vergata, Roma, 12 marzo 2009, in www.agcm.it, p. 1 e ss..

¹¹ L'assunto secondo cui l'autonomia universitaria debba essere concepita in funzione delle libertà di ricerca e della libertà di insegnamento è largamente condiviso in dottrina: sul punto v. E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, p. 66; G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, 1967-1968, p. 821; S. FOIS, *Università e libertà*, in *Dir. e Soc.*, 1978, p. 360 e ss., F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e Soc.*, 1978, p. 757 e ss. il quale sottolinea che l'art. 33 Cost. "offre il fondamento e la ragione giustificativa della stessa autonomia dell'università" mettendo in luce come libertà di insegnamento e autonomia siano "strettamente collegate, nello specifico senso che la seconda acquista significato e ragione dalla prima e la prima si realizza pienamente nella seconda", p. 757, nonché M. MAZZIOTTI, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. e Soc.*, 1980, p. 233 e ss.; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia Universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1988, pp. 175-177; U. POTOTSCHNIG, *Strutture di governo e di autogoverno*, in *L'autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna 25/26 novembre 1988), Padova, 1990, pp. 30-31 e in *Scritti Scelti*, Padova, 1999, p. 826; ID.,

Di talché, il riconoscimento della garanzia costituzionale dell'autonomia alle università attraverso “il diritto di darsi ordinamenti autonomi” rappresenta nell'art. 33, ultimo comma Cost. il “completamento della tutela di quelle libertà”¹².

Dal che discende un'indicazione metodologica secondo cui nel rapporto legge-autonomia universitaria le previsioni della legge di riforma relative alla governance recanti “vincoli e criteri direttivi” nei confronti delle università devono essere lette come (ed in quanto) compatibili con il principio di autonomia di cui all'art. 33, ult.co. Cost.. Con la conseguenza che, in presenza di più interpretazioni possibili, nel rapporto tra legge e autonomia statutaria deve privilegiarsi l'interpretazione che consenta di assicurare l'autonomia funzionale delle università e l'esercizio dei diritti di libertà garantiti dall'art. 33 Cost..

In questa prospettiva, nelle note che seguono verranno dapprima esaminate le origini e l'evoluzione delle strutture di ricerca in rapporto alle strutture didattiche, poi presi in

L'università come società, in *Scritti Scelti*, cit., p. 820; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991, p. 109 e ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione Italiana*, in *Scritti Amorth*, I, Milano, 1982, p. 392 e ss.; ID., *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1997, pp. 78 e 80-81; A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro Italiano*, 1993, V, p. 105 e ss. che pone in luce la “stretta, forte connessione tra ricerca e insegnamento” quale “ragione specifica e peculiare dell'autonomia universitaria” (p. 105); D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 143; W. GASPARRI, *Università degli studi (ad vocem)*, in *Digesto disc. pubbl.*, agg., Torino, 2000, pp. 627-628; A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà orizzontale e verticale*, Milano, 2001, pp. 138-139; F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca e degli enti strumentali*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 602-604; nonché A. SANDULLI, *La rappresentanza dei saperi e delle discipline: il Consiglio Universitario Nazionale e la teoria del doppio centro*, in www.cun.it, pp. 2 e 3. Per il rilievo che la particolare conformazione organizzativa delle Università, come ente esponenziale della comunità di studiosi, tragga forma e consistenza dal suo essere strettamente funzionalizzata alla inscindibile tutela della funzione “scientifico-didattica” non strumentale, sia consentito rinviare a P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, pp. 109-110.

¹² D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. Pubbl.*, 1996, p. 142 ovvero “il loro strumento tipico di garanzia sul piano costituzionale”: E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, p. 66.

esame i dipartimenti delle aziende ospedaliere universitarie che operano nell'ambito della "clanicizzazione", quale modello derogatorio rispetto alla figura dei dipartimenti, quindi considerate le modifiche che la legge di riforma n. 240/2010 ha apportato all'organizzazione interna delle università. In tale contesto, si prenderà in considerazione la figura dei dipartimenti universitari dal punto di vista della loro costituzione e dell'organizzazione interna, del rapporto con le strutture di raccordo di secondo livello e dal punto di vista del rapporto con gli altri organi di governo, esaminando i profili innovativi più problematici e verificandone la compatibilità alla luce del principio di autonomia di cui all'art. 33, ult.co. Cost. nei termini di cui si è detto.

2. Origine ed evoluzione dei dipartimenti universitari in rapporto alle strutture didattiche. Alcuni rilievi.

Se le strutture didattiche dell'istruzione superiore traggono origine dalla "legge Casati"¹³, i *dipartimenti universitari* quali organizzazioni della ricerca nascono nell'ordinamento italiano nell'ambito di una sperimentazione organizzativa e didattica avviata con la legge n. 28/1980 e con il d.P.R. n. 382/1980. A partire dall'A.A. 1981/1982 alle università di nuova istituzione è consentito costituire *dipartimenti universitari* quali forme di organizzazione di uno o più "settori di ricerca omogenei ed insegnamenti affini, anche afferenti a più facoltà o corsi di laurea" aventi la "funzione di promuovere e coordinare l'attività di ricerca", alle quali viene riconosciuta autonomia amministrativa e finanziaria per assicurarne il funzionamento¹⁴. Va precisato che nel

¹³ V. l'art. 47 del r.d. 13 novembre 1925 n. 3725 (c.d. "legge Casati") e cfr. l'art. 49 secondo cui "l'insegnamento superiore comprende cinque Facoltà".

¹⁴ V. art. 10 della legge n. 28/1980. Nella previsione della legge delega, la costituzione dei dipartimenti è conformata "secondo criteri orientativi ed entro i limiti dimensionali indicati dal Consiglio Universitario nazionale" (v. art. 10, comma 1 della legge delega n. 28/1980) ed è demandata ad una commissione di ateneo *ad hoc* che formula la proposta e alla conseguente deliberazione del C.d.A. (v. art. 10, comma 2 legge n. 28/1980 e art. 83 del d.p.r. n. 382/80). In senso critico sulle previsioni del d.d.l. precedente al d.P.R. n. 382/80 v. F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e Soc.*, 1978, p. 762 e cfr. nel senso

contesto della sperimentazione la costituzione dei dipartimenti si presenta come obbligatoria solo per le università di nuova istituzione¹⁵ mentre appare facoltativa per le università già istituite, le quali avrebbero potuto scegliere se attivare i nuovi dipartimenti o mantenere i precedenti istituti¹⁶. La costituzione dei dipartimenti –retti da un direttore eletto dai docenti del dipartimento stesso ogni 3 anni, cui afferiscono professori ricercatori, unitamente al personale ATA– come “*organizzazione di uno o più settori di ricerca omogenea per fini o per metodo (e dei relativi insegnamenti anche afferenti a più facoltà)*”¹⁷ è funzionale alla risoluzione dei problemi della ricerca associata e degli insegnamenti pluridisciplinari e risponde all’esigenza di impegnare i docenti di discipline affini ad un lavoro comune¹⁸. Tanto che al singolo professore o ricercatore è garantita la possibilità di opzione tra più dipartimenti, anche afferenti a diverse facoltà o corsi di laurea¹⁹. In questa prospettiva, al dipartimento sono state assegnate le funzioni di promozione e di coordinamento “dell’attività di ricerca, ferma restando l’autonomia di ogni singolo docente ricercatore”²⁰, l’organizzazione dei corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca, il concorso “alla relativa attività didattica” in collaborazione con i consigli di facoltà e di corso di laurea e con gli organi direttivi delle scuole di specializzazione e a fini speciali²¹, nonché un’autonomia finanziaria ed amministrativa²².

dell’incostituzionalità di dette previsioni V. ITALIA, *Problemi sui dipartimenti delle Università*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, Milano, 1987, p. 367.

¹⁵ V. art. 82, comma 3 d.P.R. n. 382/80.

¹⁶ V. art. 88, d.P.R. n. 382/1980.

¹⁷ V. art. 83, comma 1 d.P.R. n. 382/1980.

¹⁸ V. O. SEPE, *Università degli Studi I diritto pubblico* (ad vocem), in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994, p. 11 e cfr. W. GASPARRI, *Università degli studi* (ad vocem), in *Digesto disc. pubbl.*, agg., Torino, 2000, p. 641.

¹⁹ Cfr. art. 10, comma 1 legge n. 28/980 e art. 84, comma 1 d.P.R. n. 382/1980.

²⁰ V. art. 85 del d.P.R. n. 382/1980.

²¹ Anche se le competenze didattiche assegnate al dipartimento restano sullo sfondo rispetto alle primarie funzioni che il dipartimento svolge nell’ambito della ricerca. Infine, al dipartimento sono assegnate altresì le funzioni consultive in ordine alle “*chiamate dei professori ed al conferimento delle supplenze da effettuare da parte dei consigli di facoltà*” e in ordine alla “*istituzione, soppressione o modificazione delle discipline in statuto limitatamente alle discipline di propria pertinenza*” (v. art. 10, comma 1 legge n. 28/1980 e art. 85 del d.P.R. n. 382/1980).

Di qui la dottrina del tempo ha ricondotto il dipartimento universitario alla figura già esistente del dipartimento regionale e ministeriale, considerando il primo come una *species* particolare del secondo sull'assunto che, al pari di quest'ultimo, anche il dipartimento universitario ha la capacità di unificare e di integrare, all'interno di una medesima struttura organizzativa, le funzioni di programmazione e di indirizzo con quelle operative e di gestione, ancorché con una prevalenza della "funzione primaria di coordinamento"²³.

Benché sul piano strutturale non manchino collegamenti tra le due figure, il dipartimento universitario si distingue da ogni altro modello di organizzazione dipartimentale: il *quid proprium* del dipartimento universitario sta nel fatto che ad esso sono attribuite funzioni (... la promozione e il coordinamento "dell'attività di ricerca, ferma restando l'autonomia di ogni singolo docente ricercatore") che appaiono particolarmente qualificate sul piano costituzionale, le quali sono volte ad assicurare lo svolgimento della libertà di ricerca (*ex art. 33, comma 1 Cost.*) dei singoli docenti che ne fanno parte. In questo senso, il dipartimento rappresenta la prima forma organizzativa *ante* legge n. 168/89 in cui l'autonomia viene vista dal legislatore in termini positivi, come "ampliamento delle competenze della comunità di studiosi di un settore disciplinare"²⁴ in cui si sintetizzano funzioni di programmazione, di coordinamento e di gestione dell'attività di ricerca, e non più in chiave negativa, come esclusione dai condizionamenti per i ricercatori e per la comunità di studiosi. Vero è che tra le strutture di ricerca il modello dipartimentale non è né assoluto né esclusivo per le università istituite *ante* d.P.R. n. 382/1980, ma deve rilevarsi che,

²² V. art. 86 d.P.R. n. 382/1980.

²³ A. CARACCILO LA GROTTIERA, *Considerazioni sulla figura organizzativa del dipartimento nella pubblica amministrazione*, in *Consiglio di Stato*, 1983, II, p. 275 e pp. 288-290, nonché ID. *Il Dipartimento (dir. amm.)*, (ad vocem), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, p. 1 e ss. e cfr. R. CASELLA, *La figura del Dipartimento nell'evoluzione organizzativa dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, p. 111 e ss. e D. DI RAGO, *Il dipartimento universitario in Italia*, in *Riv. giur. Scuola*, 1989, p. 505.

²⁴ F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico e autonomia funzionale*, Torino, 2004, p. 150.

successivamente, il modello del dipartimento universitario è divenuto pressoché prevalente nelle fonti statutarie²⁵.

La legge n. 168/89 che rappresenta, com'è noto, la prima legge di attuazione del dettato costituzionale di cui all'art. 33, co. 6 Cost., con cui viene conferita alle università una vera autonomia statutaria e regolamentare²⁶, assolve una *funzione di stabilizzazione dell'autonomia riconosciuta dal d.P.R. n. 382/80 alle strutture di ricerca* mentre detta prescrizioni "prudenti"²⁷ per le strutture didattiche, attribuendo alle fonti universitarie l'attivazione dei corsi e lasciando allo Stato la determinazione dei titoli di studio di diverso livello ed i *curricula* per il loro conseguimento²⁸. La legislazione

²⁵ Da un esame degli Statuti delle Università istituite anteriormente alla legge n. 28/1980 ed al d.P.R. n. 382/80 che prevedevano la figura degli "Istituti" emerge che 12 università su 22 hanno disposto nei rispettivi statuti la soppressione dei vecchi "Istituti" e la conseguente trasformazione in "Dipartimenti" (tra queste università è compresa l'Università Bocconi di Milano che qualifica ancora i nuovi dipartimenti ancora come "dipartimenti" o "istituti"). Mentre soltanto 10 università su 22 hanno mantenuto ancora la figura del vecchio istituto (tra queste è stata contemplata anche l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano che ha mantenuto i vecchi istituti ed ha attivato anche i dipartimenti, distinguendo i primi dai secondi in ragione del fatto che "gli istituti sono costituiti per settori scientifici disciplinari monotematici", cfr. art. 30 comma 3 dello Statuto dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano).

²⁶ Cfr. l'art. 6 della legge n. 168/90. Si consideri che la potestà statutaria prevista dal T.U. del 1933 era meramente integrativa dell'ordinamento didattico statale, limitandosi ad un potere di proposta, circoscritto all'indicazione delle facoltà e degli insegnamenti attivati presso ogni ateneo, nei confronti del Ministro cui spettava l'approvazione dello statuto, pubblicato poi con d.P.R. sulla G.U.. Per un'analisi della legislazione antecedente alla legge n. 168/89 v. A. ALBANESE, *L'attività normativa delle Università*, in *Rassegna sulla Sperimentazione Organizzativa e Didattica nelle Università*, 1985, n. 4, p. 261 e ss..

²⁷ In tal senso v. F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in F. MERLONI (a cura di), *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca*, Bologna, 1989, p. 85 nonché F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria*, cit., p. 163.

²⁸ Da un lato, alle università, individuate quali "sedi primarie della ricerca scientifica", è infatti assegnato il compito di operare "per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto della libertà di ricerca dei docenti e dei ricercatori nonché dell'autonomia di ricerca delle strutture scientifiche" (art. 6, comma 4, l. n. 168/89) e di provvedere in osservanza delle norme contemplate all'art. 6 della legge "all'istituzione, organizzazione e funzionamento delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, anche per quanto concerne i connessi aspetti

successiva alla legge n. 168/89 incide notevolmente sulle strutture didattiche mentre lascia invariate le previsioni della legge n. 28/1980 e del d.P.R. n. 382/80 che disciplinano le organizzazioni della ricerca.

La legge n. 341/90, recante la riforma degli ordinamenti didattici universitari, è ispirata ad una diversa filosofia di fondo, contrapposta a quella della legge n. 168/89 e più vicina ai vecchi principi ispiratori del T.U. del 1933. Essa incide in modo rilevante sulla definizione degli ordinamenti didattici universitari²⁹ e, per questa via, sulle stesse Facoltà, la cui autonomia viene confinata all'aspetto meramente organizzativo della didattica³⁰. Basti a tale riguardo considerare che, da un lato, l'ordinamento degli studi

amministrativi, finanziari e di gestione" (art. 6, comma 5, l. n. 168/89). Dall'altro lato, le università sono chiamate a svolgere attività didattica e ad organizzare le relative strutture "nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti e dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari" ed a determinare, nell'osservanza di questi principi, all'interno dei rispettivi statuti "i corsi di diploma, anche effettuati presso scuole dirette a fini speciali, di laurea e di specializzazione" (art. 6, comma 3, l. n. 168/89), tanto che tra i contenuti obbligatori degli statuti la l. n. 168/89 contempla espressamente "l'adozione di curricula didattici coerenti ed adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dall'università" (art. 16, comma 4 lett. e) della l. n. 168/89). Tali limiti sono poi riaffermati anche in sede di prima applicazione della legge in quanto, decorso comunque un anno dalla data di entrata in vigore della legge n. 168/89, "in mancanza della legge di attuazione dei principi di autonomia, gli statuti delle università sono emanati con decreto del rettore nel rispetto delle norme che regolano il conferimento del valore legale ai titoli di studio e dei principi di autonomia di cui all'articolo 6, secondo le procedure e le modalità ivi previste", art. 16, comma 2 l. n. 168/89.

²⁹ La definizione e l'aggiornamento "degli ordinamenti didattici dei corsi di diploma universitario, dei corsi di laurea e delle scuole di specializzazione e le rispettive tabelle" viene rimessa dalla legge n. 341/90 ad uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e su conforme parere del C.U.N., il quale, a sua volta, esprimeva il proprio parere, nell'osservanza di una serie di criteri, uditi i comitati consultivi di cui all'art. 67 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, sentiti, per le rispettive materie, i rappresentanti dei collegi e degli ordini professionali, v. al riguardo l'art. 9, comma 1 e 2 della legge n. 341/90 nella versione originaria.

³⁰ Cfr. R. FINOCCHI, *Le università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo speciale*, II, 2000, p. 1010.

dei corsi viene disciplinato, per ciascun'università, da un "regolamento didattico di ateneo" deliberato dal S.A. e approvato, "sentito" il C.U.N., dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica secondo il medesimo schema previsto dal T.U. del 1933³¹. E, dall'altro, che rispetto a tale ordinamento, la Facoltà viene configurata come un'organizzazione necessaria della didattica³², destinataria di una serie di competenze che non paiono derogabili dalla fonte statutaria³³.

La legge n. 127/97³⁴, come successivamente modificata dalle leggi n. 3 e n. 370 del 1999, ed i successivi decreti ministeriali adottati sulla base di questa³⁵ non stravolgono il quadro precedente ma dettano, per diversi aspetti, una disciplina più soddisfacente di quella contenuta nella legge n. 341/90, ridefinendo, per un verso, il primo livello normativo didattico³⁶ ed affidando, per altro verso, alle strutture didattiche scelte

³¹ V. e cfr. l'art. 11 della legge n. 341/90. Di qui il sospetto che la legge n. 341/90 sia stata percorsa dal timore che la legge sull'autonomia delle università, emanata a distanza di poco più di un anno, potesse pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi formativi definiti a livello centrale.

³² A tale riguardo, la legge n. 341/90 prevede espressamente che "il corso di diploma si svolge nelle facoltà" (art. 2, comma 1); "il corso di laurea si svolge nelle facoltà" (art. 3, comma 1) e che "le facoltà riconoscono totalmente o parzialmente gli studi compiuti nello svolgimento dei curricula" (art. 2, comma 2).

³³ Per tale ordine di idee v. già W. GASPARRI, *Università degli studi*, cit., p. 640.

³⁴ V. art. 17, commi 95 e ss. della legge n. 127/97 e s.m.i.

³⁵ V. il Decreto Ministeriale 3 novembre 1999, n.509 "*Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei*" ed il Decreto Ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270 recante "*Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509*" nonché i D.M. del 16.03.2007 recanti la *determinazione delle classi delle lauree universitarie e delle classi di laurea magistrale* ed il D.M. 31 ottobre 2007 n. 544 recante la "*Definizione dei requisiti dei corsi di laurea e di laurea magistrale afferenti alle classi ridefinite con i DD.MM. 16 marzo 2007, delle condizioni e criteri per il loro inserimento nella Banca dati dell'offerta formativa e dei requisiti qualificanti per i corsi di studio attivati sia per le classi di cui al D.M. 3 novembre 1999, n. 509 e sia per le classi di cui al D.M. 22 ottobre 2004, n. 270*".

³⁶ A differenza di quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 341/90, l'art. 17, comma 95 legge n. 127/97 e s.m.i. dispone che "l'ordinamento degli studi dei corsi universitari è disciplinato dagli atenei "in conformità a *criteri generali* definiti, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in

decisamente più rilevanti nella definizione degli aspetti organizzativi dei corsi di studio³⁷.

Se si considera l'evoluzione delle strutture di ricerca e delle strutture didattiche *in prospettiva diacronica*, è interessante notare come la disciplina dell'organizzazione della didattica e della ricerca sia stata conformata dal legislatore su un doppio binario: mentre *i dipartimenti*, quali “luoghi primari della ricerca”, deputati alla cura ed alla gestione dell'attività di ricerca scientifica, si atteggiavano *come un sottosistema organizzato dotato di autonomia che ha ricevuto una propria stabilizzazione all'interno degli statuti delle università*, le *facoltà* sono configurate dal legislatore come strutture deputate alla mera erogazione delle prestazioni di istruzione, titolari di attribuzioni che le hanno rese paragonabili “ad un tutor collettivo dello studente”³⁸, con un'autonomia limitata all'aspetto dell'organizzazione della didattica.

Da ultimo, va segnalato che, a seguito dell'adozione del d.l. n. 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009³⁹, dell'emanazione delle *Linee guida del Governo per l'Università* del 6 novembre 2008 e della nota ministeriale n. 160/2009, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca con il D.M. 22 settembre 2010 n. 17 ha definito i “*requisiti necessari dei corsi di studio*”⁴⁰ per “indirizzare le azioni delle Università statali e

materia, sentiti il Consiglio universitario nazionale e le Commissioni parlamentari competenti, con uno o più *decreti del ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica*, di concerto con altri ministri interessati, limitatamente ai criteri relativi agli ordinamenti per i quali il medesimo concerto è previsto alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero da disposizioni dei commi da 96 a 119 del presente articolo”. Viceversa, rispetto alle previsioni della legge n. 341/90 il “conforme parere” del C.U.N. non viene più richiesto, potendo il Ministero limitarsi a sentire il C.U.N. e le commissioni parlamentari competenti.

³⁷ Rispetto a quanto disposto dalla legge n. 341/90, l'art. 17, comma 95 della legge n. 127/97 e s.m.i. ed il D.M. n. 270/2004 ridistribuiscono le competenze assegnando le determinazioni più generali al R.D.A. e le scelte più particolari ai regolamenti dei corsi di studio (v. e cfr. art. 11 e 12 del D.M. n. 270/04).

³⁸ U. ROMAGNOLI, *L'università sommersa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p. 953.

³⁹ V. l'art. 2 del d.l. n. 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009.

⁴⁰ V. ad es. per i “*requisiti di docenza*” l'art. 5 e cfr. l'All. B), per le “*regole dimensionali relative agli studenti*” l'art. 4 e cfr. l'All. C) o ancora per i “*requisiti organizzativi*” l'art. 9 e cfr. l'All. D) del D.M. n. 17/2010. Sul punto v. e cfr. anche il Decreto Ministeriale 4 agosto 2011 n. 345 relativo agli indicatori per la valutazione dei risultati dell'attuazione dei programmi delle Università per

non statali” nell’attività “di progettazione e riprogettazione”, di “attivazione” e di funzionamento” dei corsi di studio anche ai fini dell’attribuzione delle risorse ministeriali” per il triennio 2010-2012⁴¹, rinviando l’applicazione dello stesso D.M. n. 17/2010 alla emanazione di un successivo decreto di definizione delle linee generali di indirizzo della programmazione delle università⁴².

Senza voler entrare in questa sede nel merito delle singole previsioni contenute nel D.M. n. 17/2010, deve osservarsi che il *metodo* impiegato dal citato D.M., volto ad indirizzare il comportamento degli atenei attraverso la fissazione di “vincoli numerici”, ha sovente condotto ad un rispetto meramente formale delle regole, piuttosto che a processi di autocorrezione nella direzione della trasparenza e della qualità, causando “effetti distorsivi, opposti a quelli che i provvedimenti si proponevano, con grave danno per gli studenti e per il sistema”⁴³.

Ma ciò che più preme rilevare, sul piano costituzionale, è che le scelte adottate dal legislatore sembrano contraddire la stessa logica che informa il paradigma costituzionale sotteso all’art. 33 Cost., abilitando il D.M. n. 17/2010 ad incidere, senza alcun previo parere da parte del C.U.N.⁴⁴, direttamente sull’ambito dell’autonomia

il triennio 2010/2012 (attuazione dell’art. 1-ter, comma 2, del decreto legge 31 gennaio 2005, n.7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n.43).

⁴¹ E ciò sull’assunto che i requisiti del D.M. n. 544/2007 non abbiano “portato progressi significativi in ordine alla correzione delle “tendenze negative correlate alla proliferazione di corsi di laurea e di laurea magistrale”.

⁴² Poi adottato con il D.M. M.I.U.R. 23 dicembre 2010 n. 50.

⁴³ V. già in tal senso il Parere C.U.N. del 5 novembre 2009, n. 52 e cfr. la Mozione C.U.N. sul D.M. 22 settembre 2010 n. 17 – Adunanza del 6/10/2010.

⁴⁴ Né varrebbe in senso contrario obiettare che l’art. 9, comma 2 del D.M. n. 270/04 non prevede l’acquisizione del parere del C.U.N. –come sostenuto dal sottosegretario del M.I.U.R. Giuseppe Pizza nella risposta all’interrogazione parlamentare sollevata dall’On.le Manuela Ghizzoni del P.D.– in quanto sarebbe agevole replicare che il D.M. 270/04 detta disposizioni concernenti i “criteri generali” per l’ordinamento degli studi universitari e determina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università “ai sensi dell’art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e s.m.i.”, il quale richiede espressamente che l’individuazione dei citati “criteri generali” sia effettuata “sentiti il Consiglio universitario nazionale e le commissioni parlamentari competenti” (v. art. 2 del D.M. n. 270/04 e cfr. l’art. 17, comma 95 della legge n. 127/97).

universitaria in violazione della riserva assoluta di legge di cui all'art. 33, ult. comma Cost.⁴⁵.

3. *Il modello derogatorio dei dipartimenti delle aziende ospedaliere integrate con l'università che operano nell'ambito della "clanicizzazione".*

Rispetto al modello generale dei dipartimenti universitari sin qui esaminato, diverse considerazioni vanno fatte con riguardo ai dipartimenti che operano nell'ambito della ricerca applicata all'interno delle aziende ospedaliere universitarie e delle cliniche ospedaliere.

Nell'ambito della sperimentazione quadriennale avviata dal d.lgs. n. 517/99, le aziende ospedaliere universitarie –integrate con il S.S.N. o integrate con l'università– rappresentano lo strumento attraverso il quale si realizza la collaborazione tra S.S.N. e università nel quadro della programmazione sanitaria nazionale e regionale, secondo specifici protocolli d'intesa stipulati dalla regione con le università ubicate nel proprio territorio⁴⁶. L'organizzazione dipartimentale costituisce "il modello ordinario di gestione operativa delle aziende ospedaliere" universitarie istituito dal d.lgs. n. 517/99 per "assicurare l'esercizio integrato delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca" nell'ambito della "clanicizzazione".

⁴⁵ Vi è vasto consenso in dottrina sull'assolutezza della riserva di legge di cui all'art. 33, ult. co. Cost. v. e cfr. in progressione storica: G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, 1967-1968, p. 837, M. MAZZIOTTI, *L'autonomia universitaria nella costituzione*, in *Dir. e Soc.*, 1980, p. 236 e L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1988, p. 169. Sul doppio carattere della riserva di legge di cui all'art. 33, ult.co. Cost. quale "assoluta" nei confronti dell'esecutivo e "relativa" nei confronti delle fonti di autonomia v. i rilievi di S. FOIS, *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna 25/26 novembre 1988), Padova, 1990, p. 67 e cfr. già in precedenza F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e Soc.*, 1978, p. 758 e per il rilievo che nei rapporti Stato/Università la legge nazionale dovrebbe limitarsi a porre prescrizioni di principio v. già F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, p. 139 e ss. e cfr. F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991, p. 164 e ss..

⁴⁶ V. e cfr. art. 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 517/99.

La “clanicizzazione” degli istituti ospedalieri, di origine francese, comporta che le aziende ospedaliere universitarie svolgano la loro attività nell’ambito della programmazione sanitaria nazionale e regionale con costi a carico delle istituzioni cui appartengono mentre le università mettono a disposizione delle relative strutture il proprio personale di professori universitari e di ricercatori nonché i propri mezzi diagnostici e terapeutici. In tale contesto, i *dipartimenti* delle *aziende ospedaliere integrate con l’università*, come pure le *strutture interne complesse* dei dipartimenti, sono costituiti, organizzati e modificati e anche soppressi con atto aziendale di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 502/92 e s.m.i., adottato dal direttore generale d’intesa con il rettore dell’università⁴⁷. Mentre i professori e i ricercatori universitari, che hanno il compito di svolgere attività assistenziali integrate con quelle di didattica e ricerca, sono inseriti all’interno dell’organizzazione ospedaliera e svolgono la propria attività assistenziale nell’ambito delle aziende ospedaliere, mantenendo fermo il proprio “stato giuridico” e rimanendo incardinati presso le proprie università⁴⁸.

Rispetto al dipartimento universitario sopra esaminato, il *dipartimento* delle aziende ospedaliere-universitarie integrate con le università è costruito su un modello gerarchico definito dall’alto e selezionato secondo logiche propriamente “politiche”: i professori e i ricercatori universitari, come pure il direttore che afferisce al dipartimento, sono individuati con *un atto del direttore generale dell’azienda*⁴⁹ d’intesa con il rettore, in conformità ai criteri stabiliti nel protocollo d’intesa tra la regione e l’università⁵⁰, che esclude sovente dal processo decisionale la facoltà di Medicina. Al punto che, in quest’ottica, la giurisprudenza amministrativa non ha esitato a ritenere

⁴⁷ Art. 3, commi 2, 3 e 6 del d.lgs. n. 517/99.

⁴⁸ L’art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 517/99 e s.m.i. prevede infatti che ai professori e ricercatori universitari, “fermo restando il loro stato giuridico”, si applichino “per quanto attiene all’esercizio dell’attività assistenziale, al rapporto con le aziende e a quello con il direttore generale, le norme stabilite per il personale del Servizio sanitario nazionale”.

⁴⁹ Il direttore generale dell’azienda è, a sua volta, nominato dalla regione acquisita l’intesa con il rettore delle università, v. art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 517/99 e s.m.i..

⁵⁰ Con il medesimo atto è stabilita l’afferenza dei singoli professori e ricercatori universitari ai dipartimenti, assicurando la coerenza fra il settore scientifico-disciplinare di inquadramento e la specializzazione disciplinare posseduta e l’attività del dipartimento, v. art. 5, comma 1 d.lgs. n. 517/99 e s.m.i..

che “il parere pronunciato dal consiglio di facoltà di medicina” in merito all'utilizzazione del personale docente universitario nelle strutture organizzative dell'azienda sanitaria locale per scopi assistenziali nelle cliniche universitarie “non obbliga necessariamente il direttore generale dell'azienda a provvedere nei sensi indicati dal predetto parere, essendo tale organo libero di adottare o non il provvedimento, secondo scelte discrezionali gestionali demandate esclusivamente alla di lui responsabilità”⁵¹.

In secondo luogo va osservato che, dal punto di vista dell'esercizio dell'attività assistenziale e del rapporto con le aziende, ai professori e ai ricercatori che operano nelle aziende ospedaliere si applicano “le norme stabilite per il personale del Servizio sanitario nazionale”⁵², tanto che gli stessi rispondono dell'adempimento dei loro compiti assistenziali al Direttore generale⁵³ e che gli incarichi di natura professionale attribuiti ai professori e ai ricercatori sono sottoposti alle valutazioni e verifiche previste per il personale del servizio sanitario nazionale⁵⁴. In questa prospettiva, non può trascurarsi infine come le SS.UU. della Corte di Cassazione, nel devolvere al giudice ordinario la giurisdizione su una controversia “avente ad oggetto il rapporto lavorativo del personale universitario con l'azienda sanitaria”, abbiano creato un significativo precedente in merito alla qualificazione del rapporto di lavoro dei professori e dei ricercatori che operano all'interno delle aziende ospedaliere universitarie, ritenendo che, pur in presenza di un autonomo inquadramento di detta categoria, ricondotta nell'ambito dell'organico funzionale definito dal direttore generale d'intesa con il rettore, le qualifiche di docenti e ricercatori costituiscano “il mero presupposto del rapporto di lavoro con l'azienda sanitaria”, nei cui fini

⁵¹ E ciò sull'assunto che affermare che “il Direttore Generale abbia l'obbligo ineludibile di adottare i provvedimenti così come indicati dal Consiglio di facoltà si risolve in una contraddittoria e, quindi, inammissibile imputazione a detto Consiglio di un potere di amministrazione attiva, posto che lo stesso sarebbe in grado di determinare, attraverso il proprio parere vincolante, le scelte gestionali (con i conseguenti riflessi patrimoniali e contabili) dell'Azienda, ricadenti, invece, statutariamente, sotto la diretta responsabilità del Direttore Generale”, Consiglio Stato, sez. VI, sentenza 17 luglio 2000, n. 3967.

⁵² Art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 517/1999 e s.m.i..

⁵³ Art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 517/1999 e s.m.i..

⁵⁴ V. art. 5, comma 14 del d.lgs. n. 517/99 e s.m.i..

istituzionali e nella cui organizzazione si inserisce l'attività di assistenza svolta dal personale universitario⁵⁵.

Benché la legge n. 240/10 contempli tali strutture dipartimentali accanto alle strutture di raccordo di secondo livello (su cui v. *infra* § 5), appare evidente che, al di là del *nomen iuris* che li accomuna, i dipartimenti che operano nelle aziende ospedaliere universitarie –in quanto costruiti sulla base di logiche propriamente politiche e vincolati alla programmazione sanitaria nazionale e regionale al cui interno sono inseriti– integrano, rispetto ai dipartimenti universitari introdotti dal d.P.R. n. 382/80, un modello del tutto derogatorio, rispetto al quale parlare di autonomia funzionale risulta, come è stato efficacemente osservato, “un espediente puramente retorico”⁵⁶.

4. Il dipartimento come forma di organizzazione della didattica e della ricerca. La costituzione dei dipartimenti: il limite di consistenza minimo imposto e la questione dell’“omogeneità” dei settori scientifico-disciplinari. Primi rilievi. L’organizzazione interna dei nuovi dipartimenti.

Nel complessivo processo di riordino della governance delle università, la legge di riforma n. 240/2010 introduce la figura del dipartimento quale organismo “deputato ad assicurare un proficuo raccordo tra ricerca e didattica”⁵⁷, presupponendo il venir meno delle attuali facoltà e prevedendo la possibilità di costituire strutture di raccordo di secondo livello con funzioni di coordinamento tra più dipartimenti in esse raggruppati. L’idea di accorpare e ricomporre entro un’unica struttura la didattica e la ricerca non è nuova essendo già stata avanzata in dottrina⁵⁸ ed appare oggi largamente

⁵⁵ In tal senso v. Cassazione civile Sez. Un., 22 dicembre 2009, n. 26960. Nella vertenza che ha coinvolto l’Az. Policlinico Umberto Roma, le SS.UU. della Cassazione, in applicazione del citato principio, hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario rispetto alla domanda di corresponsione dell’“indennità di posizione variabile” proposta da alcuni docenti universitari.

⁵⁶ In tal senso v. i lucidi rilievi di F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle Università*, in *Diritto Amministrativo*, 2008, pp. 749-750.

⁵⁷ V. la relazione al D.D.L. n. 1905-A del Senatore Valditara, p. 1.

⁵⁸ Si veda a tale riguardo M. CAMELLI – F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, 2006, pp. 109-110 nonché il Paper di ASTRID a cura di M. CAMELLI – F. MERLONI, *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, in www.astridonline.it, p. 54.

condivisa sia dalle parti sociali che dai diversi schieramenti politici⁵⁹. Del tutto nuovo, tuttavia, è il contesto normativo entro cui la legge Gelmini colloca la riforma della governance interna delle università, volto alla razionalizzazione dell'articolazione organizzativa delle università ed al contenimento della spesa pubblica, come pure nuove appaiono le modalità introdotte dalla legge di riforma per provvedere alla costituzione dei nuovi dipartimenti.

Prima di prendere in considerazione la figura del nuovo dipartimento, è opportuno compiere due notazioni preliminari. La prima attiene all'ambito di soggetto di applicazione della legge n. 240/2010, la quale trova generale applicazione nei confronti delle università statali mentre non si applica nei confronti degli "istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale" (ad es. le università per stranieri) che possono adottare "proprie modalità di organizzazione"⁶⁰ e nei confronti delle "università non statali legalmente riconosciute" e delle "università telematiche"⁶¹, le quali potrebbero mantener fermo il proprio modello organizzativo. La seconda notazione riguarda invece le modalità con cui il legislatore ha distribuito le competenze tra i diversi organi di governo dell'università: la legge n. 240/10 adotta un duplice criterio di distribuzione delle competenze in quanto, per un verso, ricorre ad un criterio di separazione delle

⁵⁹ V. ad es. il documento C.R.U.I. del 19 febbraio 2009, *Considerazioni e proposte per la revisione della governance delle università* in www.cruui.it, p. 12 ed il Parere del C.U.N. *Parere generale n. 6 (adunanza del 12.02.2009)* ad oggetto *Linee guida del governo per l'Università*, spedito al Ministro in data 16.02.2009, in www.cun.it, p. 6 e cfr. il documento del Partito Democratico sul *Futuro dell'Università Italiana* del 28 ottobre 2008 con le dieci proposte per l'università ed in particolare la proposta n. 5 nonché il documento dell'*Associazione TreELLE, Università Italiana, Università Europea?*, Quaderno n. 3/2003, in www.treelle.org, p. 47.

⁶⁰ Art. 2, comma 3 della legge n. 240/2010.

⁶¹ V. e cfr. art. 2 e art. 12 della legge n. 240/2010. Accanto ai dipartimenti delle università statali cui fa riferimento la legge n. 240/10, vi sono poi altre forme di organizzazione della governance cui la legge rinvia –ed in particolare, quelle delle università "virtuose" che potrebbero fruire di una differenziazione contrattata (art. 1, comma 2 della legge n. 240/10) e quelle delle Università delle Provincie Autonome (es. Università di Trento) o delle Università delle regioni a statuto speciale, alcune delle cui funzioni sono state trasferite agli enti territoriali– le quali paiono configurarsi come una deroga o un'eccezione al modello organizzativo configurato dalla legge piuttosto che come una forma di espressione dell'autonomia della legge n. 240/2010.

attribuzioni al fine di distinguere, per linee generali, l'ambito di rispettiva competenza del S.A. da quello del C.d.A.⁶² mentre, per altro verso, impiega la tecnica della *distribuzione procedimentale delle funzioni* per suddividere tra i diversi organi di governo l'esercizio delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica e delle attività didattiche e formative. Di tale circostanza occorre tener conto nel valutare la compatibilità del nuovo dipartimento in rapporto al principio di autonomia di cui all'art. 33, ult. comma Cost..

La costituzione di dipartimenti, quali strutture deputate ad assicurare il contestuale esercizio delle funzioni didattiche e di ricerca, è legata dalla legge n. 240/10 ad un *numero di consistenza minimo* di 35 professori e ricercatori, anche a tempo determinato, ovvero di 40 professori e ricercatori nelle università con un numero di professori e ricercatori superiore a mille unità, afferenti a "settori scientifico-disciplinari omogenei". Nella prospettiva adottata dalla legge di riforma, le previsioni di cui all'art. 2 comma 2 della legge n. 240/2010 che riguardano la costituzione dei dipartimenti sono configurate, quasi sulla falsa riga di quanto accade in Costituzione nell'ambito della delegazione legislativa di cui all'art. 76 Cost., come "vincoli e criteri direttivi", ossia come "limiti" all'autonomia universitaria ex art. 33, ult. comma Cost., non derogabili da parte delle singole università in sede statutaria.

Nella fase di prima costituzione dei dipartimenti, le università dovranno fare i conti con le particolarità del sistema italiano e con la conformazione organizzativa delle attuali facoltà e dei dipartimenti esistenti, composti da professori afferenti anche a diversi corsi di laurea, e decidere *come* affrontare il passaggio al nuovo dipartimento.

Un primo fattore problematico nella fase di transizione è sicuramente costituito dal *limite di consistenza minimo imposto* (dei 35 o 40 professori e ricercatori), il quale potrebbe rivelarsi particolarmente penalizzante nei confronti delle università più piccole, obbligando le università di minori dimensioni a costituire i nuovi dipartimenti raggruppando settori scientifico-disciplinari molto eterogenei tra loro, con il conseguente rischio di trasformare il nuovo dipartimento in un *editio minor* dell'attuale consiglio di facoltà. Di qui il sospetto che la legge di riforma sia stata scritta pensando

⁶² V. la relazione al D.D.L. N. 1095-A del senatore Valditara e cfr. l'art. 2 comma 1 lett. b)-n) della legge n. 240/10.

agli atenei di grandi dimensioni, senza considerare le ricadute che possono derivare sulle piccole università.

In secondo luogo, va osservato che nel procedimento di costituzione dei dipartimenti, accanto al limite di consistenza minimo, diverrà centrale il modo in cui le singole università declineranno il concetto di *omogeneità* cui fa riferimento la previsione di cui all'art. 2, comma 2 lett. b) della legge n. 240/10 allorquando prevede che la riorganizzazione dei dipartimenti debba avvenire sulla base dell'afferenza a "settori scientifico-disciplinari omogenei". In linea teorica, assumendo come punto di riferimento sul piano positivo l'individuazione dei settori scientifico-disciplinari compiuta dal legislatore⁶³, l'omogeneità potrebbe essere intesa in un primo senso come riferita alle macro aree in cui sono riuniti i settori scientifico-disciplinari (ad es. (FIS) Scienze fisiche, (MED) Scienze mediche, (IUS) Scienze giuridiche, (SECS) Scienze economiche e statistiche, ecc.)⁶⁴. In alternativa, in un secondo senso, che appare più rispettoso dell'autonomia delle università, potrebbe ritenersi che il richiamo all'*omogeneità* compiuto dall'art. 2, comma 2 lett. b) della legge n. 240/10 possa essere inteso in modo più elastico, come riferito alle finalità e/o al metodo perseguito nello svolgimento delle attività didattiche e delle attività di ricerca scientifica⁶⁵, in forza di quanto già previsto sul piano positivo dall'art. 83, comma 1 del d.P.R. n. 382/1980, lasciando che siano le singole Università a valutare l'omogeneità tra i diversi settori

⁶³ V. il Decreto Ministeriale M.I.U.R. 4 ottobre 2000 relativo ai "settori scientifico-disciplinari" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2000 n. 249 - supplemento ordinario n. 175) ed in particolare gli All. A e B del decreto in cui i citati settori scientifico-disciplinari sono individuati, descritti singolarmente e raggruppati per macro aree di riferimento scientifiche, nonché il Decreto Ministeriale M.I.U.R. 29 luglio 2011 n. 336 recante la "determinazione dei settori concorsuali, raggruppati in macrosettori concorsuali, di cui all'articolo 15 della legge 30 dicembre 2010, n. 240".

⁶⁴ In tal senso ad es. lo Statuto dell'Università degli studi di Pavia prevede che il dipartimento copra "in misura totale o prevalente, una delle aree scientifico-disciplinare di cui al d.m. 4 ottobre 2000, con la possibilità di includere settori scientifico-disciplinari di altre aree quando ciò sia giustificato da comprovate esigenze della ricerca scientifica e della didattica" (art. 18 Statuto dell'Università degli studi di Pavia).

⁶⁵ In tal senso v. anche E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, p. 368 che opta per la seconda opzione interpretativa.

scientifico-disciplinari e a costituire i dipartimenti in funzione delle proprie esigenze didattiche e di ricerca.

In linea teorica, nella fase di attuazione statutaria della legge n. 240/10, le università potranno costituire strutture dipartimentali differenziate dal punto di vista organizzativo e funzionale, dando luogo ad un modello di dipartimento “a geometria variabile”, “funzionale ad ipotesi particolari e differenziate”⁶⁶: riorganizzando i settori scientifico-disciplinari esistenti all’interno della facoltà ovvero raggruppando i dipartimenti già incardinati nelle facoltà o nei corsi di laurea ovvero procedendo, in modo più radicale, alla trasformazione delle facoltà esistenti in dipartimenti. Ma, a riguardo, va anzitutto considerato che sulla costituzione dei nuovi dipartimenti inciderà in larga misura la particolare configurazione organizzativa delle singole università ed il modo in cui queste ultime intendano soddisfare le proprie esigenze didattiche e di ricerca alla luce dei “*requisiti necessari*” dei corsi di studio introdotti dal D.M. 22 settembre 2010 n. 17 e delle linee di programmazione per il triennio 2010-2012 definite nel D.M. M.I.U.R. 23 dicembre 2010 n. 50⁶⁷. In secondo luogo, ciò che preme sottolineare è che, all’interno di modelli formalmente differenziati, la nascita dei nuovi dipartimenti è sotto l’aspetto “genetico” fortemente condizionata dai limiti imposti dal legislatore all’autonomia delle singole università: al punto che la costituzione dei nuovi dipartimenti appare, sotto questo aspetto, dettata più dalla necessità di soddisfare le esigenze di contenimento della spesa pubblica, piuttosto che rappresentare una libera forma di esercizio dell’autonomia statutaria riconosciuta alle università.

La legge n. 240/10 non detta specifiche previsioni in ordine all’*organizzazione interna* dei nuovi dipartimenti, dando per presupposto che il dipartimento sia composto da un direttore, da un consiglio e da una giunta, nonché da una commissione paritetica docenti-studenti con funzioni di monitoraggio dell’offerta formativa e della qualità didattica⁶⁸. In assenza di previsioni vincolanti della legge che possano configurarsi come limiti all’autonomia delle università ex art. 33, ult. comma Cost., è da ritenere che le singole università possano disciplinare liberamente all’interno dei propri Statuti,

⁶⁶ G. COMPORTI, *I dipartimenti universitari: storia e futuro di un modello*, in www.cun.it, p. 2.

⁶⁷ Su cui v. in particolare gli Allegati B), C) e D) del D.M. 22 settembre 2010 n. 17 e cfr. l’Allegato B) del D.M. M.I.U.R. 23 dicembre 2010 n. 50.

⁶⁸ V. art. 2, comma 2 lett. f) e cfr. art. 2 comma 2 lett. g) della legge n. 240/10.

in conformità al principio di autogoverno, tanto la composizione delle strutture dipartimentali quanto le modalità di elezione del direttore, quale organo monocratico, e degli organi collegiali. Viceversa, nel caso in cui nei nuovi statuti non fossero rinvenibili specifiche previsioni sull'organizzazione endoprocedimentale dei dipartimenti ovvero nel caso di problemi di diritto intertemporale, che potrebbero nascere nel passaggio dalle facoltà ai nuovi dipartimenti, considerato che i nuovi dipartimenti, quali strutture deputate al contestuale esercizio della funzione didattica e di ricerca, si configurano diversamente rispetto ai precedenti dipartimenti (ex d.P.R. n. 382/1980), potrebbe ritenersi applicabile per analogia la disciplina dettata dal d.P.R. n. 382/1980 sull'assunto di essere in presenza di una lacuna dell'ordinamento colmabile in via interpretativa.

Del pari, in assenza di specifiche previsioni della legge n. 240/10 relative alle modalità di prima costituzione dei dipartimenti, è da ritenere che tali modalità possano essere liberamente definite dalle università in sede statutaria. E' evidente, peraltro, che affinché il procedimento di prima costituzione dei dipartimenti avvenga in conformità al principio di autogoverno appare quanto mai opportuno che in sede statutaria siano previste modalità che consentano al corpo docente di provvedere direttamente alla costituzione del dipartimento e che escludano, per converso, un ruolo invasivo del C.d.A.⁶⁹: prevedendo ad es. che la prima costituzione dei dipartimenti avvenga su proposta dei docenti che andranno a costituire la struttura dipartimentale, con approvazione dal S.A. e successivo decreto rettorale ed immaginando al più un intervento del C.d.A. nella forma di parere obbligatorio ma non vincolante.

5. Il ruolo delle strutture di raccordo di secondo livello ed il rapporto con i dipartimenti.

Nel contesto della nuova articolazione interna delle università, la legge n. 240/10 introduce un secondo livello di organizzazione, prevedendo la “facoltà di istituire, tra più dipartimenti”⁷⁰, delle *strutture di raccordo*, comunque denominate, in numero

⁶⁹ In questo senso, v. ad es. l'art. 29 dello Statuto dell'Università di Venezia o l'art. 35 del progetto di Statuto dell'Università dell'Insubria o l'art. 20 dello Statuto del Politecnico di Milano che prevedono che la proposta di costituzione del dipartimento sia deliberata dal C.d.A. previo “parere obbligatorio” del S.A..

⁷⁰ Art. 2, comma 2 lett. c) legge n. 240/10.

proporzionale alle dimensioni dell'ateneo. Nel disegno prefigurato dalla legge di riforma, le strutture di secondo livello presuppongono il venir meno delle facoltà e sono configurate a mo' di cerniere di collegamento interdipartimentali, con "funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche, compresa la proposta di attivazione o soppressione di corsi di studio e di gestione di servizi comuni"⁷¹. Alle università di minore dimensione, con un organico di professori e ricercatori anche a tempo determinato inferiore alle cinquecento unità, è lasciata poi la possibilità di darsi un'articolazione organizzativa interna semplificata alle quale attribuire unitariamente le funzioni dei dipartimenti e delle strutture di raccordo⁷². Nel passaggio alla nuova legge, è plausibile ritenere che molte università procederanno ad inserire nei propri statuti delle disposizioni che consentano l'attivazione di scuole o strutture di raccordo al fine di coordinare le funzioni didattiche sino ad oggi svolte dalle facoltà ovvero per provvedere alla gestione della attività assistenziali e dei servizi comuni. Ma poiché dalla legge di riforma non emerge un vincolo configurabile come limite all'autonomia delle singole università ex art. 33, ult. co. Cost. in ordine all'obbligo di costituire le citate strutture –fatta eccezione per le strutture relative alle facoltà di medicina di cui si dirà *infra*– non è da escludere che le università possano ricorrere anche a diversi strumenti di raccordo, impiegando ad es. modelli procedimentali e facendo riferimento al S.A.⁷³ al fine di assicurare le esigenze di coordinamento della didattica o dei servizi comuni⁷⁴.

⁷¹ Art. 2, comma 2 lett. c) legge n. 240/10.

⁷² Art. 2, comma 2 lett. e) legge n. 240/10.

⁷³ Cfr. l'art. 2, comma 1 lett. e) della legge n. 240/2010.

⁷⁴ In questa direzione si spinge ad es. lo Statuto del Politecnico di Torino il quale prevede l'istituzione di corsi di studio (corso di laurea o corso di laurea magistrale) anche "intrateneo", raggruppati in aree di formazione definite dal S.A., la cui organizzazione e gestione è affidata a "collegi di area di formazione", eventualmente accorpati in "collegi di settore", di cui fanno parte "i docenti titolari degli insegnamenti previsti dal manifesto dei corsi di studio" ed "i professori ed i ricercatori dell'Ateneo, che pur non essendo titolari di insegnamento, contribuiscono in maniera significativa alle attività didattiche previste dal manifesto del corso di studi" ed una "rappresentanza elettiva degli studenti dei corsi di studio", v. e cfr. l'art. 21 dello Statuto del Politecnico di Torino. Sul punto v. altresì G. COMPORTI, *I dipartimenti universitari: storia e futuro di un modello*, in www.cun.it, p. 2 secondo cui "si potrebbe anche ipotizzare di valorizzare al massimo l'istanza semplificatrice sottesa alla riforma eliminando del tutto dall'architettura del sistema le strutture di secondo livello (la cui previsione facoltativa

Accanto alle strutture di secondo livello, la legge n. 240/10 individua poi un secondo tipo di strutture di raccordo con riferimento alle facoltà di medicina prevedendo che “ove alle funzioni didattiche e di ricerca si affianchino funzioni assistenziali nell’ambito delle disposizioni statali in materia, le strutture assumano i compiti conseguenti secondo le modalità e nei limiti concertati con la regione di ubicazione, garantendo l’inscindibilità delle funzioni assistenziali dei docenti di materie cliniche da quelle di insegnamento e di ricerca”⁷⁵ e lasciando così presumere che dette strutture vadano a sostituire i dipartimenti che operano attualmente nell’ambito della “clanicizzazione”. Rispetto al modello generale sopra indicato, tali strutture sono infatti configurate, da un lato, come necessarie o per così dire ad istituzione obbligatoria e, dall’altro, come destinatarie dell’esercizio “integrato delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca”⁷⁶ svolte sino ad oggi dai dipartimenti delle facoltà di medicina che operano nelle aziende ospedaliere integrate con le università. Di qui la percezione che, per questa via, il legislatore abbia voluto mantener in vita, sotto una diversa forma, il modello dei dipartimenti che operano nell’ambito della “clanicizzazione”, proiettandolo su un secondo livello organizzativo.

Nella legge di riforma, come si sarà notato, la disciplina delle strutture di raccordo appare molto più dettagliata rispetto alle previsioni che la legge n. 240/2010 dedica alla figura del dipartimento⁷⁷. Tale circostanza potrebbe indurre l’interprete a ritenere

potrebbe anche intendersi, ad un livello macro di esercizio della discrezionalità, in termine di facoltà di non previsione statutaria) ed attribuendone le funzioni ad una commissione o giunta didattica di ateneo, competente a risolvere i problemi di prestito di docenza che non siano spontaneamente risolti dai singoli dipartimenti interessati”.

⁷⁵ Art. 2, comma 2 lett. c) della legge n. 240/10.

⁷⁶ V. il d.lgs. n. 517/99.

⁷⁷ L’art. 2, comma 2 f) della legge n. 240/10 prevede infatti “l’istituzione di un organo deliberante delle strutture di cui alla lettera c), ove esistenti, composto dai direttori dei dipartimenti in esse raggruppati, da una rappresentanza elettiva degli studenti, nonché, in misura complessivamente non superiore al 10 per cento dei componenti dei consigli dei dipartimenti stessi, da docenti scelti, con modalità definite dagli statuti, tra i componenti delle giunte dei dipartimenti, ovvero tra i coordinatori di corsi di studio o di dottorato ovvero tra i responsabili delle attività assistenziali di competenza della struttura, ove previste; attribuzione delle funzioni di presidente dell’organo ad un professore ordinario afferente alla struttura eletto dall’organo stesso ovvero nominato secondo modalità determinate dallo statuto; durata triennale della carica e rinnovabilità della stessa per una sola

che il legislatore abbia configurato la struttura di raccordo quasi come un'organizzazione verticistica rispetto ai dipartimenti. Sul piano della tecnica legislativa sarebbe stato sicuramente preferibile un intervento del legislatore meno invasivo, che consentisse alle singole università la possibilità di disciplinare all'interno dei rispettivi statuti la composizione delle strutture di secondo livello. Ma se si pone mente alla composizione dell'organo deliberante della struttura di raccordo prevista dalla legge è da ritenere che tale disciplina, per quanto poco opportuna⁷⁸, non possa reputarsi in contrasto con il principio di autogoverno se si considera che nella composizione dell'organo deliberante delle S.d.R. è sempre assicurata la presenza dei direttori dei dipartimenti in esse raggruppati, che le funzioni di presidente dell'organo sono svolte da un professore ordinario afferente alla struttura comunque eletto o nominato dall'organo stesso secondo modalità determinate dallo statuto e, per altro verso, che la rappresentanza degli studenti nell'organo è in ogni caso fissata nella misura del quindici per cento⁷⁹, di talché la presenza di un rappresentante degli studenti sarà di fatto assicurata nel caso di organi deliberanti composti da un numero di membri pari o superiore a quattro⁸⁰.

Nella fase di attuazione statutaria della legge, il ruolo delle strutture di raccordo ed *il rapporto tra le strutture di secondo livello ed i dipartimenti* dipenderà in larga misura dal modo in cui le università hanno strutturato ed organizzato i propri dipartimenti rispetto alle esigenze della didattica e della ricerca. E' evidente, infatti, che ove i nuovi dipartimenti fossero composti da docenti tutti appartenenti ad una facoltà preesistente non sarebbe

volta. La partecipazione all'organo di cui alla presente lettera non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese?

⁷⁸ Ci si riferisce in particolare al limite legislativamente imposto per la rappresentanza dei docenti nella percentuale massima del 10% dei componenti dei consigli dei dipartimenti dall'art. 2, comma 2 lett. f) della legge n. 240/2010.

⁷⁹ In forza di quanto disposto dall'art. 6, comma 1 del D.L. 21 aprile 1995 n. 120 conv. con mod. dalla l. n. 236/95, richiamato dall'art. 2, comma 2 lett. h) della legge n. 240/10, secondo cui "gli statuti degli atenei stabiliscono anche la composizione degli organi collegiali, assicurando la rappresentanza degli studenti in misura non inferiore al 15 per cento".

⁸⁰ Applicando il criterio dell'arrotondamento aritmetico, su cui cfr. le osservazioni di E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto in attuazione della legge 30.12.2010 n. 240*, in www.giustamm.it, pp. 4-5.

necessario costituire, in ipotesi, alcuna scuola o struttura di raccordo giacché i dipartimenti sarebbero già strutturati come organizzazioni della didattica. Una siffatta trasformazione si tradurrebbe tuttavia in un'operazione meramente nominalistica particolarmente penalizzante per lo svolgimento dell'attività di ricerca associata, in quanto porterebbe con sé il rischio concreto di far venir meno l'attività di ricerca interfacoltà svolta negli attuali dipartimenti e di destrutturare, per questa via, la dimensione interdisciplinare della stessa ricerca associata⁸¹. Ove, viceversa, i nuovi dipartimenti fossero costituiti riorganizzando i settori scientifico-disciplinari esistenti all'interno delle diverse facoltà, privilegiando la dimensione della ricerca su quello della didattica, sarebbe necessario costituire delle strutture di raccordo per assicurare un adeguato svolgimento delle attività didattiche. Ma a questo punto occorrerebbe chiedersi se l'idea del legislatore, di concentrare all'interno di un'unica struttura due funzioni di diversa natura, appaia davvero funzionale ad assicurare lo svolgimento delle funzioni didattiche e di ricerca scientifica o se non fosse più razionale mantenere il dipartimento come una struttura di ricerca flessibile, anche interfacoltà, accanto a strutture più stabili, quali le precedenti facoltà, deputate all'organizzazione della didattica.

6. Le funzioni del dipartimento nel rapporto con gli altri organi di governo alla luce del principio di autonomia funzionale (art. 33, ult. co. Cost.): il depotenziamento del dipartimento (e del S.A.) e l'inadeguatezza costituzionale delle funzioni di gestione della didattica e della ricerca attribuite al C.d.A.. Alcuni possibili correttivi.

Come anticipato, la legge di riforma, dopo aver separato per linee generali l'ambito di competenza del S.A. da quello del C.d.A.⁸², ricorre alla tecnica della distribuzione procedimentale delle funzioni per suddividere tra i diversi organi di governo dell'università l'esercizio delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica e delle attività didattiche e formative.

⁸¹ In senso critico v. e cfr. già le osservazioni di E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, p. 368.

⁸² V. art. 2 comma 1 lett. b)-n) della legge n. 240/10.

Se si guarda ai rapporti tra S.A. e C.d.A. e ai relativi poteri, si ricava l'impressione che la legge di riforma abbia inteso sottrarre al corpo docente alcune rilevanti funzioni in materia di didattica e di ricerca, marginalizzando il ruolo del S.A. rispetto al C.d.A. nello svolgimento di quelle funzioni che afferiscono propriamente alla gestione della didattica e della ricerca⁸³. Basti pensare a tale riguardo, ad esempio, alla "chiamata" dei professori di prima e seconda fascia, proposta dai dipartimenti, la cui approvazione è rimessa direttamente dalla legge al C.d.A. rispetto alla quale il S.A. non esercita alcuna funzione⁸⁴ o alle funzioni di indirizzo strategico attribuite al C.d.A. o al potere di approvazione del documento di programmazione triennale di Ateneo assegnato al C.d.A. cui fa riscontro un potere di proposta del Rettore ed un generale potere del S.A. di formulare proposte e pareri in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti⁸⁵. Poiché nella distribuzione procedimentale delle funzioni della didattica e della ricerca gli atti del dipartimento si configurano come semplici atti di avvio del procedimento, un siffatto spostamento di competenze in capo al C.d.A. ha, da un lato, l'effetto di depotenziare il dipartimento nell'esercizio di alcune proprie funzioni di gestione della attività didattica e di ricerca e, dall'altro, di lasciarlo privo del proprio organo elettivo di riferimento all'interno del nuovo sistema di governance. Di qui un depotenziamento del dipartimento, il quale nel nuovo sistema di governance sembra configurarsi più come il terminale organizzativo fissato dall'alto entro cui far confluire l'esercizio della didattica e della ricerca, piuttosto che come un'organizzazione di autonomia funzionale in grado di assicurare lo svolgimento e l'esercizio dei diritti di libertà protetti dall'art. 33 Cost..

Se si assume come punto di riferimento la giurisprudenza prevalente della Corte Costituzionale –secondo cui la definizione dei limiti dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33 Cost., relativi tanto all'organizzazione in senso stretto quanto al diritto di

⁸³ In tal senso v. F. MERLONI, *La nuova governance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, p. 355 che sottolinea che "il legislatore sembra voler fissare un sistema solo formalmente tripolare, in realtà bipolare, che vede da un lato operare, sul versante della presa delle decisioni (sia strategiche che puntuali, di gestione) il congiunto tra Rettore e C.d.A. e dall'altro il senato Accademico con compiti prevalentemente consultivi", p. 356 e cfr. sul d.d.l. di riforma G. ISRAEL, *Equivochi della riforma. Università e merito a spanne*, Il Messaggero 10 marzo 2010.

⁸⁴ V. art. 2 comma 2 lett. h) e cfr. art. 18, comma 1 lett. e) della legge n. 240/10.

⁸⁵ V. art. 2, comma 1, lett. h) e cfr. art. 2, comma 1 lett. b) e ed e) della legge n. 240/10.

accedere all'istruzione⁸⁶ è rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore purché non irrazionale⁸⁷– è plausibile ritenere che le previsioni sopra indicate possano essere reputate costituzionalmente “tollerabili” dalla Corte, sull’assunto che la discrezionalità del legislatore non possa essere sindacata, per questo aspetto, sotto il profilo della manifesta irrazionalità⁸⁸.

E tuttavia a diverse conclusioni occorrerebbe giungere ove l'autonomia universitaria fosse concepita in ragione del suo collegamento funzionale con la libertà di insegnamento e la libertà di ricerca dei docenti universitari. In proposito, deve anzitutto rilevarsi che, all'interno del proprio orientamento giurisprudenziale, la Corte Costituzionale non ha mancato di sottolineare come non possano avanzarsi dubbi sul fatto che “l'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione sia strettamente collegato al primo comma dello stesso articolo, venendo l'autonomia universitaria -da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile- a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento” e che tale “valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura”⁸⁹.

In questa prospettiva, è stato efficacemente osservato in dottrina come il contenuto del principio di autonomia di cui all'art. 33, ult. co. Cost. debba essere riferito, prima che all'università come ente, ai diversi livelli organizzativi di cui si compone

⁸⁶ Corte Costituzionale, sentenza 27 novembre 1998 n. 383 in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3316 con commento critico di A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, p. 3332.

⁸⁷ In tal senso v. e cfr. altresì Corte Costituzionale, sentenza 14 maggio 1985, n. 145 per il rilievo che l'autonomia universitaria di cui all'art. 33, ult.co. Cost. non sia “una autonomia piena ed assoluta” ma “una autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale” in *Giur. Cost.*, 1985, p. 1027.

⁸⁸ Ancorché, anche sotto questo profilo, occorrerebbe poi valutare –come è stato ben osservato– entro quali limiti le previsioni della legge n. 240/2010 possano considerarsi costituzionalmente ragionevoli e proporzionate in rapporto al “diritto di darsi ordinamenti autonomi rispetto al livello garantito dalla legge n. 168 del 1989” e se le scelte operate dalla legge “non costituiscano”, per altro verso, “un'eccessiva e non ragionevole compressione dello stesso autogoverno universitario”, F. MERLONI, *La nuova governance*, cit. pp. 354-355.

⁸⁹ Corte Costituzionale, sentenza 9 novembre 1988, n. 1017, punto 3 in *diritto*, in *Giur. Cost.*, 1988, I, p. 4860.

l'università⁹⁰: e quindi agli organi elettivi e prima ancora ai collegi partecipativi. E ciò per una duplice considerazione. Da un lato, i collegi partecipativi (*id est*: i dipartimenti e le precedenti facoltà) –quali livelli organizzativi più bassi composti dalle comunità di docenti e di studiosi che ne sono alla base– rappresentano, alla luce del principio di sussidiarietà (art. 2 e art. 118 Cost.), i primi destinatari del principio di autonomia di cui all'art. 33, ult. co Cost.. Dall'altro, gli stessi debbono essere considerati “oggetto di una più intensa garanzia costituzionale”⁹¹ rispetto all'Università nel suo complesso, in virtù della diretta partecipazione al processo decisionale dei titolari delle due libertà di cui all'art. art. 33, comma 1 Cost..

Il corollario che discende da tali premesse, avuto riguardo all'organizzazione interna dell'università, è nel senso di ritenere che: *a*) il contenuto del principio di autonomia di cui all'art. 33, ult. co. Cost. deve essere riferito in primo luogo, ai collegi partecipativi (*id est*: i dipartimenti e le facoltà), ed in progressione, agli organi (monocratici o collettivi) a composizione prevalentemente elettiva (Rettore, S.A., C.d.A.) e poi all'università come ente nel suo complesso; *b*) le competenze assegnate ai diversi livelli organizzativi devono essere coerenti con la natura e con la specifica “qualità” strutturale degli organi⁹²; *c*) conseguentemente, i rapporti tra i diversi livelli

⁹⁰ V. per questo ordine di idee A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 2984 che sottolinea come il sistema universitario sia un “sistema composito nel quale coesistono sfere distinte, che vanno distintamente garantite”: la sfera del singolo, quella dei collegi di tipo partecipativo ed infine quella degli organi centrali di ateneo e cfr. con L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia Universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1988, p. 177 che mette in luce che “l'imputazione dell'autonomia deve tener conto dell'esistenza di soggettività distinte dalle persone giuridiche propriamente dette: cui va riconosciuto un separato ruolo, in nome dei particolari interessi imperniati su di esse”.

⁹¹ S. FOIS, *Università e libertà*, in *Dir. e Soc.*, 1978, p. 360; l'opinione è condivisa in dottrina v. L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1988, p. 177 e cfr. A. LOIODICE, *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti (Bologna 25/26 novembre 1988), Padova, 1990, p. 88 e ss. e F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991, p. 144.

⁹² A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, cit., p. 2983 e nello stesso ordine di idee cfr. già L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1988, pp. 172 nonché M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. e Soc.*, 1980, p. 240 il quale già anteriormente alla legge n. 168/89 sottolineava come il C.d.A. non

organizzativi devono essere articolati in termini di competenza piuttosto che in termini di gerarchia.

Se ci si pone nella prospettiva del principio di autonomia di cui all'art. 33, ult.co. Cost. nei termini di cui si è detto, considerato il criterio di separazione cui è informata la attuale distribuzione di funzioni tra S.A. e C.d.A. e avuto riguardo alle competenze eminentemente gestionali del C.d.A.⁹³, possono avanzarsi dei dubbi di legittimità costituzionale sulla previsione dell'art. 2, comma 1, lett. h) della legge n. 240/10, nella misura in cui detta previsione, attribuendo significativi poteri decisionali in materia di didattica e di ricerca al C.d.A., sottrae le funzioni di gestione della didattica e della ricerca sopra indicate al corpo docente ed agli organi, dipartimento e S.A., che di tale corpo sono diretta espressione sul piano organizzativo nel sistema di governance.

Rispetto a tale situazione possono realisticamente delinearsi due diversi scenari: giacché le Università potrebbero limitarsi a recepire nell'ambito dei propri Statuti le previsioni di cui all'art. 2, comma 1 lett. h) della legge n. 240/2010 e la relativa attribuzione di funzioni in favore del C.d.A. ovvero potrebbero, in alternativa, introdurre all'interno dei propri statuti dei correttivi al fine di impedire l'eccessiva

fosse "organo idoneo a deliberare" su questioni da cui dipende "l'attuazione dei progetti di ricerca" che dovrebbero essere di competenza degli organi accademici.

⁹³ Quanto invece alla composizione del Consiglio di Amministrazione, deve rilevarsi che nell'attuale composizione del C.d.A. la componente del personale docente non appare più minoritaria rispetto a quanto previsto in precedenza dal d.d.l. che legava la presenza dei membri esterni all'interno del C.d.A. ad una percentuale minima obbligatoria del 40% rispetto agli undici componenti (su cui v. i condivisibili rilievi critici di C. PINELLI, *Sulla legittimità costituzionale del decreto Gelmini sull'organizzazione delle università*, in www.astrid-online.it, p. 2), ma su tale aspetto v. e cfr. le osservazioni e i dubbi di legittimità costituzionale avanzati da S. GAMBINO, *Università e Costituzione: qualche dubbio (di legittimità) su alcune disposizioni della legge Gelmini*, ASTRID RASSEGNA, 2011, Vol. 1, n. 128, pp. 9-12 e in www.astridonline.it e la lettura offerta da S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, cit., pp. 378-379 che considera non fondata la preoccupazione di una lesione del principio di autogoverno delle università ritenendo, da un lato, che "ai fini dell'autogoverno ciò, che più conta è chi detiene il potere di scegliere il titolare della carica, non la provenienza (interna o esterna) dei candidati"(p. 379) e, dall'altro, che le università possono esercitare il proprio potere di autogovernarsi anche autolimitandosi, nel proprio interesse, all'interno dei rispettivi statuti.

invadenza del C.d.A. rispetto a funzioni che interessano direttamente l'attività didattica, di ricerca e la qualità del personale.

In quest'ultimo caso, preso atto dei condizionamenti che derivano ai dipartimenti ed al S.A. dalla legge di riforma, si potrebbero individuare alcuni *correttivi* che consentano di precisare l'ambito di competenza funzionale dei dipartimenti e del S.A. rispetto alle funzioni che afferiscono primariamente all'attività didattica ed all'attività di ricerca. Così, con riguardo alla c.d. "*chiamata dei professori*", si potrebbe prevedere nello Statuto che il potere di approvazione del C.d.A. della proposta di chiamata dei docenti formulata dai dipartimenti sia "contenuto negli stretti limiti di sostenibilità finanziaria"⁹⁴ ed esercitato nel rispetto della programmazione del personale sulla base di un "parere obbligatorio" del S.A., così come si è previsto ad es. nello Statuto dell'Università di Venezia o nello Statuto dell'Università degli Studi di Pavia⁹⁵, in modo da escludere la possibilità che il C.d.A. possa sindacare nel merito la proposta avanzata dai dipartimenti. Analogamente, negli Statuti si potrebbe opportunamente prevedere che la delibera del C.d.A. sull'*attivazione e disattivazione dei corsi di studio* sia esercitata sulla base di un preventivo "parere obbligatorio" del S.A.⁹⁶. O ancora, al fine assicurare uno svolgimento dell'attività ricerca (non applicata) libero dai possibili condizionamenti che possono derivare dal C.d.A., in sede statutaria si potrebbe

⁹⁴ In tal senso E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto in attuazione della legge 30.12.2010 n. 240*, in www.giustamm.it, pp. 15 e 16.

⁹⁵ V. l'art. 13, comma 2 lett. g) dello Statuto dell'Università Venezia che prevede che il S.A. esprima un parere obbligatorio al C.d.A. sia "sulle richieste di posti di personale docente deliberate dai Consigli di Dipartimento" che "sulla destinazione delle risorse in ordine alla formazione dell'organico di Ateneo del personale tecnico ed amministrativo", nonché l'art. 10, comma 3, lett. e) dello Statuto dell'Università degli Studi di Pavia. Nella medesima prospettiva, la proposta di Statuto dell'Università dell'Insubria prevede un "parere obbligatorio" del S.A. "sugli atti di programmazione del reclutamento del personale in ordine alla equilibrata ripartizione delle risorse tra le strutture didattiche e di ricerca e di servizio" (art. 19, comma 1 lett. e) dello Statuto dell'Università dell'Insubria).

⁹⁶ In tal senso v. ad es. l'art. 13, comma 2 lett. g) dello Statuto dell'Università di Venezia, il quale attribuisce al S.A. altresì le "funzioni di coordinamento e di raccordo fra i dipartimenti, le scuole e le altre strutture dell'università" e di risoluzione degli eventuali conflitti (art. 13, comma 2 lett. i) Statuto Università Venezia), nonché l'art. 10, comma 3 lett. a) dello Statuto dell'Università degli Studi di Pavia e l'art. 11 dello Statuto del Politecnico di Milano.

prevedere che alcune attività di ricerca individuate dai dipartimenti non possano essere oggetto di *indirizzo strategico* del consiglio di amministrazione o che *l'individuazione annuale degli obiettivi didattici e scientifici*, come pure la valutazione del loro raggiungimento da parte delle strutture sia attribuito alla esclusiva competenza del S.A., come ad es. disposto dallo Statuto dell'Università di Genova⁹⁷. L'inserimento di tali correttivi consentirebbe di introdurre, per via statutaria, una sorta di *riserva di funzioni* in favore dei dipartimenti neo costituiti e del S.A. e di superare il dubbio di costituzionalità espresso, delimitando allo stretto necessario il potere del C.d.A. rispetto a funzioni e prerogative proprie del corpo docente.

7. La questione della tutela giurisdizionale dell'autonomia dei dipartimenti universitari. Per un riconoscimento della capacità processuale dei dipartimenti universitari in sede statutaria.

Ove le Università si limitassero a recepire l'attribuzione al C.d.A. delle funzioni di cui all'art. 2, comma 1 lett. h) della legge n. 240/2010, confermando il riparto di competenze disegnato dalla legge di riforma, il dubbio di costituzionalità sopra prospettato si tradurrebbe in una lesione delle funzioni e delle prerogative proprie dei dipartimenti e del S.A..

Ma tale circostanza darebbe luogo ad un paradosso se si considera che, a fronte della scelta di un'Università di recepire nello Statuto le previsioni sopra citate di cui all'art. 2, comma 1 lett. h) della legge, i dipartimenti interessati –in quanto strutture organizzative interne all'Università– non potrebbero agire autonomamente in giudizio, non avendo una propria capacità processuale rispetto all'Università.

Si tratta in realtà di una questione antica che si è posta in passato, già prima della legge n. 168/89, per le Facoltà e che oggi si ripropone, in termini più stringenti, nei confronti dei dipartimenti cui la legge di riforma ha attribuito il contestuale esercizio delle funzioni finalizzate allo svolgimento delle attività didattiche, formative e di ricerca scientifica. Il principale problema in proposito deriva dal fatto che la

⁹⁷ V. l'art. 19 dello Statuto dell'Università di Genova approvato dagli organi di governo il 27/06 e il 29/06/2011. Nella stessa direzione, l'art. 19, comma 1 lett. e) della proposta di Statuto dell'Università dell'Insubria prevede che il S.A. possa formulare proposte ed esprimere al C.d.A. “un parere obbligatorio *sui piani pluriennali di sviluppo dell'Ateneo*, esprimendosi sulla priorità nella destinazione delle risorse e sui criteri di ripartizione delle medesime”.

giurisprudenza amministrativa è costante nell'affermare che “un'autonoma capacità di stare in giudizio spetta soltanto all'Università”⁹⁸, essendo l'Università l'unico soggetto cui l'ordinamento ha attribuito la personalità giuridica⁹⁹. Benché la dottrina abbia contestato tale assunto¹⁰⁰, il corollario tratto dalla giurisprudenza amministrativa è nel senso di ritenere che, in difetto di norme che dispongano diversamente, la capacità di stare in giudizio vada sempre riferita alla persona giuridica pubblica di cui fa parte l'organo¹⁰¹.

Ma è evidente che l'accoglimento di una siffatta impostazione determini un “deficit di tutela”¹⁰² per i dipartimenti universitari, i quali potrebbero essere lesi nell'esercizio delle proprie competenze non solo da atti provenienti da un soggetto esterno, quale il Ministero, ma anche da atti provenienti da un altro organo della stessa Università, come nel caso sopra prospettato.

In realtà, diversi elementi inducono a ritenere oggi che tale questione possa essere risolta positivamente nel senso di un possibile riconoscimento della capacità

⁹⁸ L'assunto è costante in giurisprudenza: v. ad es. TAR Lazio, sez. III, 29 settembre 2003, n. 7823 con nota di A. PAIRE, *Le facoltà universitarie in giudizio*, in *Foro Amm. TAR* 2003, 12, p. 3565 e cfr. già Consiglio Stato, sez. VI, sentenza 21 dicembre 1979, n. 942.

⁹⁹ V. l'art. 6 della legge n. 168/89 e l'art. 6 R.D. n. 674/24. La giurisprudenza amministrativa è pressoché costante sul punto a partire da Consiglio di Stato, Ad. Plen. 14 gennaio 1952, n. 1; Consiglio Stato, sez. VI, sentenza 21 dicembre 1979, n. 942; Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1982, n. 21; Consiglio di Stato, sez. VI, 30 giugno 1983, n. 538 e Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 2 dicembre 1997, n. 1786 che recepisce l'orientamento giurisprudenziale precedente. Mentre restano isolate le sentenze di TAR che si sono pronunciate in favore del riconoscimento della capacità processuale della Facoltà: v. in tal senso, TAR Abruzzo, sentenza 8 febbraio 1978, n. 21.

¹⁰⁰ Sul punto v. già F. BASSANINI, *Nomina ministeriale di comitati tecnici e autonomia delle facoltà universitarie*, in *Giur. It.*, 1976, IV, p. 109 e cfr. L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, cit., pp. 177.

¹⁰¹ v. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1982, n. 21 e Consiglio di Stato, sez. VI 30 giugno 1983, n. 538 e cfr. con Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 2 dicembre 1997, n. 1786.

¹⁰² V. A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, cit., p. 2985 e cfr. P. GROSSI, *Alcuni abbagli ed un luminoso punto fermo in tema di autonomia universitaria, con particolare riferimento alla posizione delle Facoltà e dei Dipartimenti*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 2972 che ritiene il “deficit di tutela” lesivo dell'art. 113 Cost..

processuale dei dipartimenti in sede statutaria. Premesso che le persone giuridiche stanno in giudizio per mezzo di chi le rappresenta a norma di legge o dello statuto¹⁰³, va anzitutto osservato che lo statuto rappresenta per le università la “naturale modalità di realizzazione del diritto costituzionalmente riconosciuto di darsi ordinamenti autonomi”¹⁰⁴ e costituisce l’atto normativo “necessario”¹⁰⁵ attraverso cui sono specificati –nei limiti dei principi generali fissati dalla legge ai sensi dell’ultimo comma dell’art. 33 Cost.¹⁰⁶– i contenuti dell’autonomia assicurata dalla Costituzione. Di talché, nelle materie riservate allo statuto, i rapporti tra la legge e lo statuto universitario devono essere delineati in termini di competenza piuttosto che in termini di gerarchia¹⁰⁷, con la conseguente possibilità per lo statuto di integrare quanto fissato dalla legge. Per altro verso, deve rilevarsi che nel vigente ordinamento non vi sono disposizioni ricavabili dalla legge n. 240/2010, né dalla legge n. 168/89, né dal r.d. n. 674/24 che possano far ritenere che l’attribuzione della rappresentanza al Rettore dell’università sia preclusiva della possibilità che altri soggetti, espressamente indicati nello statuto, siano chiamati a rappresentare il dipartimento. In terzo luogo, non può trascurarsi come una rilevante indicazione di principio sia stata espressa dalle SS.UU. della Corte di Cassazione con riferimento alla questione della rappresentanza in giudizio del Comune. Ferme restando le evidenti differenze del caso rispetto ai

¹⁰³ Cfr. l’art. 75, comma 3 c.p.c..

¹⁰⁴ D. SORACE, *L’autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. Pubbl.*, 1996, p. 150.

¹⁰⁵ Sullo statuto come “elemento necessario” per la specificazione dei contenuti dell’autonomia v. M. CAMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. Pubbl.*, 1997, p. 167 e p. 170 e cfr. D. SORACE, *L’autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. Pubbl.*, 1996, pp. 153-154 e A. POGGI, *Il caso dell’autonomia universitaria: la costruzione di un effettivo modello di autonomia di un soggetto pubblico*, in A. BARDUSCO e F. PIZZETTI, *L’effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998, p. 153 e ss. nonché W. GASPARRI, *Università degli studi*, cit., p. 632.

¹⁰⁶ V. art. 16, comma 4 della legge n. 168/89 nonché i “principi” e “criteri direttivi” fissati dall’art. 2 e dall’art. 5 della legge n. 240/2010.

¹⁰⁷ La dottrina è costante sul punto, v. e cfr. i rilievi di F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, p. 139 e di A. MARI, *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 1067 nonché M. CAMELLI, *Autonomia universitaria*, cit., p. 166 e W. GASPARRI, *Università degli studi*, cit., p. 632.

dipartimenti, giova in questa sede rilevare che le SS. UU. della Cassazione, invertendo un precedente orientamento giurisprudenziale, hanno ritenuto che –una volta assegnato alla fonte statutaria il carattere di atto sostanzialmente normativo dell’organizzazione dell’ente locale– lo Statuto del Comune possa legittimamente affidare la rappresentanza in giudizio ai dirigenti, nell’ambito dei rispettivi settori di competenza, quale espressione del potere gestionale loro proprio ovvero ad esponenti apicali della struttura burocratico – amministrativa del Comune¹⁰⁸.

Alla luce delle considerazioni che precedono, considerato da un lato che lo Statuto costituisce la fonte “deputata a porre gli elementi identificativi dell’ordinamento autonomo delle università”¹⁰⁹ e, dall’altro, che il riconoscimento in capo al Rettore della rappresentanza dell’università quale ente non costituisce un principio inderogabile non apparendo preclusivo della possibilità che altri soggetti siano chiamati a rappresentare il dipartimento, la questione della tutela giurisdizionale dell’autonomia dei dipartimenti universitari potrebbe essere risolta positivamente attraverso il riconoscimento della capacità processuale dei dipartimenti nella sede statutaria. Il riconoscimento della capacità processuale all’interno degli statuti consentirebbe ai dipartimenti di ottenere il necessario completamento sul piano della tutela giurisdizionale dell’autonomia loro riconosciuta e di colmare, così, quel “deficit” di tutela che discende dall’impostazione accolta dalla citata giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato.

* * *

¹⁰⁸ In tal senso v. Cassazione civile sez. un. 16 giugno 2005, n. 12868, nonché Cassazione civile sez. un. 27 giugno 2005, n. 13710 e da ultimo in senso conforme v. Cassazione Civile sez. I, 19 dicembre 2008 n. 29837 e cfr. Cassazione Civile, sez. lav., 21 maggio 2009, n. 112848.

¹⁰⁹ A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell’autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, cit., p. 119 e cfr. per i riflessi sul terreno dell’organizzazione interna i rilievi di A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà orizzontale e verticale*, cit., p. 175 e ss.